



Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilaterale



Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Also available in English under the title:

2008 DAC Report on Multilateral Aid

Table des matières

Liste de sigles	7
Résumé	11
L'aide multilatérale en bref	11
Politiques d'aide multilatérale des pays membres du CAD : principaux messages	14
Répartition de l'aide multilatérale et bilatérale	15
Prolifération des organisations admises à recevoir des apports d'APD	15
Réduire la fragmentation de l'aide grâce à la répartition des tâches	16
Efficacité de l'aide multilatérale : Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et autres outils	17
Points de vue des pays partenaires sur les organisations multilatérales	19
Réforme des organisations multilatérales	19
Chapitre 1. Généralités	21
Chapitre 2. Panorama de l'aide multilatérale	23
Tendances historiques de l'aide multilatérale	24
Montants attribués aux organismes multilatéraux	28
Versements bruts et remboursements de crédits	28
Utilisation totale du système multilatéral	30
Utilisation du système multilatéral par les pays non membres du CAD	33
Chapitre 3. Politiques des donneurs du CAD en matière d'aide multilatérale.	37
Partenaires multilatéraux	37
Stratégies multilatérales	38
Gestion de l'aide multilatérale	43
Recommandations des examens du CAD par les pairs et des systèmes d'examen nationaux pour l'engagement multilatéral	46
Attribution et accroissement de l'aide multilatérale	47
Chapitre 4. Répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale.	51
Répartition géographique de l'APD	51
Répartition de l'APD en fonction du revenu des pays partenaires	54
Répartition sectorielle de l'APD	54
Aide multilatérale à la santé et aux infrastructures	56
Systèmes d'attribution de l'aide des organisations multilatérales	57

Chapitre 5. Organisations internationales qui reçoivent des apports d'APD.....	64
Prolifération d'organisations	64
Large éventail de tailles.....	65
Organisations du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	66
Chapitre 6. Fragmentation de l'aide multilatérale et possibilités d'amélioration de la division du travail.....	70
Concentration et fragmentation de l'aide multilatérale au niveau mondial	70
Concentration et fragmentation de l'aide multilatérale au niveau des pays partenaires	74
Division du travail au niveau des pays	78
Réflexions sur la division du travail entre les organisations multilatérales	82
Chapitre 7. Efficacité de l'aide multilatérale	84
Déclaration de Paris : Les organisations multilatérales sont-elles sur la bonne voie?.....	84
Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN)	88
Suivi interne des résultats dans les organisations multilatérales	89
Système commun d'évaluation des performances (COMPAS).....	91
Rapport du FIDA sur l'efficacité de l'aide au développement	92
Évaluations de l'efficacité des organisations multilatérales réalisées par les organismes bilatéraux	93
Autres réflexions sur les instruments d'évaluation.....	95
Chapitre 8. Points de vue des pays partenaires sur les organisations multilatérales	99
Opinions sur l'action des organisations multilatérales	99
Réflexions relatives aux points de vue des pays partenaires	101
Chapitre 9. Réformes du système multilatéral	103
« Unis dans l'action » – Les Nations Unies au niveau des pays	103
Réforme des institutions de Bretton Woods ¹¹	108
Réformes des banques régionales de développement	110
Réforme de la gestion de l'aide extérieure à la Commission européenne	111
Réflexions sur les réformes des organisations multilatérales.....	112
Appendice. L'aide multilatérale des donateurs du CAD : évolutions et politique	114
Allemagne	115
Australie.....	121
Autriche	127
Belgique	131
Canada	136
Commission européenne	140
Danemark.....	144
Espagne	150
États-Unis	156
Finlande	163
France.....	168
Grèce	172
Irlande	176
Italie	181
Japon	185

Luxembourg.....	190
Norvège.....	194
Nouvelle-Zélande.....	199
Pays-Bas.....	204
Portugal.....	210
Royaume-Uni.....	215
Suède.....	220
Suisse.....	225

Encadrés

Encadré 2.1. Définitions et principales catégories d'institutions multilatérales.....	23
Encadré 2.2. Données collectées par le CAD auprès des organismes multilatéraux.....	31
Encadré 3.1. Raisons de l'engagement multilatéral de l'Irlande.....	38
Encadré 3.2. Stratégie multilatérale de la Suède.....	40
Encadré 3.3. Stratégie multilatérale de la Suisse.....	42
Encadré 3.4. Optique de l'OIT.....	44
Encadré 3.5. Gestion de l'aide par la Commission européenne.....	46
Encadré 3.6. Financement du DFID fondé sur les performances.....	48
Encadré 3.7. Royaume-Uni et Espagne : Accroissement de l'aide versée aux organisations multilatérales.....	49
Encadré 4.1. Systèmes d'allocation des ressources des banques multilatérales de développement.....	58
Encadré 4.2. Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).....	61
Encadré 6.1. Harmonisation et division du travail en Ouganda.....	79
Encadré 6.2. Principes internationaux de bonne pratique sur la division du travail au niveau des pays.....	80
Encadré 6.3. Partenariats pour le développement et division du travail en Tanzanie.....	82
Encadré 7.1. Approche du Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) à l'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales.....	89
Encadré 7.2. Cadre des examens par les pairs des fonctions d'évaluation dans les organisations multilatérales.....	90
Encadré 9.1. Mission conjointe des donateurs dans les pays pilotes du programme Unis dans l'action.....	105
Encadré 9.2. Unis dans l'Action au Mozambique.....	107

Graphiques

Graphique 0.1. APD brute versée par les pays membres du CAD sur la période 1987-2006.....	12
Graphique 0.2. Ventilation entre APD bilatérale, APD multilatérale affectée au financement des budgets centraux et APD multilatérale affectée à des contributions extrabudgétaires en 2006.....	13
Graphique 2.1. APD brute versée par les pays membres du CAD sur la période 1987-2006.....	24
Graphique 2.2. Part de l'APD multilatérale des pays membres du CAD dans l'APD totale sur la période 1987-2006.....	25
Graphique 2.3. APD multilatérale versée par les pays membres du CAD sur la période 2004-06.....	25
Graphique 2.4. Pourcentage de l'APD multilatérale comme part de l'APD totale versée par les pays membres du CAD (hors allègements de dette).....	26
Graphique 2.5. APD multilatérale (contributions aux budgets centraux) versée par les pays membres du CAD aux principaux organismes sur la période 1987-2006.....	27
Graphique 2.6. Versements bruts d'APD (contributions aux budgets centraux) et remboursements 1997-2006, valeur cumulée (hors allègements de dette).....	29
Graphique 2.7. Contributions extrabudgétaires versées aux organismes multilatéraux en 2006.....	33
Graphique 3.1. Pays membres du CAD : avantages et priorités de l'engagement auprès des organismes multilatéraux.....	37

Graphique 4.1. Répartition de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale par région en 2006	52
Graphique 4.2. Part de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale allouée aux États fragiles en 2006	52
Graphique 4.3. Répartition des fonds extrabudgétaires des organisations multilatérales par région et en fonction de la fragilité des États en 2006	53
Graphique 4.4. Répartition de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale en fonction du revenu des pays en 2006	54
Graphique 4.5. Répartition sectorielle de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale sur la période 2004-06	55
Graphique 4.6. Répartition sectorielle des fonds extrabudgétaires des organisations multilatérales en 2006	55
Graphique 4.7. Répartition, par niveau de revenu des pays et par organisme, de l'aide multilatérale accordée au secteur de la santé sur la période 2004-06	56
Graphique 4.8. Aide multilatérale aux infrastructures et aux services sur la période 2004-06	57
Graphique 5.1. Création des organisations internationales, par décennie et secteur d'activité	65
Graphique 6.1. Composition de l'APD multilatérale brute en 2005 et 2006	71
Graphique 6.2. Nombre d'organismes multilatéraux par pays en 2005-06	73
Graphique 6.3. Nombre d'organismes multilatéraux contribuant collectivement à moins de 10% de l'aide consentie à un pays en 2005-06	74

Tableaux

Tableau 2.1. Contributions aux budgets centraux des principaux organismes multilatéraux versées par les pays membres du CAD sur la période 2004-06	27
Tableau 2.2. Contributions extrabudgétaires transitant par les organismes multilatéraux : Système de notification des pays créanciers et estimations des donateurs	32
Tableau 2.3. Contributions de la Norvège aux budgets réguliers des agences et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006	34
Tableau 2.4. APD des donateurs non membres du CAD en 2004-06	34
Tableau 2.5. Corée : contributions aux budgets réguliers des organismes multilatéraux et aide acheminée par leur intermédiaire	35
Tableau 5.1. Organismes internationaux du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche recevant de l'APD	67
Tableau 6.1. Concentration des organismes multilatéraux en 2005-06	72
Tableau 6.2. Aide-pays programmable par donneur et pays partenaire, 2005-2006	76
Tableau 7.1. Indicateurs et objectifs-cibles de la Déclaration de Paris pour les organismes multilatéraux	85
Tableau 7.2. Réponses de 54 pays partenaires à l'enquête de suivi sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (2008)	87
Tableau 7.3. Progrès accomplis par les organisations multilatérales au regard de neuf indicateurs entre 2006 et 2008	88

Liste de sigles

PAA	Programme d'action d'Accra
AMC*	garanties de marché
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
APD	aide publique au développement
APP	aide-pays programmable
ATNU	assistance technique des Nations Unies
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BAfD	Banque africaine de développement
BAAsD	Banque asiatique de développement
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BMD	banques multilatérales de développement
BMZ*	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (Allemagne)
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CABEI*	Banque centroaméricaine d'intégration économique
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CGIAR*	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CIDA*	Agence canadienne de développement international
CIPD	Conférence internationale sur la population et le développement
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CSBO	Compte supplémentaire du budget ordinaire
Danida*	Ministère des Affaires étrangères du Danemark
DCD	Direction de la coopération pour le développement (OCDE)
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)

DG	Direction générale
DOCO*	Bureau de la coordination des activités de développement
DPKO*	Département des opérations de maintien de la paix (Nations Unies)
ECHO	Service d'aide humanitaire de la Commission européenne
ECOSOC	Conseil économique et social (Nations Unies)
EPIN	évaluation de la politique et des institutions nationales
FAfD	Fonds africain de développement
FAsD	Fonds asiatique de développement
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FMI -FRPC	Fonds monétaire international – Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
Fonds mondial	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FOS BID	Fonds des opérations spéciales de la Banque interaméricaine de développement
GAVI*	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GPD	Groupe de partenaires pour le développement de la Tanzanie
GRD	gestion axée sur les résultats du développement
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IATI	International Aid Transparency Initiative
IDA*	Association internationale de développement
IDCD	Inter-Departmental Committee on Development (Irlande)
IFFIm	Facilité internationale de financement pour la vaccination
IFI	institutions financières internationales
JMAP*	Plan d'action conjoint (institutions de Bretton Woods)
LHI	Initiative d'harmonisation juridique
MEFF*	Cadre d'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales
NEPAD*	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA*	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
ODI	Overseas Development Institute (Royaume-Uni)
OEI*	Organisation des États ibéro-américains pour l'éducation, la science et la culture
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	objectifs du Millénaire pour le développement
OMI	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAF*	cadre d'évaluation des performances
PAM	Programme alimentaire mondial
PBA*	Allocation des ressources basée sur la performance
PFR	pays à faible revenu
PIU*	Unité de gestion des projets
PMA	pays les moins avancés
PMF*	cadre de gestion des performances
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés (initiative de la Banque mondiale)
RNB	revenu national brut
SECAB	Secrétariat exécutif permanent de la Convention Andrés Bello
SECO*	Secrétariat d'État à l'économie (Suisse)
SNPC	système de notification des pays créanciers
TCPR*	examen triennal complet
UE	Union européenne
UNCT*	Équipe de pays des Nations Unies
UNDAF*	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNDG*	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM*	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

* Sigle dans la langue d'origine.

Remerciements

Ce rapport a été préparé par Charlotte Moeller sous les conseils de Brian Hammond en 2008. Suzanne Steensen a contribué à l'analyse du chapitre sur la fragmentation multilatérale et la division du travail. Sandra Child de Scriptoria a édité le rapport qu'Emily Bosch a revu et finalisé début 2009. Les Membres du CAD ont fourni des données complémentaires et des informations portant sur leurs stratégies multilatérales, et plusieurs organisations multilatérales ont procuré des informations sur la réforme et d'autres processus. Jean McDonald a apporté une assistance technique et Carola Miras a prêté son concours pour la révision.

Résumé

En 2006, l'aide publique au développement (APD) brute consentie par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) s'est établie à USD 117 milliards. L'APD multilatérale, qui s'est chiffrée à USD 28 milliards, a représenté plus du quart de ce total. Des apports supplémentaires ressortant à environ USD 11 milliards ont transité par des organisations multilatérales sous forme de dons à des fonds fiduciaires et autres contributions préaffectées. La part de l'aide au développement qui a emprunté le canal multilatéral – soit plus du tiers du total de l'APD – indique que les donateurs bilatéraux considèrent les organisations multilatérales comme des acteurs du développement compétents, neutres et généralement efficaces.

Ces dernières années, le système d'aide multilatéral est devenu plus complexe du fait de la multiplication des organismes et des instruments. En tant que principales parties prenantes de ce système, les donateurs s'intéressent en conséquence de plus près, dans leurs processus d'affectation de l'aide, aux performances des organisations multilatérales et à leur aptitude à faire face aux enjeux du développement, et notamment au but que représente la réalisation des OMD. C'est pour cette raison qu'ils ont exprimé le besoin de mieux comprendre le système d'aide multilatéral.

Pour répondre à ce besoin, la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré un premier rapport sur l'aide multilatérale. Ce document propose une vue d'ensemble de l'architecture de l'aide multilatérale. Il fait ressortir les grandes tendances de l'aide multilatérale (fournie principalement par les membres du CAD), les apports financiers ainsi que les stratégies et politiques d'aide multilatérale mises en œuvre. Il aborde également des aspects tels que la fragmentation de l'aide, l'efficacité des organisations multilatérales et les processus de réforme, et présente les points de vue de quelques pays partenaires sur les organisations multilatérales.

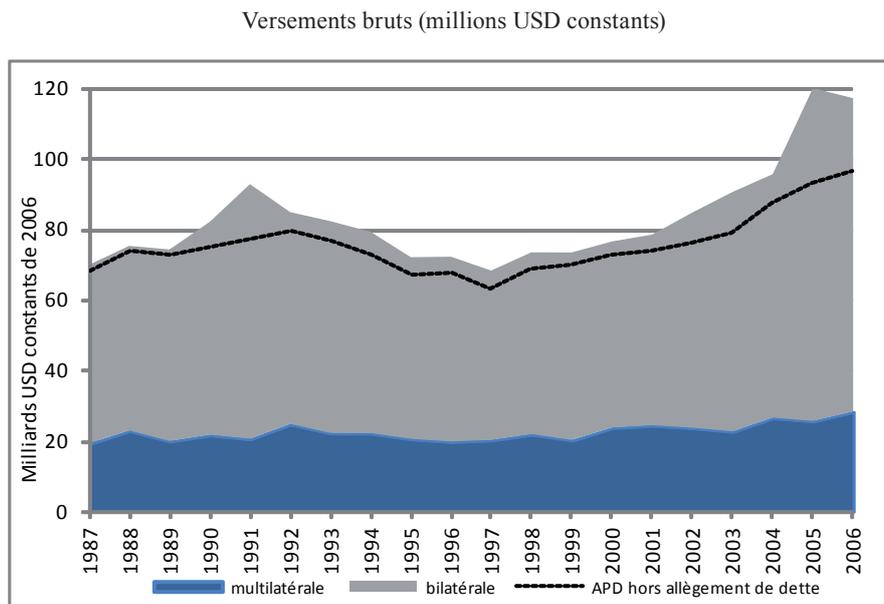
L'aide multilatérale en bref

Ces vingt dernières années, l'APD multilatérale a progressé de près de 50% en termes réels, passant de USD 19.1 milliards en 1987 à USD 28.2 milliards en 2006 (aux prix et taux de change de 2006). La part de l'APD qui transite par les organisations multilatérales est restée relativement stable pendant cette période, s'échelonnant entre 27 et 32% hors allègements de dette (figure 0.1). La part de l'aide consentie par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) par le biais du canal multilatéral a été fort variable. Sur la période 2004-2006 par exemple, l'Italie a ainsi acheminé 72% de son aide par ce biais et les États-Unis 12%. Les trois organisations multilatérales par lesquelles transite l'essentiel des contributions des donateurs à leur budget central sont la Commission

européenne (CE), à hauteur de 36 %, la Banque mondiale (24 %) et le système des Nations Unies (20 %)*.

La CE occupe une place à part en raison de son double rôle. Elle reçoit de la part des États membres de l'UE des fonds pour le développement et achemine elle-même des fonds par le biais d'autres organisations multilatérales (encadré 3.5). Le présent rapport reflète cette dichotomie, en rendant compte des activités de la CE à la fois comme instance multilatérale et comme donneur. Rendre compte de son rôle en tant qu'instance multilatérale cadre avec le traitement statistique et la pratique établis de longue date dans d'autres publications du CAD comme les rapports annuels sur la Coopération pour le Développement. Pour ce qui est de ses activités en tant que donneur, dont il est rendu compte dans les sections consacrées aux dotations au titre de l'aide, aux objectifs poursuivis et aux orientations qui président à leur engagement auprès des organisations multilatérales (voir appendice), la CE est traitée de la même façon que les autres membres du CAD. La CE n'agit en tant qu'organisation multilatérale que par rapport aux États membres de l'UE. Cela signifie que, lorsque l'on compare le recours des membres du CAD au système multilatéral, les résultats diffèrent selon que l'APD multilatérale *inclut* ou *exclut* la CE. S'agissant de l'APD acheminée par le biais du système multilatéral *CE non comprise*, la proportion varie de 9 % pour la Grèce et 12 % pour le Portugal à 28 % pour le Canada et la Norvège et 29 % pour l'Italie.

Graphique 0.1. APD brute versée par les pays membres du CAD sur la période 1987-2006



Source : statistiques agrégées du CAD.

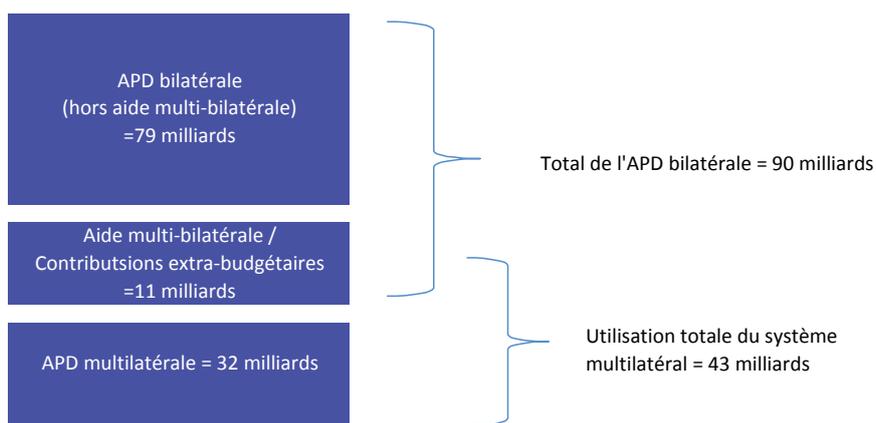
Les pays membres du CAD font également transiter par le système multilatéral des sommes non négligeables sous forme d'aide multi-bilatérale ou de contributions extrabudgétaires. Cette aide est préaffectée à des secteurs, thèmes, pays ou régions spécifiques. Les

* Le système des Nations unies renvoie à l'ensemble du réseau d'institutions, de traités et de conventions mis en place par les Nations unies. Il est à noter que l'information contenue dans ce rapport couvre le système des Nations unies dans son ensemble et ne propose pas de données ventilées en fonction de chacune de ses composantes.

membres du CAD comptabilisent ces apports en tant qu'APD bilatérale dans les statistiques du CAD (voir figure 0.2). C'est pourquoi les chiffres de l'APD multilatérale présentés ci-dessus ne comprennent pas l'aide acheminée par l'intermédiaire des organisations multilatérales. Les contributions extrabudgétaires ont représenté USD 11 milliards des engagements en 2006. Si l'on ajoute ce montant aux engagements destinés au financement des budgets centraux, soit USD 32 milliards, on peut estimer que les donateurs ont fait transiter USD 43 milliards (soit 35 % de l'APD totale) par le système multilatéral en 2006. Les chiffres concernant les contributions extrabudgétaires ne sont pas aussi précis qu'ils pourraient l'être étant donné que les membres du CAD ne rendent pas tous pleinement compte des canaux d'acheminement de leur aide. Pour permettre une meilleure compréhension du système d'aide multilatéral, les membres du CAD sont invités à prendre rapidement des dispositions afin d'améliorer l'exactitude et le niveau de détail des données qu'ils notifient.

Graphique 0.2. Ventilation entre APD bilatérale, APD multilatérale affectée au financement des budgets centraux et APD multilatérale affectée à des contributions extrabudgétaires en 2006

(Engagements des pays membres du CAD, USD)



Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers, complétés par des estimations fournies par quelques pays membres sur les montants des contributions extrabudgétaires.

La coopération Sud-Sud s'intensifie, mais il n'est pas possible de dresser un tableau complet de l'aide allouée par les donateurs non membres du CAD faute de données des acteurs majeurs, comme le Brésil, la Chine et l'Inde. Par ailleurs, ils devraient accroître leurs engagements au titre de l'aide au cours des prochaines années, tout comme les nouveaux membres de l'UE qui se sont engagés sur des objectifs précis pour 2010 et 2015. Les organisations multilatérales pourraient jouer un rôle de premier plan en acheminant une bonne part de ce surcroît d'aide – la CE dans le cas des nouveaux membres de l'UE et d'autres instances multilatérales pour d'autres donateurs émergents. Les organisations multilatérales pourraient aussi être amenées à assumer un rôle plus actif en acheminant l'APD d'importants donateurs bilatéraux qui occupent déjà la scène depuis longtemps tels que le Taipei chinois, le Koweït et l'Arabie saoudite, qui ne font transiter aujourd'hui que 5 %, voire moins, de leur aide par le système multilatéral.

Politiques d'aide multilatérale des pays membres du CAD : Principaux messages

Les pays membres du CAD s'engagent auprès des institutions multilatérales pour de multiples raisons, au nombre desquelles l'aptitude de ces dernières à réaliser des économies d'échelle, à accéder au savoir-faire, à garantir la neutralité politique, à fournir des biens publics et à alléger la charge qui pèse sur les donateurs et sur les pays partenaires.

Multiplicité des partenaires multilatéraux : les modalités du recours des pays membres du CAD au système d'aide multilatéral est très variable. Le plus souvent, ils acheminent une bonne partie de leur aide multilatérale par l'intermédiaire d'un petit nombre d'organisations partenaires stratégiques, le modeste reliquat étant réparti entre un grand nombre d'organisations. Si la répartition des dotations budgétaires entre un si large éventail de bénéficiaires multilatéraux peut sans doute servir des desseins politiques, cela signifie aussi que certains membres du CAD ne font peut-être pas une utilisation optimale de leurs ressources et de leur influence. Certains d'entre eux pourraient devenir plus influents au sein du système multilatéral s'ils adoptaient une démarche plus ciblée.

Principaux objectifs et priorités de l'action multilatérale : les objectifs centraux de l'engagement multilatéral, qui sont au cœur de l'action de la quasi-totalité des pays membres du CAD, sont la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD. La santé, l'égalité homme-femme, le changement climatique et le soutien aux États fragiles figurent également au rang des priorités. Les pays soulignent également que leur engagement auprès des organismes multilatéraux doit obéir aux principes d'efficacité et d'efficience et que la réforme est pour eux une préoccupation essentielle.

Stratégies d'aide multilatérale globales : près de la moitié des pays membres du CAD ont depuis peu adopté, ou entrepris d'élaborer, des stratégies d'aide multilatérale globales. Ces stratégies diffèrent les unes des autres tant par leur nature que par leur portée. Certaines sont plus efficaces que d'autres pour guider la répartition de l'aide multilatérale. D'autres définissent aussi bien des priorités que des processus de mise en œuvre. D'autres encore fixent des orientations générales et ne donnent guère de directives permettant de cadrer les choix stratégiques et les décisions concernant l'affectation des ressources. Pour que ces stratégies portent leurs fruits, elles doivent être renforcées, par exemple grâce à l'adoption de nouvelles méthodes de collaboration avec les organisations multilatérales.

Gestion de l'aide multilatérale : les modes de gestion et d'organisation de l'aide multilatérale en interne également diffèrent selon les pays membres du CAD. Le dispositif classique consiste à confier au ministère des finances la mission de gérer les contributions aux budgets centraux et de conduire le dialogue sur les mesures à prendre avec le FMI, le Groupe de la Banque mondiale et d'autres grandes banques de développement, et au ministère des affaires étrangères et/ou à l'organisme d'aide au développement la responsabilité des relations avec la plupart des autres grands organismes multilatéraux. Dans tous les cas, c'est le ministère des affaires étrangères qui assure, avec d'autres ministères sectoriels, la coordination des politiques concernant les organisations multilatérales. Promouvoir le renforcement de la cohérence entre les ministères chargés des différents aspects de l'aide multilatérale reste une tâche difficile pour les pays membres du CAD.

Suivi des examens par les pairs conduits par le CAD : la plupart des pays membres du CAD ont, à des rythmes et dans des proportions variables, donné suite aux recommandations formulées dans les examens de l'aide concernant l'aide multilatérale. Dans certains cas, par exemple, il leur était recommandé d'éviter d'allouer une forte part de leur aide à des financements extrabudgétaires afin de prévenir le risque de « bilatéralisation » de l'aide multilatérale. Les pays qui transigent un volume considérable de contributions extrabudgétaires par des

organisations multilatérales, préaffectées à des secteurs ou des pays spécifiques, risquent de fausser ou de réorienter les priorités de ces dernières et nuire à leur caractère multilatéral. Certains observateurs affirment qu'un accroissement des concours versés aux organismes des Nations Unies sous forme de fonds préaffectés pourrait faire obstacle à la réforme prônant l'unité d'action (« One UN process ») au sein du système; d'autres estiment que ce peut être un mécanisme essentiel permettant d'exercer une plus forte influence, d'orienter le ciblage des programmes et d'améliorer l'efficacité des organismes des Nations Unies.

Répartition de l'aide multilatérale et bilatérale

Répartition géographique : les organisations multilatérales destinent près des deux tiers de leur aide à l'Afrique subsaharienne et à l'Asie centrale et du Sud. Par contraste, les pays membres du CAD allouent un peu plus d'un tiers de leur aide bilatérale à ces régions. L'aide multilatérale est plus concentrée que l'aide bilatérale sur les États fragiles, mais peut-être pas autant que ne le suggéreraient les stratégies multilatérales des pays membres du CAD.

Répartition en fonction du revenu : pour l'essentiel, la priorité de l'action multilatérale des pays membres du CAD est de faire reculer la pauvreté. Les organismes multilatéraux s'y conforment et consacrent les deux tiers de leur aide aux pays les moins avancés et à d'autres pays à faible revenu. En revanche, pas plus d'un tiers de l'aide bilatérale est dirigé vers ces pays.

Répartition sectorielle : la répartition sectorielle de l'aide multilatérale et bilatérale est comparable, mais les organismes multilatéraux réservent une part plus modeste de leur aide que les donateurs bilatéraux à l'éducation et à l'aide humanitaire et une plus grande part au soutien budgétaire général et aux secteurs productifs.

Prolifération des organisations admises à recevoir des apports d'APD

Actuellement, quelque 263 organisations internationales peuvent recevoir des apports d'APD. Au nombre de 15 en 1940, on en dénombrait 47 en 1960. Plus de 80 organismes sont devenus éligibles dans les années 60 et 70, dont 10 orientés vers la recherche sur l'environnement et 10 sur la recherche agricole. Cette prolifération s'est ralentie dans les années 80 et 30 organismes « seulement » ont été admis à recevoir des apports d'APD au cours de cette période. Les années 90 ont vu l'apparition de 45 nouvelles organisations éligibles et, en 2006, une vingtaine d'organismes nouveaux ont été créés, notamment dans le secteur de la santé.

En 2006, les donateurs se sont engagés à verser USD 43 milliards destinés aux budgets centraux de ces organismes ou à des contributions extrabudgétaires. Sur ce total, les deux tiers étaient destinés à cinq seulement d'entre eux (CE, IDA, Fonds mondial, banques asiatique et africaine de développement). À l'inverse, plus d'une centaine d'organismes gèrent chacun une enveloppe annuelle de moins de USD 20 millions, et collectivement représentent que 2% des contributions totales (budget central et ressources extrabudgétaires).

Les mandats des 29 organismes intervenant dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ne se recoupent guère. Pourtant, si un seul organisme est compétent pour l'élevage, on en dénombre 8 qui s'occupent des cultures, chacun recevant moins de USD 50 millions par an. Sur 8 autres organismes de recherche, seul le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), doté de USD 500 millions, reçoit une enveloppe supérieure à USD 100 millions.

D'autres analyses seront menées à bien en 2009 qui apporteront des éléments permettant de mieux comprendre l'architecture en place afin de franchir un premier pas vers sa rationalisation. Le rapport 2009 étudiera également les quelque 1 000 fonds fiduciaires de la Banque mondiale, ainsi que les comptes spéciaux et fonds d'affectation spéciale des Nations Unies.

Réduire la fragmentation de l'aide grâce à la répartition des tâches

Le Programme d'action d'Accra (PAA) exhorte les donateurs et les pays en développement à « mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant une division du travail dirigée par les pays » et à instaurer « un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009 ». Ces invitations placent assurément la division du travail au cœur du programme d'action des donateurs multilatéraux tout autant que bilatéraux. Le présent rapport traite de la fragmentation et de la concentration de l'aide en mettant en particulier l'accent sur les organisations multilatérales. En comprenant mieux les rouages de la fragmentation de l'aide, les donateurs pourront procéder à des ajustements dans la répartition de leur aide entre les organisations et les pays.

Le choix pour un organisme d'être présent ou non dans un pays partenaire est dans une large mesure fonction de son mandat. La CE est présente dans 149 des 153 pays en développement éligibles à l'APD. Les organismes des Nations Unies sont présents dans plus d'une centaine de pays (à l'exception de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient UNRWA, dont le mandat est spécifique à un groupe de réfugiés). Les organisations investies de mandats régionaux sont présentes en moyenne dans 21 pays.

Le rapport prend comme mesure de la concentration de l'aide la proportion des pays partenaires auxquels un organisme donné octroie plus que leur part de l'aide mondiale. A cette aune, il apparaît que les organismes multilatéraux concentrent davantage leur aide que les organismes bilatéraux. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est le seul organisme multilatéral à afficher une concentration inférieure à 50% alors que du côté bilatéral, 15 donateurs ont un taux inférieur à ce seuil.

Quinze pays partenaires comptent sur leur sol 14 organismes multilatéraux, sur les 15 pris en compte dans l'analyse. Douze d'entre eux bénéficiaient en plus de la présence de 15 pays membres du CAD, voire plus. Les organismes multilatéraux fournissent la plus forte proportion de l'aide distribuée à près de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et d'Amérique centrale. Les organismes multilatéraux sont les pourvoyeurs de la majeure partie de l'aide octroyée à 14 des 22 États fragiles d'Afrique.

Les meilleures opportunités de concentration de l'aide s'observent dans 35 pays où neuf organismes multilatéraux, voire plus, représentent ensemble moins de 10% de l'aide totale. Le rapport présente une matrice faisant apparaître les pays dans lesquels opèrent les organismes multilatéraux. Ces derniers pourraient s'en servir lorsqu'ils débattent avec les pays partenaires et les autres donateurs des moyens de concrétiser l'engagement pris aux termes du Programme d'action d'Accra de parvenir à « meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays ». Une option possible consisterait pour les organismes multilatéraux à privilégier un nombre restreint de pays, mais en y jouant un rôle plus affirmé et en réduisant le nombre de secteurs d'intervention. Il peut toutefois être difficile aux organisations multilatérales de concentrer leurs efforts dans la mesure où leurs membres représentant les pays en développement

continueront probablement de s'attendre à recevoir un financement, quelle que soit la part qu'il représente dans l'aide totale de ces organisations.

Le Secrétariat travaille à l'élaboration de matrices pour les principaux secteurs afin de mettre en évidence les possibilités de concentration à exploiter. L'analyse sera toutefois limitée par le fait que seuls quelques organismes multilatéraux fournissent actuellement des données désagrégées sur leurs activités. La notification de données plus détaillées par les organismes multilatéraux pourrait enrichir les discussions sur la répartition des tâches. Le International Initiative for Aid Transparency (IATI), signée à Accra par la CE, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le PNUD, la Banque mondiale, neuf donateurs bilatéraux et la Hewlett Foundation donne un signal fort que pour les Nations Unies et la Banque mondiale la nécessité de fournir des informations plus détaillées et plus à jour est une priorité.

Les principes de bonne pratique prescrits au niveau international concernant la division du travail préconisent que la maîtrise du processus soit du ressort des pays partenaires. Les organismes multilatéraux soutiennent activement la prise en main par les pays partenaires de cette répartition des tâches. Cette évolution est porteuse de grands changements dans le fonctionnement de certaines grandes organisations. Dans le passé, ils ont souvent été invités à assurer la conduite de groupes de coordination ou à jouer le rôle de « chef de file » dans un secteur donné. Indépendamment de ces changements, toutefois, certains organismes spécialisés des Nations Unies n'en restent pas moins des candidats tout désignés pour exercer la fonction de « chefs de file » dans leurs domaines de compétence respectifs.

Il ressort d'une étude portant sur la Tanzanie que pratiquement tous les organismes des Nations Unies travaillent dans les secteurs de la lutte contre le VIH/sida et de l'égalité homme-femme. Dans l'exemple de la lutte contre le VIH/sida, cela démontre une fragmentation excessive. Les auteurs de l'étude observent plus loin que le processus de réforme des Nations Unies « One UN » conduit en Tanzanie à une hiérarchisation plus claire des priorités et à une attribution plus précise des rôles entre les acteurs du système des Nations Unies. L'étude montre également que si l'approche sectorielle suivie dans le secteur de la santé a permis d'améliorer la coordination, l'harmonisation, la démarche stratégique, la planification et l'affectation des ressources, elle n'a pas entraîné de réduction des coûts de transaction pour les donateurs car les processus de coordination et de consultation sont complexes. De plus, l'approche sectorielle se trouve dépassée par l'apparition de nouveaux fonds mondiaux et initiatives mondiales dotés de « ressources financières considérables qui sont le fruit de négociations à haut niveau et qui ne tiennent pas compte des structures et mécanismes existants ».

Efficacité de l'aide multilatérale : Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et autres outils

En 2005, 25 organisations internationales et 90 pays ont souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a montré que si les organisations multilatérales obtiennent de meilleurs résultats que les donateurs bilatéraux pour la plupart des indicateurs, elles doivent toutefois accélérer le rythme des progrès pour espérer honorer leurs engagements d'ici 2010. Elles doivent s'attacher en particulier à notifier une plus grande part de leur aide pour qu'elle soit inscrite dans les budgets des pays partenaires, à utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés et à rendre leur aide plus prévisible. Les organisations multilatérales ont avancé plus vite que les donateurs

bilatéraux pour cinq indicateurs figurant dans la Déclaration de Paris, mais leur avance n'est remarquable que pour l'alignement et la coordination de la coopération technique ainsi que la réduction du nombre de structures parallèles de mise en œuvre.

S'agissant de l'évaluation de l'efficacité de l'aide multilatérale, les doubles emplois sont fréquents. Cela étant, les outils d'évaluation actuels qui, tous, présentent des avantages et des inconvénients, ne permettent pas de dresser un tableau complet de la situation. Les évaluations conduites par des donateurs individuels cherchent souvent à obtenir le même type d'informations auprès des organisations multilatérales et les études menées par les acteurs du développement au niveau des pays posent souvent les mêmes questions. Un tel recouvrement des efforts fait perdre du temps aux décideurs clés et répondre à des questions sur l'efficacité de l'aide les détourne de leur mission essentielle, qui est précisément d'améliorer l'efficacité de l'aide.

Pistes pour l'avenir : les évaluations de l'efficacité des organisations multilatérales par les donateurs bilatéraux pourraient devenir superflues si les organisations multilatérales elles-mêmes évaluaient dans le détail leur propre efficacité pour satisfaire les besoins des agences bilatérales. Un argument qui devrait inciter les donateurs bilatéraux à revoir la manière dont ils défendent la réforme des organisations multilatérales. Au lieu de mener des évaluations opaques de l'efficacité de l'aide multilatérale de l'extérieur, les représentants bilatéraux qui siègent aux conseils d'administration des organisations multilatérales pourraient unir leurs voix pour prôner un changement de l'intérieur, et une meilleure notification des données sur l'efficacité. Une piste pourrait miser sur des initiatives telles que le cadre unique d'évaluation des performances (COMPAS), un effort conjoint lancé par des banques multilatérales de développement en vue d'améliorer la notification de leurs résultats.

Une évolution vers une auto-notification de la part des organisations multilatérales serait un moyen d'appliquer les principes de la Déclaration de Paris aux organisations multilatérales. Les travaux du CAD sur l'analyse du système multilatéral pourraient se pencher sur la mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris. On peut établir des parallèles entre la problématique du financement des organismes multilatéraux et celle de l'efficacité de l'aide au niveau des pays : manque de prévisibilité, comportement trop directif des donateurs, superposition de multiples systèmes de reddition de comptes, pour ne citer que quelques exemples. La mise en application des principes de la Déclaration de Paris serait un moyen d'encourager les organisations multilatérales à suivre elles-mêmes, vis-à-vis de l'aide qui transite par leurs soins, un processus d'appropriation. En d'autres termes, il incomberait aux donateurs de s'aligner sur les systèmes existants au sein des organisations multilatérales et d'y recourir, et de favoriser ainsi la reddition mutuelle de comptes axée sur les résultats. Une telle évolution devrait bien sûr prendre en compte le caractère variable de l'efficacité des structures de gouvernance des organisations multilatérales et de leur performance fonctionnelle. En attendant que l'auto-notification soit satisfaisante, il sera peut-être encore nécessaire de conduire des évaluations extérieures distinctes. Cela étant, il y a beaucoup d'arguments à faire valoir pour que les donateurs bilatéraux : (a) conduisent collectivement des évaluations afin de limiter la duplication des efforts et réduire les coûts de transaction, et (b) parviennent à un consensus sur les exigences minimales et les normes à respecter pour guider la conception des évaluations, et élaborent en commun un argumentaire en faveur de l'amélioration de la notification des données sur l'aide multilatérale.

Points de vue des pays partenaires sur les organisations multilatérales

La plupart des évaluations de l'efficacité de l'aide multilatérale sont menées à bien pour et par des donateurs bilatéraux. Les évaluations sont donc faites pour répondre d'abord aux besoins des donateurs plutôt qu'aux exigences des pays partenaires. Dans le contexte de la Déclaration de Paris et de l'évolution vers une meilleure appropriation par les pays, il conviendrait de solliciter davantage les avis des gouvernements partenaires lors de l'élaboration ou de la révision des méthodes d'évaluation des organisations multilatérales. Les réponses recueillies dans les études dont on dispose indiquent que « les pays partenaires tiennent vraiment à être entendus » et donnent à penser que l'un des aspects importants du processus de réforme des organisations multilatérales a trait à la manière de satisfaire à la demande des pays d'avoir « leur mot à dire ». Sans l'apport des pays partenaires, les décisions en matière de financement comme l'aide risquent d'y perdre en efficacité.

Réforme des organisations multilatérales

La réforme du système multilatéral est aujourd'hui une priorité de haut rang pour les pays membres du CAD et elle continuera à l'être pour quelques années encore car il est impossible de concevoir et mettre en place des réformes qui produisent des résultats du jour au lendemain. Cependant, nombre d'organisations multilatérales progressent dans les réformes qu'elles ont engagées même s'il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats. Seul le recul permettra de déterminer si les réformes en cours auront pour effet de simplifier le système multilatéral et, par là même, d'améliorer l'efficacité de l'aide multilatérale*.

Pour que les réformes du système multilatéral portent leurs fruits, elles doivent couvrir l'ensemble du système du développement, c'est-à-dire viser les donateurs, les organisations de développement et les pays partenaires. Au sein-même des organisations multilatérales, il est également vital que l'*ensemble* du personnel fasse siennes les réformes, c'est-à-dire les idées, les instruments et les finalités qui en constituent l'ossature. En effet, si ce sentiment d'appropriation n'existe pas au sein du personnel, toute nouvelle réforme est vouée à n'être qu'une réforme de plus. Reste maintenant à savoir comment les donateurs du CAD et les autres donateurs peuvent faire avancer les réformes du système multilatéral au sein des conseils d'administration ainsi qu'auprès des services centraux et dans les pays partenaires. Il faut garder à l'esprit que celles-ci doivent avoir pour effet de simplifier et de moderniser, ainsi que d'améliorer la coordination et la cohérence des politiques. Elles n'ont pas vocation à ne faire qu'alourdir la bureaucratie. Pour promouvoir une réforme efficace, les donateurs bilatéraux qui siègent au conseil d'administration des organisations multilatérales doivent garder du recul par rapport à la gestion au jour le jour de façon à conserver leur indépendance et leur objectivité.

Le présent rapport répond à une demande, celle de dresser un tableau plus clair de l'architecture de l'aide multilatérale. Il s'agit d'un rapport analytique, diffusé sous la responsabilité du Secrétariat, qui comble certaines lacunes de l'information sur l'aide multilatérale. Il formule quelques suggestions de nature à éclairer le débat sur l'action à entreprendre, sans pour autant proposer des recommandations précises appelées à être approuvées. On attend de ce rapport qu'il vienne nourrir et inspirer le dialogue engagé entre les donateurs bilatéraux et le système multilatéral sur le rôle des organismes multilatéraux et la mise au point d'outils communs propres à en évaluer l'efficacité. Les pays partenaires et les

* Le présent rapport ne rend pas compte du débat concernant la vaste réforme des institutions de Bretton Woods qui a suivi la crise financière et économique de l'automne 2008.

principales organisations multilatérales devraient eux être associés à ce dialogue, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Les examens des politiques des membres du CAD envers les organisations multilatérales pourraient concourir à la mise au point de principes et bonnes pratiques pour l'aide multilatérale. L'analyse de la prolifération des organisations multilatérales et de la fragmentation de l'aide, parallèlement à des analyses comparables de l'aide bilatérale, pourrait contribuer à enrichir les échanges de vues à venir sur les stratégies à mettre en œuvre pour définir une division du travail plus efficace entre les pays et au niveau des pays.

Chapitre 1

Généralités

Le système d'aide multilatéral est devenu plus complexe au cours des dernières années. Certains estiment même que le système multilatéral de financement du développement est davantage un « non-système » qu'un système du fait qu'il n'est pas planifié, qu'il manque de cohérence et qu'il est essentiellement « un enfant du désordre spontané »*. La complexité du système multilatéral se traduit par des coûts de transaction élevés tant pour les donateurs que pour les pays partenaires. Le foisonnement des organisations multilatérales, le chevauchement d'activités, la complexité des modalités de financement et la multiplicité des exigences en matière de comptabilité et de communication semblent incompatibles avec l'action en faveur de l'efficacité de l'aide.

À l'heure où les donateurs se sont engagés à accroître leur aide pour atteindre les OMD, ils examinent de près les performances des organisations multilatérales et leur aptitude à s'adapter aux enjeux du développement au XXI^e siècle. Les donateurs en tant qu'actionnaires importants des organisations multilatérales doivent veiller à rentabiliser au maximum l'argent des contribuables. Les organisations multilatérales doivent expliciter leurs résultats afin que les donateurs puissent justifier l'accroissement de l'aide acheminée par leur canal et fournir des éléments probants, utilisables par les donateurs pour choisir leurs partenaires multilatéraux et traiter avec eux.

La question de la complexité croissante du système multilatéral et de son financement a été abordée à plusieurs occasions au cours des deux dernières années. En partant du principe que la complexité est vouée à perdurer, un atelier informel organisé à Berlin (en janvier 2007) dans le cadre du Forum mondial de l'OCDE pour le développement a examiné les façons possibles de rendre le système d'aide multilatéral plus cohérent et plus efficace*. Les participants à l'atelier ont formulé trois recommandations : (a) aider les pays en développement à faire face à la complexité ; (b) agir de concert pour surveiller et évaluer les performances des organisations multilatérales, et (c) œuvrer à une meilleure compréhension des redondances, insuffisances et avantages comparatifs du système multilatéral pour déceler les possibilités d'amélioration de la cohérence de l'ensemble du système et de l'efficacité de l'aide. En juin 2007, le ministère britannique du Développement international (DFID) a accueilli une réunion à haut niveau sur l'efficacité et les financements multilatéraux pour les membres du Réseau pour l'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) et quelques autres pays donateurs. Les participants ont fermement soutenu les travaux de la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE sur l'analyse des instruments d'évaluation, l'affinement des statistiques, la gestion économique de l'aide multilatérale et le renforcement de l'évaluation. Une réunion de suivi, tenue en Suède en janvier 2008 entre les pays du MOPAN+ sur l'architecture de l'aide internationale

* <http://www.oecd.org/dataoecd/58/11/38271776.pdf>.

et les évaluations des organisations multilatérales, a renforcé les arguments en faveur de l'utilisation des instruments existants pour améliorer les rapports statistiques des donateurs bilatéraux comme des donateurs multilatéraux.

Le présent rapport, qui est le premier que le CAD consacre à l'aide multilatérale, répond à cette demande de disposer de davantage d'informations sur le système multilatéral. C'est le premier d'une série de rapports annuels qui examineront cette question. Même si la complexité doit perdurer, l'établissement de la cartographie du système multilatéral aidera non seulement à faire face à sa fragmentation et à la piètre coordination entre les organisations, mais il contribuera aussi à rendre le système plus efficace dans l'acheminement de l'aide. La résolution de ces problèmes profitera tant aux donateurs qu'aux pays partenaires. Le présent rapport est l'un des nombreux outils qui peuvent être utiles à ceux qui concourent à affiner les stratégies de développement, déterminer la répartition de l'aide à l'avenir et rationaliser et réformer les organisations multilatérales.

Le rapport met l'accent sur les flux de données et les stratégies multilatérales. Il décrit les avantages et les inconvénients des outils d'évaluation actuellement utilisés et les efforts entrepris pour les améliorer. Les rapports ultérieurs poursuivront l'analyse de certains des thèmes abordés comme l'efficacité de l'aide multilatérale, la division du travail, le point de vue des partenaires, la réforme du système, l'amélioration des données sur l'aide multilatérale et la fragmentation du système. Ils étudieront aussi de manière approfondie des questions comme l'utilisation du système multilatéral par les donateurs non membres du CAD. Le présent rapport ayant été rédigé pendant l'été 2008, il ne fait pas état des discussions sur une réforme en profondeur du système de Bretton Woods qui ont fait suite à la crise financière et économique de l'automne 2008. Cette question sera couverte par les prochains rapports.

Le présent rapport s'appuie principalement sur les données du CAD, les informations communiquées par les pays membres et celles fournies par leurs sites Internet. Il comprend neuf chapitres. Le chapitre 2 montre comment les donateurs utilisent les organisations multilatérales et les tendances historiques de l'APD multilatérale et il donne des estimations des contributions extrabudgétaires aux organismes multilatéraux. Le chapitre 3 décrit les stratégies et les politiques des pays membres du CAD en matière d'aide multilatérale. Le chapitre 4 examine la répartition de l'aide entre les canaux bilatéraux et multilatéraux. Le chapitre 5 est destiné à éveiller l'intérêt pour une étude en cours sur la taille, l'ancienneté et la mission des organisations multilatérales pouvant bénéficier de l'APD. Le chapitre 6 analyse la fragmentation de l'aide multilatérale en s'appuyant sur des études de cas sur la division du travail. Le chapitre 7 aborde la question de l'efficacité de l'aide multilatérale et inclut une analyse du processus de la Déclaration de Paris ainsi que des nouveaux outils d'évaluation et de ceux qui existent déjà. Le chapitre 8 expose le point de vue de quelques pays partenaires sur le système multilatéral. Enfin, le chapitre 9 examine les mesures de réforme en cours dans quelques-unes des principales organisations multilatérales.

Chapitre 2

Panorama de l'aide multilatérale

Le présent chapitre brosse un tableau de l'aide multilatérale qui couvre : (a) les tendances historiques de l'APD multilatérale, en général, et l'utilisation de celle-ci par les pays membres du CAD ; (b) l'aide actuellement affectée par les pays membres du CAD aux principales organisations multilatérales, et (c) le niveau approximatif des engagements d'APD transitant par le système multilatéral en tant que contributions extrabudgétaires. Sauf indication contraire, toutes les données sont exprimées aux prix et en USD constants de 2006.

Encadré 2.1. Définitions et principales catégories d'institutions multilatérales

Pour le CAD, les contributions ne peuvent être comptabilisées dans l'aide multilatérale que si :

- Elles sont versées à une organisation intergouvernementale qui consacre une part importante, voire la totalité de ses activités au développement, et
- Elles sont regroupées avec les autres montants reçus par ladite organisation de sorte qu'elles perdent leur identité et deviennent partie intégrante des actifs financiers de celle-ci.

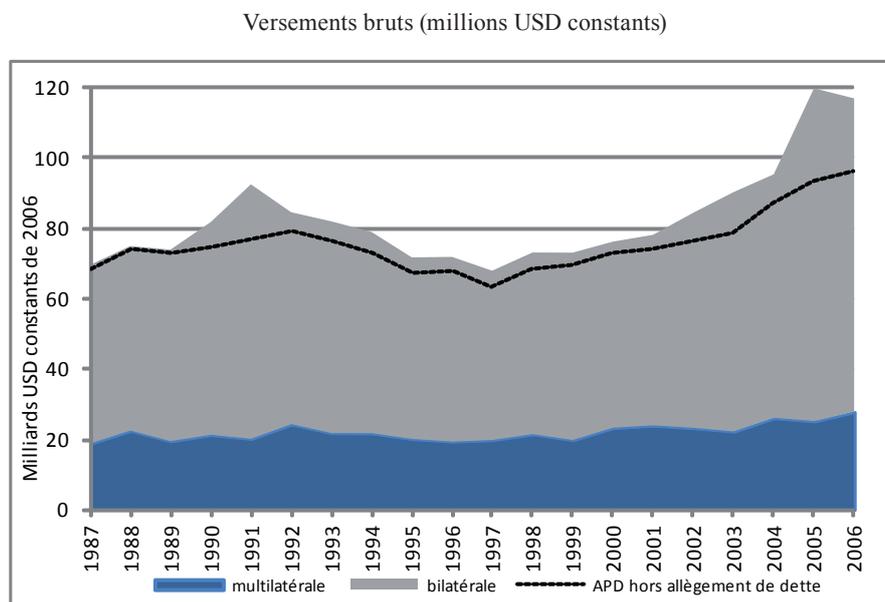
Ce regroupement implique que les contributions sont décaissées à l'initiative de l'organisation. Toute APD qui ne remplit pas ces critères est classée dans l'aide bilatérale. Cela inclut l'aide multi-bilatérale (c'est-à-dire l'aide extérieure versée à titre volontaire par les donateurs à un organisme multilatéral, en supplément des contributions à son budget central) affectée à des usages précis. Les fonds affectés à n'importe quel niveau – pays partenaire, région, secteur ou thème particulier – sont classés dans les statistiques du CAD avec l'aide bilatérale parce que le donneur contrôle ou oriente effectivement l'utilisation des fonds. Toutefois, la plupart des donateurs bilatéraux précisent à quel organisme multilatéral ils font appel pour acheminer les fonds. Cette information permet au CAD d'analyser plus complètement le recours au système multilatéral.

Les principales catégories d'institutions multilatérales sont : (a) les banques multilatérales de développement qui incluent le groupe de la Banque mondiale et son Association internationale de développement (IDA) ainsi que les banques régionales de développement avec leurs guichets de prêts assortis de conditions libérales [comme la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAfD) et la Banque interaméricaine de développement (BID)]; (b) les agences, fonds et programmes des Nations Unies, et (c) la Commission européenne (CE) qui couvre les États membres de l'Union européenne. L'aide multilatérale de la CE inclut le Fonds européen de développement (FED) ainsi que les activités de développement financées sur les ressources de leur propre budget communautaire. Dans les statistiques du CAD, les ressources provenant du budget communautaire sont réparties entre les États membres en proportion de leur contribution à ce budget.

Tendances historiques de l'aide multilatérale

Au cours des vingt dernières années, l'APD multilatérale brute¹ versée par les pays membres du CAD a été relativement stable par rapport aux fluctuations observées pour les contributions bilatérales (graphique 2.1). Alors que l'APD bilatérale a diminué entre 1991 et 1997, l'APD multilatérale est restée plus ou moins constante. Cela dit, l'aide multilatérale des membres du CAD a augmenté de USD 9.1 milliards sur la période 1987-2006, passant de USD 19.1 milliards en 1987 à USD 28.2 milliards en 2006. Les contributions des membres du CAD aux budgets centraux des institutions multilatérales ont ainsi progressé de 47 % au cours de cette période tandis que l'aide bilatérale s'est accrue de 75 %.

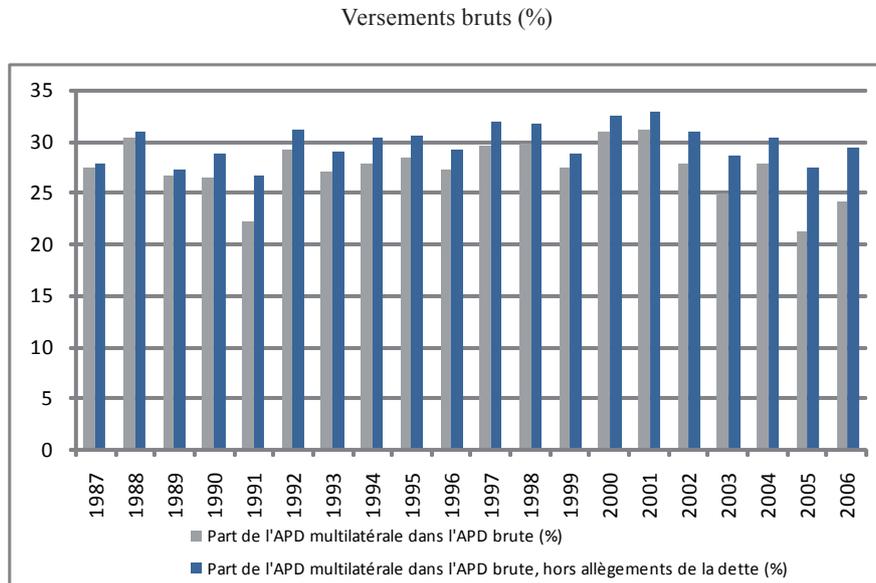
Graphique 2.1. APD brute versée par les pays membres du CAD sur la période 1987-2006



Source : Statistiques agrégées du CAD

En 2006, les contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales ont représenté 24 % de l'APD brute versée par les pays membres du CAD. Les allègements de dette ont constitué une part non négligeable de l'APD totale de certains membres du CAD, surtout au cours des cinq dernières années (graphique 2.2)². Lorsqu'on ne les prend pas en compte, les contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales ont représenté 29 % de l'APD brute des pays membres du CAD en 2006. La part de l'aide multilatérale des pays membres du CAD dans l'APD totale est tombée de 27 % à 24 % sur la période 1987-2006, lorsqu'on inclut les allègements de dette, et elle est passée de 28 % à 29 %, lorsqu'on en fait abstraction. La part en pourcentage de l'APD multilatérale dans l'APD totale a fluctué au cours de cette période entre un minimum de 21 % en 2005 et un maximum de 31 % en 2000-01. La faiblesse de la part de l'APD multilatérale à la fin de la période considérée est imputable aux allègements de dette exceptionnels accordés à la République démocratique du Congo, à l'Irak et au Nigeria entre 2003 et 2006. Hors allègements de dette, la part en pourcentage de l'APD multilatérale dans l'APD totale a été plus stable, oscillant entre 27 % et 32 %.

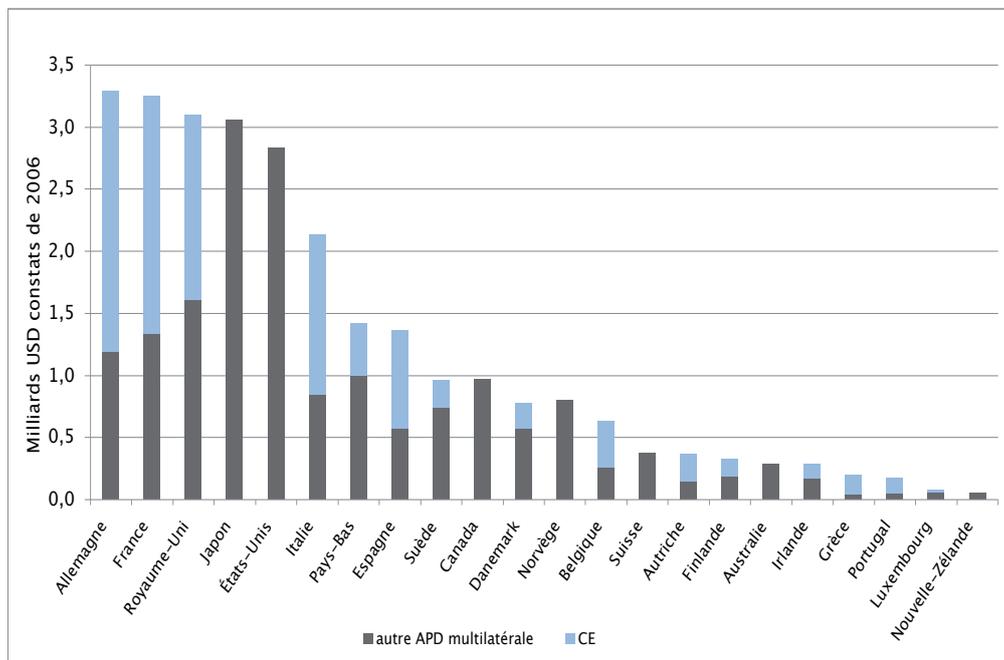
Graphique 2.2. Part de l'APD multilatérale des pays membres du CAD dans l'APD totale sur la période 1987-2006



Source : Statistiques agrégées du CAD

Graphique 2.3. APD multilatérale versée par les pays membres du CAD sur la période 2004-06

Versements bruts, moyennes des trois années de la période 2004-06 (milliards USD constants de 2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD.

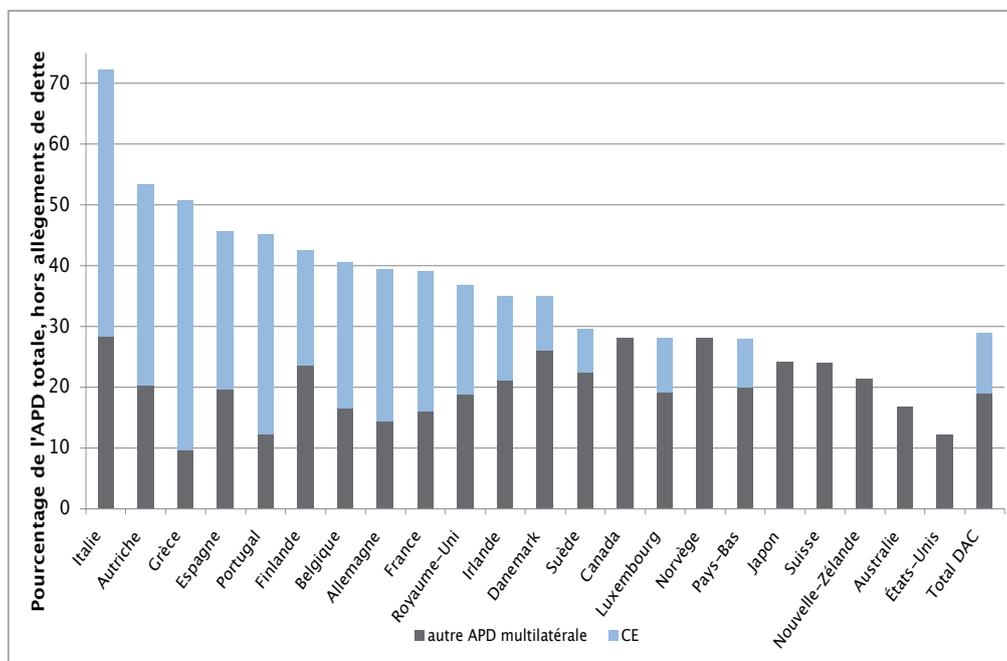
Note : L'APD versée à la CE par les membres du CAD appartenant à l'UE s'est élevée à USD 9.6 milliards et l'APD multilatérale totale des pays membres du CAD à USD 26.7 milliards.

Les montants et les proportions de l'APD que les pays membres du CAD apportent aux organisations multilatérales varient considérablement. En termes absolus, avec des contributions moyennes annuelles aux budgets centraux de USD 3.3 milliards en 2004-06, ce sont l'Allemagne et la France qui ont apporté les plus gros montants aux organisations multilatérales. La Nouvelle-Zélande et le Luxembourg ont en revanche apporté les plus faibles montants puisqu'ils n'ont contribué au financement de leurs budgets centraux qu'à hauteur de USD 52 et 78 millions, respectivement (graphique 2.3 et tableau 2.1). La part dans l'aide multilatérale, hors allègements de dette, des contributions de l'Italie, de l'Autriche et de la Grèce aux budgets centraux des organisations multilatérales s'est élevée à 72%, 53% et 51%, respectivement (graphique 2.4). La part des contributions de 13 des 23 pays membres du CAD au financement des budgets centraux des institutions multilatérales a été supérieure à la part moyenne de 29% observée pour ces apports en 2004-06. Les parts de 12% et 17% enregistrés, respectivement, pour les États-Unis et l'Australie ont été les plus faibles comptabilisées pour les contributions aux budgets centraux.

Comme la Commission européenne jouit d'un rôle double dans le développement (voir encadré 3.5) et qu'elle est limitée aux pays membres de l'UE, l'image est différente quand les contributions de la CE sont exclues. La part de l'APD varie de 9% pour la Grèce et 12% pour le Portugal à 28% pour le Canada et la Norvège et 29% pour l'Italie. La part moyenne pour les pays membres du CAD est de 19%. Lorsque les contributions à la CE ne sont pas prises en compte, le Japon est le premier donneur multilatéral (USD 3.1 milliards) devant les États-Unis (USD 2.8 milliards).

Graphique 2.4. **Pourcentage de l'APD multilatérale comme part de l'APD totale versée par les pays membres du CAD (hors allègements de dette)**

Versements bruts, moyennes des trois années de la période 2004-06 (%)



Source : Statistiques agrégées du CAD

Tableau 2.1. **Contributions aux budgets centraux des principaux organismes multilatéraux versées par les pays membres du CAD sur la période 2004-06**

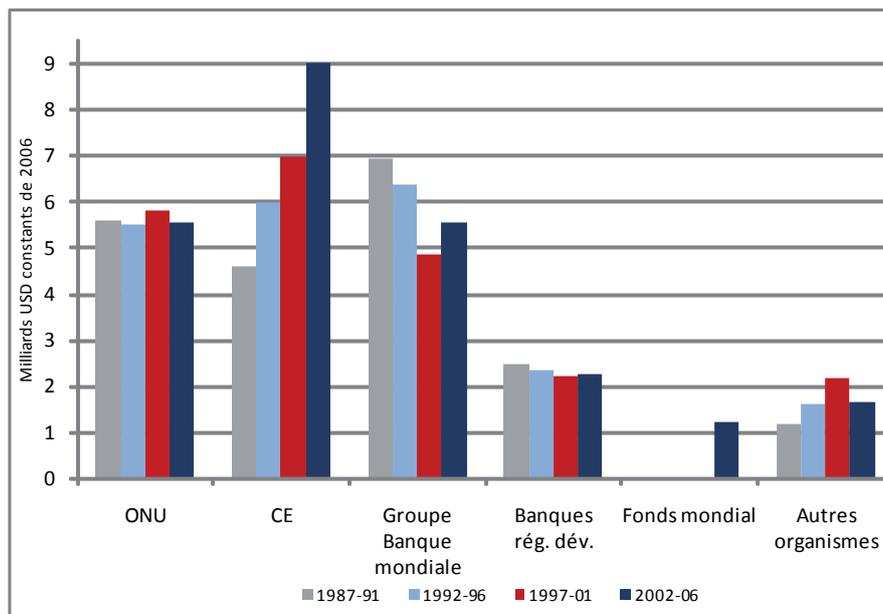
Versements bruts, moyennes des trois années de la période 2004-06 (milliards USD constants 2006)

Donneur	Agences ONU	CE	Groupe Banque mondiale	Banques rég. de dév.	Fonds mondial	Autres organismes multilatéraux	APD multilatérale totale	APD multilatérale en % APD brute	APD multilatérale en % APD brute, hors allègements dette	APD multilatérale (hors CE) en % APD brute, hors allègements dette
Allemagne	253	2,104	589	177	81	91	3,295	30	39	14
Australie	51	-	132	61	14	30	290	16	17	17
Autriche	31	224	65	35	-	12	366	28	53	21
Belgique	53	375	131	30	12	28	629	33	41	16
Canada	279	-	248	173	126	137	963	26	28	28
Danemark	317	203	99	52	22	83	775	34	35	28
Espagne	116	787	198	141	38	62	1,343	37	45	19
États-Unis	621	-	1,188	330	438	259	2,836	11	12	12
Finlande	107	143	39	19	3	16	326	40	43	24
France	199	1,922	394	197	225	317	3,255	28	39	16
Grèce	10	161	17	0	0	9	198	51	51	9
Irlande	85	112	62	6	15	2	282	35	35	21
Italie	249	1,286	274	122	77	122	2,129	52	72	29
Japon	917	-	1,452	440	105	144	3,058	19	24	24
Luxembourg	20	25	14	11	2	5	78	28	28	19
Nouvelle-Zélande	18	-	8	6	0	20	52	21	21	21
Norvège	507	-	162	91	30	9	799	28	28	28
Pays-Bas	448	426	328	100	64	53	1,418	26	28	19
Portugal	11	126	13	18	1	4	173	27	45	12
Royaume-Uni	492	1,487	688	173	121	120	3,082	28	37	19
Suède	431	227	118	88	58	45	967	28	30	23
Suisse	121	-	151	51	4	48	375	22	24	24
Total CAD	5,334	9,609	6,373	2,322	1,438	1,614	26,690	24	29	19
<i>Part de l'APD multilatérale totale</i>	<i>20</i>	<i>36</i>	<i>24</i>	<i>9</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>100</i>			

Source : Statistiques agrégées du CAD.

Graphique 2.5. **APD multilatérale (contributions aux budgets centraux) versée par les pays membres du CAD aux principaux organismes sur la période 1987-2006**

Versements bruts, moyennes sur cinq ans pendant la période 1987-06 (milliards USD constants de 2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD.

Montants attribués aux organismes multilatéraux

Le tableau 2.1 indique les contributions aux budgets centraux que les pays membres du CAD ont versées aux principales organisations multilatérales sur les années 2004-06. Les contributions versées à la CE au cours de cette période ont représenté 36 % de l'aide multilatérale totale, les parts de celles destinées au Groupe de la Banque mondiale³ et au système des Nations Unies⁴ s'établissant, dans le même temps à 24 % et 20 %, respectivement.

Le graphique 2.5 montre l'évolution des contributions versées par les pays membres du CAD aux principaux organismes sur la période 1987-2006. Au cours de ces vingt années, les contributions à la CE ont augmenté en termes réels, passant de USD 3.4 milliards en 1987 à USD 9.9 milliards en 2006. La CE a remplacé le Groupe de la Banque mondiale comme premier bénéficiaire des contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales dans la seconde moitié des années 90. Les contributions aux budgets centraux du système des Nations Unies et des banques régionales de développement ont été relativement stables pendant la période considérée. Celles au budget central de l'Association internationale de développement (IDA) ont culminé à la fin des années 80 et au début des années 90 avant de fléchir ensuite. La part du Fonds mondial, créé en 2001, dans les contributions aux budgets centraux des institutions multilatérales a atteint 5 % sur la période 2002-06.

Versements bruts et remboursements de crédits

Les statistiques du CAD enregistrent à la fois les flux financiers *vers* les organismes multilatéraux (indiqués plus haut) et les flux financiers *en provenance* de ces organismes vers les pays en développement. Le graphique 2.6 présente, de manière schématique, ces deux flux pour les années 1997-2006. Pendant cette période, USD 237 milliards ont été transférés vers le système multilatéral et USD 242 milliards ont été transférés par celui-ci vers les pays en développement. L'équilibre virtuel entre les entrées et les sorties de fonds est atteint pour la CE, mais il recouvre deux situations très différentes pour les autres organismes multilatéraux. Les sorties de fonds de l'IDA et des banques régionales excèdent leurs entrées de fonds du fait que les remboursements de prêts et autres rentrées d'argent, comme les prêts accordés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), sont réinvestis dans de nouveaux prêts assortis de conditions libérales.

À l'inverse, les entrées de fonds que le système des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales enregistrent excèdent leurs sorties de fonds. Cela tient probablement au fait que les Nations Unies ne définissent pas les sorties de fonds de la même façon que le CAD définit les flux de l'APD. Les entrées de fonds sont calculées selon la définition de

Exclusion des allègements de dette du reste de l'analyse

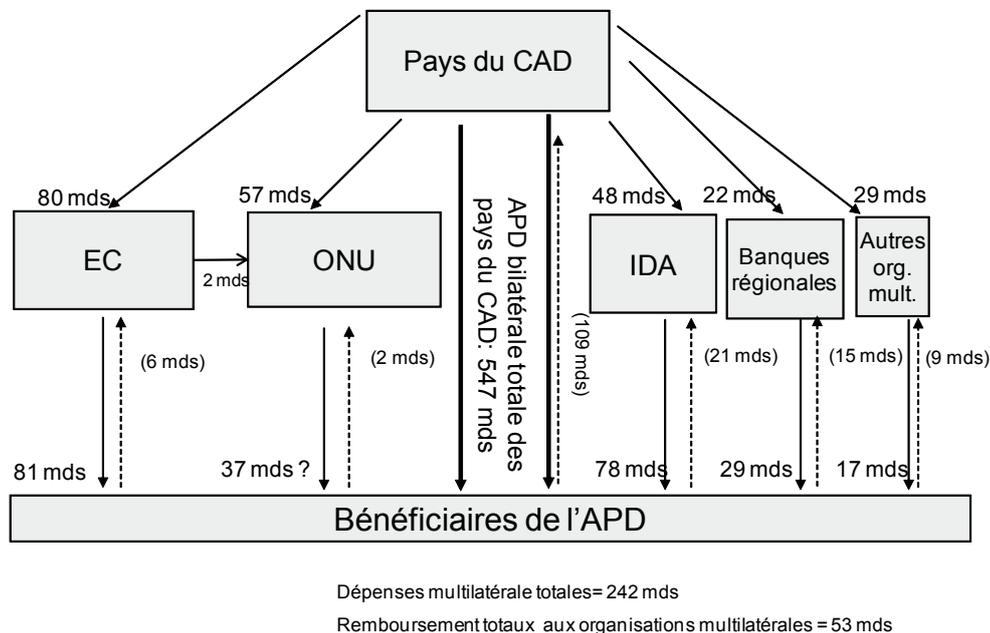
Les allègements de dette ont été exclus dans les tableaux qui suivent dans le présent chapitre et le reste du rapport pour brosser un tableau plus représentatif d'une année « type ». En 2006, l'Irak et le Nigeria ont bénéficié d'allègements exceptionnels de leur dette bilatérale. Les allègements bruts de dette accordés par les membres du CAD se sont élevés au total à USD 20.8 milliards. En outre, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale a réduit l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE) vis-à-vis de la Banque africaine de développement (BAfD) et de l'Association internationale de développement (IDA); cet allègement de USD 37.2 milliards, qui doit être étalé sur plusieurs années, a été comptabilisé dans sa totalité dans les statistiques de 2006 sur les dépenses des organisations multilatérales.

l'APD normalement utilisée par le CAD. Autrement dit, la totalité, ou dans certains cas, un pourcentage donné des contributions versées à chaque organisme est pris en compte. Les sorties de fonds, par contre, sont calculées suivant la définition des Nations Unies des « activités opérationnelles de développement ». Dans de nombreux organes des Nations Unies, surtout les grandes agences spécialisées, seuls sont pris en compte les coûts directs des activités menées dans les pays en développement. Il n'est pas tenu compte des gros budgets centraux de ces organismes alors qu'ils peuvent financer des activités opérationnelles, voire parfois les régir. L'écart entre les entrées et les sorties de fonds tient peut-être aussi au fait que les contributions versées (entrées de fonds) aux organismes dont les activités sont orientées vers le développement, comme le PNUD, ont toujours été comptabilisées comme APD alors que les sorties de fonds ont pu bénéficier à des pays qui n'étaient pas considérés comme « en développement » (Russie, Europe de l'Est, par exemple) et n'ont, de ce fait, pas été comptabilisées comme APD. Le CAD s'efforce, en collaboration avec les Nations Unies, de clarifier ces questions et d'harmoniser le plus possible les données. L'annexe 1 du rapport du Conseil économique et social (ECOSOC) *Analyse statistique globale du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2006* analyse ces différences⁵.

Graphique 2.6. Versements bruts d'APD (contributions aux budgets centraux) et remboursements 1997-2006, valeur cumulée (hors allègements de dette)

Milliards (mds) USD constants de 2006

APD multilatérale totale des pays du CAD en 1997-2006 = 237 mds



Source : Statistiques agrégées du CAD.

Note : La CE reçoit et fournit de l'aide multilatérale. Ses contributions aux budgets centraux d'autres organisations multilatérales sur la période 1997-2006 se décomposent comme suit : Nations Unies – USD 2.2 milliards (comme indiqué dans le graphique), Banque mondiale – USD 2.2 milliards (IDA 1.7 milliard, BIRD 0.5 milliard), banques régionales de développement – USD 18 millions et autres organismes – USD 605 millions.

Utilisation totale du système multilatéral

Pour les besoins des statistiques du CAD, l'aide préaffectée à un secteur, un thème, un pays ou une région est classée dans l'aide bilatérale, *même si elle est acheminée par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux* (contributions extrabudgétaires/» aide multilatérale»). Il s'ensuit que les statistiques courantes du CAD sur l'APD ne reflètent pas totalement l'importance du système multilatéral. Une analyse des contributions extrabudgétaires ou « aide multi-bilatérale » doit être prise en compte dans l'architecture globale de l'aide multilatérale.

APD des pays membres du CAD transitant par le système multilatéral

Le système de notification des pays créanciers du CAD (base de données SNPC sur les activités d'aide) collecte des informations sur les « canaux d'acheminement » pour déterminer la part de l'aide qui est acheminée *par l'intermédiaire* du système multilatéral. Toutefois, tous les donateurs n'utilisent pas les codes correspondant aux divers canaux utilisés. Il est, de ce fait, actuellement difficile d'estimer les montants qui transitent par des organismes précis, comme un organisme donné des Nations Unies. Quelques membres du CAD ont commencé à utiliser les codes des canaux d'acheminement, mais ils sont minoritaires et beaucoup doivent encore adapter leurs systèmes informatiques pour pouvoir intégrer ces codes. Les données ne sont actuellement disponibles que sur la base des engagements.

Le tableau 2.2 montre pourquoi il est intéressant de signaler les canaux d'acheminement de l'aide pour avoir une vue d'ensemble de la façon dont les donateurs utilisent les organismes multilatéraux. Il ressort des données fournies par les membres qui communiquent la totalité ou une grande partie des informations demandées que leurs contributions aux budgets centraux (engagements) des organismes multilatéraux ont représenté 21 % de leur APD totale en 2006 (hors allègements de dette). L'aide acheminée par l'intermédiaire de ces organismes en a constitué 10 % supplémentaires. La somme des contributions aux budgets centraux et de l'aide transitant par les organismes multilatéraux (31 %) est un meilleur indicateur de la façon dont ces donateurs utilisent le système multilatéral que les seules données concernant les contributions aux budgets centraux. La plupart des pays qui n'ont pas fourni d'informations sur les « canaux d'acheminement » ont donné, pour le présent rapport, des estimations de leurs contributions extrabudgétaires en 2006. Celles-ci, jointes aux données du SNPC, permettent d'estimer le total des contributions extrabudgétaires à USD 11 milliards en 2006. En ajoutant ce chiffre aux engagements de USD 32 milliards pour le financement des budgets centraux en 2006, on peut estimer à 35 % le pourcentage de l'APD totale qui transite par le système multilatéral (USD 43 milliards en 2006).

La façon dont se répartissent les contributions des pays membres du CAD entre les contributions extrabudgétaires et celles qui sont destinées au financement des budgets centraux est très variable. La Nouvelle-Zélande et la Norvège fournissent un peu plus de contributions extrabudgétaires que de contributions aux budgets centraux. Les contributions extrabudgétaires de l'Australie, du Canada, des États-Unis, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Suède sont supérieures à la moyenne observée pour les membres du CAD. À l'extrême opposé, les contributions de l'Allemagne et de la Grèce aux budgets centraux des organismes du système multilatéral représentent plus de 95 % de leur APD multilatérale.

Les contributions par les pays membres du CAD aux agences spécialisées des Nations Unies sont souvent affectées à des projets et des programmes précis. Le tableau 2 dans chacune des pages pays de l'appendice montre que cela est un moyen de financement courant. Le graphique 2.7 montre comment se répartissaient en 2006 les contributions extrabudgétaires allouées à des organismes bien précis. L'ONU en absorbait près des deux tiers et la Banque mondiale 20%. Les cinq agences qui en reçoivent le plus au sein du système des Nations Unies sont le PAM, l'UNICEF, le PNUD, le HCR et l'OMS, soulignant le fait que 35% des contributions extrabudgétaires sont destinées à l'aide humanitaire.

Encadré 2.2. Données collectées par le CAD auprès des organismes multilatéraux

Le CAD collecte auprès des organismes multilatéraux des données couvrant leurs activités dans les pays en développement, y compris les dépenses de soutien directement liées à l'exécution de ces activités. Ces données concernent uniquement les dépenses des budgets réguliers (centraux) pour éviter les risques de double comptage. Comme il est expliqué dans l'encadré 2.1, les statistiques du CAD considèrent les fonds préaffectés à n'importe quel niveau – pays partenaire, région, secteur ou thème particulier – comme des apports bilatéraux.

Les organismes multilatéraux (autres que la CE qui est membre du CAD) ne sont pas formellement tenus de communiquer des données au CAD. En pratique, le niveau de notification varie. Les banques multilatérales de développement notifient leurs prêts assortis et non assortis de conditions libérales ainsi que leurs dons. Les banques multilatérales, Elles, les fonds et programmes des Nations Unies ainsi que diverses agences spécialisées des Nations Unies, le Fonds mondial, le Fonds pour l'environnement mondial et le Protocole de Montréal fournissent des statistiques agrégées de dépenses consacrées aux différents pays partenaires. La communication d'informations au niveau des activités à la base de données du système de notification des pays créanciers (SNPC) sur les activités d'aide – nécessaire à l'analyse des ressources reçues par les pays en développement au niveau sectoriel – est moins complète.

- La **Banque mondiale** ne communique actuellement pas de données pour le SNPC. Le secrétariat du CAD télécharge les données à partir du site Internet de la Banque mondiale puis il les formate et les classe de façon à les rendre comparables aux données sur l'aide bilatérale avant de les intégrer dans le SNPC. Ce processus ne produit pas des données de la même qualité que celles relatives aux donateurs bilatéraux. Le personnel du CAD et de la Banque mondiale sont en train de mettre au point conjointement un système plus rigoureux pour entrer les données concernant les projets de la Banque mondiale dans la structure des codes sectoriels du SNPC.
- La **Banque africaine de développement**, la **Banque asiatique de développement**, la **Banque interaméricaine de développement** et le **FIDA** fournissent des données au niveau des activités qui peuvent être facilement converties pour être intégrées dans le SNPC. Les codes sectoriels sont assignés par le secrétariat du CAD.
- Le **FNUAP**, l'**UNICEF**, l'**ONUSIDA** et le **Fonds mondial** communiquent des données sur les dépenses au niveau des activités sous une forme facilement adaptable au SNPC. Le système de codes sectoriels repose sur l'établissement de correspondances entre les codes du SNPC et les codes internes de ces organismes.
- Les plus grandes lacunes dans les données concernent notamment le **PNUD**. Le secrétariat du CAD et le PNUD cherchent à déterminer comment combler les dernières lacunes dans les données que le PNUD communique au CAD sur les dépenses qu'il consacre au développement. Le PNUD a prouvé qu'il appuyait ces efforts en étant l'un des premiers organismes à souscrire à l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI), lancée à Accra en septembre 2008.

Il est indispensable d'obtenir des données précises et détaillées sur les dépenses des organismes multilatéraux. Ce n'est que s'il dispose de ces données que le CAD pourra brosser un tableau complet de l'architecture de l'aide mondiale et rendre dûment compte du rôle très important que les organismes multilatéraux jouent dans la coopération pour le développement. Il est aussi nécessaire de disposer de données détaillées sur l'aide au niveau des pays partenaires pour procéder à des analyses statistiques exactes et éclairer les discussions sur la fragmentation de l'aide, la division du travail et l'harmonisation entre les donateurs, par exemple.

Allocations des contributions extrabudgétaires

La Norvège est le pays membre du CAD qui a préaffecté la plus grande part de ses contributions en 2006. Le tableau 2.3 montre que cette année-là, ses contributions aux budgets centraux des organismes des Nations Unies (engagements) se sont élevées à USD 470 millions. Ce montant ne représentait toutefois que 43 % de l'aide totale que la

Tableau 2.2. **Contributions extrabudgétaires transitant par les organismes multilatéraux : Système de notification des pays créanciers et estimations des donneurs**

Engagements en 2006 (millions USD courants), hors allègements de dette

Donneur	Aide bilatérale totale	dont acheminée par organismes multilatéraux (volontaire)	Contributions totales aux budgets centraux du système multilatéral	Utilisation totale du système multilatéral	Part dans l'APD totale des contributions aux budgets centraux du système multilatéral (%)	Part dans l'APD totale des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires (%)	Part des contributions aux budgets centraux dans l'utilisation totale du système multilatéral (%)
	(A)	(B)	(C)	(B+C)	(C/(A+C))	((B+C)/(A+C))	(C/(B+C))
Allemagne	6,443	210	3,753	3,963	37	39	95
Australie	1,519	243	327	570	18	31	57
Autriche	365	34	436	470	54	59	93
Belgique	1,142	177	868	1,045	43	52	83
Canada	2,433	559	1,141	1,699	32	47	68
CE*	12,311	1,677	582	2,259	6	17	34
Danemark	1,113	75	741	816	40	44	91
États-Unis	22,606	2,035	2,385	4,421	10	18	54
Finlande	604	93	357	450	37	47	79
Grèce	189	3	235	238	55	56	99
Italie	904	128	1,629	1,757	64	69	93
Luxembourg	205	57	86	143	30	49	60
Nouvelle-Zélande	297	69	58	127	16	36	46
Norvège	2,422	822	769	1,578	24	50	48
Pays-Bas	8,788	1,552	1,796	3,347	17	32	54
Portugal	217	21	185	206	46	51	90
Suède	2,810	646	1,146	1,792	29	45	64
Suisse	1,145	187	637	824	36	46	77
Donneurs précisant les canaux d'acheminement dans le SNPC	65,515	8,587	17,131	25,706	21	31	67
Espagne ^{^^}	1,854	476	1,680	2,156	48	60	80
France [^]	6,047	80	5,081	5,161	46	46	98
Irlande	632	..	389	389	38
Japon	9,832	371	3,731	4,102	28	30	91
Royaume-Uni ^{^^^}	5,763	1,374	3,766	5,140	40	54	74
Estimations des donneurs/ notification partielle	24,128	2,301	14,648	16,949	38	44	87
Total CAD	89,644	10,888	31,779	42,655	26	35	75

Source : Statistiques agrégées du CAD et du Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC).

* La CE est incluse dans le tableau parce qu'elle est membre du CAD et, qu'à ce titre, elle indique les «canaux d'acheminement» empruntés dans sa communication au SNPC sur les contributions extrabudgétaires qu'elle fait transiter par d'autres organismes multilatéraux.

[^] La France n'a pas précisé les canaux d'acheminement empruntés dans les informations qu'elle a communiquées au SNPC; le tableau inclut une estimation partielle des contributions extrabudgétaires émanant du ministère français des Affaires étrangères.

^{^^} L'Espagne n'a pas précisé les canaux d'acheminement empruntés dans les informations qu'elle a communiquées au SNPC; des estimations des contributions extrabudgétaires émanant du ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération ont été utilisées.

^{^^^} Le Royaume-Uni n'a pas précisé les canaux d'acheminement empruntés dans les informations qu'il a communiquées au SNPC; des estimations provisoires des contributions extrabudgétaires établies par le ministère britannique du Développement international (DFID) ont été utilisées.

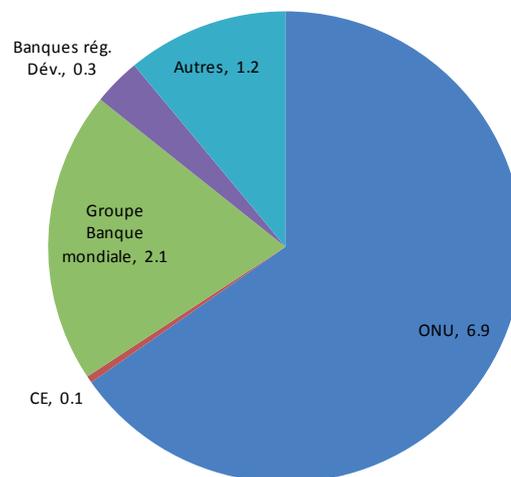
Norvège a acheminée par l'intermédiaire des Nations Unies en 2006. Elle a en effet fait transiter par elles 620 autres USD millions destinés à des projets et programmes précis et les contributions extrabudgétaires qu'elle a acheminées par l'intermédiaire de la Banque mondiale ont également été importantes. Au total, les contributions de la Norvège aux budgets centraux n'ont représenté que 48% des fonds versés au système multilatéral. D'après le ministère norvégien des Affaires étrangères, la part de l'APD allouée aux contributions extrabudgétaires augmente depuis quelque temps alors que la part des contributions aux budgets centraux des organismes multilatéraux est restée relativement stable⁷. Si l'on totalise ses contributions aux budgets centraux et ses contributions extrabudgétaires, c'est environ la moitié de son aide totale que la Norvège a versée directement au système multilatéral ou qu'elle a fait transiter par lui en 2006.

Utilisation du système multilatéral par les pays non membres du CAD

Les sources de financement du développement se multiplient. La coopération Sud-Sud s'est intensifiée et l'APD fournie par des pays donateurs non membres du CAD a sensiblement augmenté au cours des deux dernières années. Cette tendance a des chances de se poursuivre et certains de ces pays devraient encore accroître leurs contributions. L'Union européenne (UE), par exemple, a fixé un objectif collectif pour l'APD moyenne de 0.56% du revenu national brut (RNB) en 2010. Les États membres qui ont adhéré à

Graphique 2.7. **Contributions extrabudgétaires versées aux organismes multilatéraux en 2006**

Engagements, hors allègements de dette (Total USD 10.6 milliards)



Source : Système de notification des pays créanciers et estimations pour le Royaume-Uni, la France et l'Espagne.

Note : Le graphique repose sur les données communiquées au SNPC sur les canaux d'acheminement de leurs contributions extrabudgétaires par 16 membres du CAD (dont des données partielles fournies par le Japon), des estimations des canaux d'acheminement empruntés par les contributions extrabudgétaires émanant du Royaume-Uni, de la France et de l'Espagne, et des estimations établies par le Secrétariat pour l'Allemagne, l'Italie et la Suède à partir des montants totaux de contributions extrabudgétaires notifiés par ces pays (non ventilés par organisme bénéficiaire). L'Irlande n'est pas incluse, faute de données.

Tableau 2.3. **Contributions de la Norvège aux budgets réguliers des agences et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006**

Engagements (hors allègements de dette) en 2006, en millions USD

	Contributions aux budgets centraux	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets centraux en % de l'utilisation
Nations Unies	483	620	1,102	44
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	108	98	206	52
<i>UNICEF</i>	131	131	262	50
<i>FNUAP</i>	41	4	45	91
<i>HCR</i>	27	2	29	92
<i>PAM</i>	32	72	104	31
<i>UNRWA</i>	16	10	26	60
<i>OMS*</i>	36	114	150	24
Groupe Banque mondiale	136	144	279	49
FMI	-	1	1	-
Banques rég. dév.	87	9	96	91
Autres organismes multilatéraux	63	49	112	56
Total	756	822	1,578	48

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers.

* Les données pour l'OMS correspondent aux contributions aux budgets centraux qui sont comptabilisables dans l'APD (51 %).

Tableau 2.4. **APD des donneurs non membres du CAD en 2004-06**

Versements bruts, moyennes des trois années de la période 2004-06 (millions USD constants de 2006)

Non-DAC Donor	APD totale	APD bilatérale	APD multilatérale	Part de l'APD multilatérale dans l'APD totale (%)
Chypre*	14	6	8	55
Estonie	10	2	8	84
Hongrie	107	53	53	50
Lettonie	11	1	10	93
Lituanie	17	3	13	79
Pologne	220	68	152	69
République slovaque	49	23	26	53
République tchèque	143	73	70	49
Slovénie	26	11	16	60
<i>Total UE 10 (à l'exclusion de Malte)</i>	<i>596</i>	<i>240</i>	<i>357</i>	<i>60</i>
Arabie Saoudite	1,124	1,068	56	5
Corée	629	445	184	29
Émirats arabes unis	105	105	-	-
Islande	31	22	9	29
Israël	59	51	8	13
Koweït	511	489	22	4
Taipei chinois	320	309	10	3
Thaïlande	25	22	3	12
Turquie	554	491	63	11
Total pays non membres du CAD	3,953	3,242	711	18

Source : Statistiques agrégées du CAD.

* Note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Aucune autorité ne représente à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur « la question chypriote ».

l'UE après 2002 et qui n'ont pas atteint un ratio APD/RNB de 0.17% feront un effort pour porter leur APD à ce niveau au sein de leur allocation budgétaire d'ici 2010. Les autres pays émergents devraient aussi accroître leur APD. Les organisations multilatérales pourraient jouer un rôle important dans l'acheminement de cet accroissement de l'APD vers les pays en développement, au moins au départ. Les nouveaux membres de l'UE fournissent déjà de l'APD du seul fait qu'ils sont membres de la CE. Dès qu'un pays commence à notifier son APD, ses contributions aux Nations Unies et à d'autres organisations multilatérales sont prises en compte. En faisant transiter leur aide par les institutions multilatérales, les nouveaux pays donateurs peuvent contribuer à l'aide tout en établissant leurs propres institutions chargées de gérer les flux d'aide bilatérale.

Le Secrétariat ne dispose pas de données complètes sur les fonds que les donateurs non membres du CAD fournissent aux organisations multilatérales. Ces pays sont très peu nombreux à communiquer des informations au CAD et de gros acteurs comme le Brésil, la Chine et l'Inde ne figurent pas parmi eux. Le tableau 2.4 montre les fonds fournis aux organisations multilatérales par les 18 donateurs non membres du CAD qui lui communiquent des données. Comme on peut s'y attendre, les nouveaux membres de l'UE font transiter par les institutions multilatérales (y compris la CE) une part importante de leur APD brute totale qui va de 50% dans le cas de la Hongrie à 93% dans celui de la Lettonie. La part moyenne de l'APD totale que les donateurs non membres du CAD acheminent par l'intermédiaire des organisations multilatérales n'est toutefois que de 18%, soit un pourcentage inférieur à la moyenne du CAD. Trois donateurs (le Taipei chinois, le Koweït et l'Arabie saoudite) sont depuis longtemps d'importants donateurs bilatéraux et ils font baisser la part moyenne de l'APD accordée aux organismes multilatéraux par les donateurs non membres du CAD.

Dans la mesure où les principaux donateurs d'aide au développement non membres du CAD communiqueront des données, les rapports ultérieurs brosseront un tableau plus complet des flux d'aide entre les pays non membres du CAD et le système multilatéral.

Il est difficile d'estimer le montant des contributions extrabudgétaires des donateurs non membres du CAD sur la base des informations qu'ils communiquent. La Corée est un

Tableau 2.5. **Corée : contributions aux budgets réguliers des organismes multilatéraux et aide acheminée par leur intermédiaire**

Engagements (hors allègements de dette) 2006, millions USD

	Contributions aux budgets centraux	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets centraux en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	53	6	59	91
<i>dont:</i>				
CESAP	-	1	1	-
FAO	4	0	4	97
DPKO	-	3	3	-
OMS	7	1	8	90
Groupe Banque mondiale	80	0	81	99
Banques rég. dév.	70	-	70	100
Autres organismes multilatéraux	13	1	14	96
Total	217	7	223	97

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers.

pays non membre du CAD qui fournit des informations pour le SNPC, notamment sur les canaux d'acheminement de son aide. Elle fournit très peu de contributions extrabudgétaires. Les contributions aux budgets centraux constituent 97% de son aide multilatérale totale (tableau 2.5). Elle n'achemine par l'intermédiaire des institutions multilatérales que USD 7 millions de contributions extrabudgétaires qui sont allouées, pour près de la moitié, au Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO).

Notes

1. Dans le présent rapport, le chiffre brut a été délibérément retenu pour montrer la part des apports de chaque membre du CAD qui va aux organisations multilatérales sans en déduire les rentrées de fonds qu'enregistrent les donateurs qui ont des programmes de prêts. Les chiffres nets exagèreraient la part de l'aide multilatérale pour certains pays du fait que le niveau de leur APD nette est très inférieur à celui de leur APD brute.
2. Les allègements de dette incluent toutes les mesures concernant la dette y compris son annulation et son rééchelonnement.
3. Le Groupe de la Banque mondiale inclut la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'IDA, la SFI et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), mais l'APD bénéficie principalement à l'IDA, le bras de la Banque mondiale pour les prêts assortis de conditions libérales.
4. Le système des Nations Unies correspond à l'ensemble du réseau d'agences, de traités et de conventions mis en place par les Nations Unies. Il convient de noter que l'information contenue dans le présent rapport couvre l'ensemble du système et n'est pas ventilée entre ses composantes.
5. Nations Unies (2008), A/63/71-E/2008/46, *Analyse statistique globale du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2006*, New York (www.un.org/ecosoc).
6. Les sections 2.1 à 2.3 reposent sur les versements bruts de contributions aux budgets centraux. La section 2.4 examine l'utilisation totale du système multilatéral, pour laquelle nous disposons uniquement de données sur les engagements.
7. Ministère norvégien des Affaires étrangères (2007), *Norwegian Development Assistance in 2008 – Priority Areas*, Oslo, (<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/Development-cooperation/norwegian-development-assistance-in-2008.html?id=493308>).

Chapitre 3

Politiques des donateurs du CAD en matière d'aide multilatérale

Le chapitre 2 a brossé le tableau d'ensemble de l'aide multilatérale à l'aide des statistiques du CAD. L'appendice au rapport décrit les politiques et les apports d'aide multilatérale de chacun des membres du CAD. Le présent chapitre résume les messages dominants et les grandes tendances, donne un aperçu général des principaux objectifs visés et stratégies suivies par les pays membres du CAD dans leur engagement auprès des organisations multilatérales et décrit leur gestion de l'aide multilatérale. Il expose aussi le double rôle que la CE joue dans l'APD.

Partenaires multilatéraux

Les pays membres du CAD s'engagent auprès des institutions multilatérales pour des raisons similaires et ils voient, dans cet engagement, des avantages du même ordre, tels que les économies d'échelle réalisées, le savoir-faire partagé, la neutralité politique assurée et les biens publics fournis par ces institutions. Collaborer avec elles peut aussi réduire le poids de l'aide pour les donateurs et les pays partenaires (graphique 3.1). Ces avantages font des organisations multilatérales des acteurs importants de la coopération pour le développement.

Graphique 3.1. Pays membres du CAD : avantages et priorités de l'engagement auprès des organismes multilatéraux

Avantages de l'engagement auprès des organismes multilatéraux	Priorités de l'engagement auprès des organismes multilatéraux
Économies d'échelle Gouvernance mondiale – établissement des principes et des normes du développement mondial Neutralité et légitimité politiques Abondance des ressources en capital et savoir-faire Fourniture d'une assistance consultative et technique Faiblesse des coûts de transaction Fourniture de biens publics	Efficacité et efficience Réalisation des OMD – notamment réduction de la pauvreté États fragiles Crise humanitaire Santé – surtout VIH/SIDA Sécurité alimentaire Changement climatique/environnement Égalité des sexes Éducation Droits de l'homme Coopération plus étroite entre les organisations multilatérales

Source : Pages de l'appendice sur les membres du CAD.

L'ampleur de l'engagement des pays membres du CAD auprès du système d'aide multilatéral varie considérablement. La plupart des pays membres du CAD – même les plus petits d'entre eux – s'engagent auprès de nombreuses organisations multilatérales. Ils attribuent toutefois, dans la plupart des cas, l'essentiel de leur budget d'aide multilatérale à quelques organisations partenaires stratégiques. Ils partagent les fonds restants entre un grand nombre d'organisations qui ne reçoivent que de faibles montants, presque symboliques. Cela peut, en partie, tenir au fait que les contributions à de nombreux organismes sont obligatoires¹. Une large répartition des dotations budgétaires entre un grand nombre de bénéficiaires multilatéraux peut servir des desseins politiques, mais elle peut aussi signifier que des donateurs du CAD n'exploitent pas au mieux leurs ressources et leur influence dans le cadre de leur engagement auprès des organismes multilatéraux. Certains estiment, toutefois, qu'en contribuant faiblement au financement d'une organisation multilatérale spécialisée, un pays peut obtenir beaucoup en retour, sous la forme d'informations sur le travail de l'organisation en question. De plus, les ministères des Affaires étrangères sont souvent poussés par les ministères sectoriels à continuer de financer, même faiblement, des organisations spécialisées.

Les examens du CAD par les pairs ont recommandé à certains pays, des petits pays le plus souvent, d'adopter une démarche plus ciblée à l'égard du système multilatéral pour pouvoir être plus influents. Quelques pays seulement (l'Irlande, par exemple, voir l'encadré 3.1) ont suivi cette recommandation et réduit le nombre d'organisations multilatérales auprès desquelles ils s'engagent. En d'autres termes, une plus grande rationalisation est encore possible.

Stratégies multilatérales

Les pays membres du CAD déclarent un large éventail d'objectifs et de priorités très similaires pour la coopération multilatérale. Ils considèrent tous comme très important de s'engager auprès des organisations multilatérales. De nombreux examens du CAD par les

Encadré 3.1. Raisons de l'engagement multilatéral de l'Irlande

En 2001, l'Irlande a adopté une approche stratégique de l'engagement multilatéral en ramenant de 35 à 20 le nombre de ses partenaires au sein des Nations Unies. Elle a cessé d'effectuer des contributions symboliques et de financer des organismes dont l'action ne correspondait pas vraiment à ses objectifs généraux en matière de développement. Le CAD lui a néanmoins recommandé en 2003 de mettre en œuvre un engagement plus stratégique et plus axé sur des programmes avec d'importants organismes multilatéraux. L'Irlande a suivi cette recommandation en entreprenant un examen stratégique en 2006-07. Les recommandations qui en ont découlé ont été mises en œuvre, ce qui s'est traduit par la conclusion de partenariats ciblés et stratégiques avec l'OIT, l'UNICEF, le FNUAP et le HCR. Des accords sont en cours de conclusion avec le PNUD et l'OMS. L'Irlande a amélioré la prévisibilité de ses contributions à ces organismes en prenant des engagements de financement pluriannuels sur la base d'objectifs de développement approuvés. Ces objectifs partagés reposent sur le plan stratégique de l'organisation partenaire et incluent des indicateurs définis conjointement pour permettre des évaluations quantitatives. L'Irlande synchronise la durée de ses engagements financiers avec les horizons de planification des organisations partenaires. Dans le cas, par exemple, d'un plan stratégique quadriennal, Irish Aid garantit un financement pendant quatre ans à condition que des progrès soient constatés dans la réalisation des objectifs convenus. Ces progrès sont évalués chaque année dans le cadre de consultations bilatérales, entre autres, par les bureaux locaux rendant compte de la situation au niveau des pays.

Source : OCDE (2003), Irlande : examen du CAD par les pairs, « Paris and Irish Aid », Ministère irlandais des Affaires étrangères.

pairs, effectués récemment, ont cependant recommandé aux pays d'adopter une approche plus stratégique et plus ciblée dans leur engagement auprès des institutions multilatérales et d'élaborer des stratégies globales. Un nombre croissant de pays membres du CAD ont mis en œuvre ou sont en train de définir un cadre stratégique pour leur politique et leur engagement à l'égard des organisations multilatérales. Ces cadres fixent les priorités et les objectifs de l'aide multilatérale. Dans d'autres pays, les priorités de l'action multilatérale sont énoncées dans des documents sur la politique de développement, tels que des livres blancs. Le niveau de détail auquel les priorités et les objectifs de la coopération multilatérale pour le développement sont définis varie, toutefois, d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les stratégies sont exhaustives et sont le fruit de vastes consultations, dans d'autres, elles s'apparentent davantage à des documents de travail qu'à des stratégies entérinées sur le plan politique.

On observe, parmi les pays membres du CAD, deux principales façons de formuler les objectifs et priorités concernant l'engagement auprès du système multilatéral. Soit ils alignent leur action multilatérale sur leurs priorités et objectifs bilatéraux, soit ils complètent leur stratégie bilatérale en s'engageant auprès d'organismes multilatéraux dans des régions, pays et secteurs non couverts par leur aide bilatérale. La plupart des membres du CAD adoptent la première approche.

Principaux objectifs et priorités de l'action multilatérale des pays membres du CAD

Les objectifs prioritaires de l'engagement multilatéral, qui sont soulignés par presque tous les membres du CAD, sont de réduire la pauvreté et de réaliser les OMD. De nombreux pays membres font aussi figurer parmi les priorités de leur engagement multilatéral l'action sanitaire, l'égalité des sexes ainsi que des questions comme le changement climatique, le soutien des États fragiles et la protection et promotion des droits de l'homme (graphique 3.1). Ils soulignent également le rôle important que jouent les institutions multilatérales en fixant les normes de politiques économiques, sociales et environnementales performantes et en intervenant de façon cruciale dans la mise en œuvre et la coordination de la coopération pour le développement dans les pays en développement.

Si les pays membres du CAD s'engagent auprès des institutions multilatérales et collaborent avec elles, c'est aussi pour les rendre plus efficaces et plus efficaces. Certains soulignent qu'il faut délimiter les mandats et définir plus clairement et mieux exploiter les atouts propres à chaque institution. Une autre priorité souvent mentionnée est que les organisations multilatérales doivent coopérer et coordonner leurs activités. Les pays préconisent une coopération et une coordination non seulement au sein du système des Nations Unies mais aussi entre celui-ci et les institutions financières internationales (IFI).

En examinant les modalités de l'engagement des différents pays membres du CAD auprès des trois principaux acteurs du système multilatéral (IFI, Nations Unies et CE), on peut discerner les priorités propres à chacun d'eux et les avantages particuliers que chacun tire de son engagement. Les pays partagent de nombreuses priorités, comme la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, mais certaines de leurs priorités particulières expliquent pourquoi ils utilisent des institutions multilatérales spécifiques plutôt que d'autres. Lorsqu'ils décident de la répartition de l'aide, les donateurs comparent les avantages qu'offrent des institutions de prêt comme les IFI par rapport aux organisations multilatérales qui fournissent des dons en prenant aussi en considération leur focalisation relative sur les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

De nombreux pays membres du CAD indiquent que pour leur coopération avec les IFI dans le domaine du développement leurs priorités sont le micro financement, le

développement du secteur privé, les infrastructures, les États fragiles, la bonne gouvernance, l'intégration régionale et les services consultatifs et analytiques. Pour la coopération avec le système des Nations Unies, les pays membres du CAD citent comme principales priorités les réformes et l'initiative « Une ONU »². Ils soulignent également les atouts essentiels des Nations Unies dans des domaines comme le maintien de la paix et la prévention des conflits, l'aide humanitaire, les États fragiles et la sécurité alimentaire. Des pays ont également mentionné la valeur du double rôle que jouent les Nations Unies en tant que rassembleur/créateur de capacités, d'une part, et dispensateur de l'aide, d'autre part. Ils ont toutefois aussi fait observer que ce double rôle pose des problèmes pour une coordination efficace des actions humanitaires et des mesures prises dans le domaine du développement.

Les priorités des membres du CAD appartenant à l'UE en ce qui concerne la coopération pour le développement avec la CE incluent l'acheminement efficace de l'aide, la mise en œuvre du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, la cohérence de l'action menée et la coordination des fonds

Encadré 3.2. Stratégie multilatérale de la Suède

La Suède a lancé, en avril 2007, une stratégie de coopération multilatérale au développement qui constitue un premier pas sur la voie d'une participation suédoise à la coopération multilatérale en faveur du développement, plus claire et plus axée sur les résultats. Cette stratégie spécifie que l'aide acheminée par l'intermédiaire des institutions multilatérales doit être évaluée et décidée au regard, principalement, des critères de pertinence et d'efficacité. Le critère de pertinence signifie que les activités financées doivent être compatibles avec les objectifs suédois en matière de développement et avec le rôle attribué à l'organisation multilatérale concernée. Le critère d'efficacité signifie, quant à lui, que ladite organisation doit contribuer à la réalisation des objectifs convenus et que ses activités doivent être axées sur des résultats et utiliser efficacement les apports d'aide fournis. La stratégie met l'accent sur les principes d'efficacité consacrés par la Déclaration de Paris comme la focalisation sur les résultats, l'évaluation, la fiabilité des contrôles financiers, la coordination avec les autres acteurs du développement et le secteur privé, et le respect de l'appropriation nationale.

La Suède évaluera ses partenaires multilatéraux au regard de ces critères de pertinence et d'efficacité. Ces évaluations guideront ses décisions de financement lors de l'exercice annuel d'établissement du budget et des exercices de reconstitution des ressources. La stratégie décrit les principes selon lesquels la Suède fixera les priorités qui régiront ses décisions concernant l'attribution de l'aide multilatérale. Si l'action d'une institution multilatérale n'est pas jugée pertinente, les contributions à son financement seront réduites, voire progressivement supprimées. Si elle est au contraire jugée pertinente, le montant des contributions sera établi en fonction de son efficacité et des progrès réalisés dans ce domaine. La stratégie demande que les financements soient suffisants et prévisibles et elle indique que la Suède privilégie les contributions non préaffectées et les financements à long terme. Elle expose les risques associés à la préaffectation des fonds, à savoir notamment : focalisation insuffisante sur les activités essentielles, manque de clarté dans la répartition des tâches et affaiblissement possible de la responsabilité. La Suède ne contribuera à des fonds verticaux que dans des cas particuliers et elle n'accordera une aide multi-bilatérale que dans le cadre de programmes ou d'activités par pays qu'elle jugera prioritaires. Les financements humanitaires devront être conformes aux bonnes pratiques approuvées au niveau international en matière d'aide humanitaire.

Enfin, la stratégie estime nécessaire que la Suède élabore de nouveaux instruments et méthodes de travail pour la coopération multilatérale au développement. Parmi ceux-ci figurent : (a) un modèle d'évaluation ; (b) des stratégies particulières pour chacune des principales institutions ; (c) un réexamen de la répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI) en matière de coopération multilatérale, et (d) un réexamen des statistiques et de la communication d'informations sur l'aide multilatérale.

Source : Ministère des Affaires étrangères (2007), *Strategy for Multilateral Development Co-operation*, Stockholm.

d'aide de l'UE. Les stratégies et les documents d'orientation relatifs à l'aide multilatérale de la plupart des pays du CAD appartenant à l'UE n'accordent toutefois pas autant d'attention aux priorités pour l'engagement auprès de la CE qu'à celles fixées pour l'engagement auprès des autres principaux organismes multilatéraux. La CE recevant les plus montants d'aide multilatérale, les examens par les pairs pourraient se pencher davantage sur cette question à l'avenir. Les 11 pays du Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) ont évalué la coopération pour le développement de la CE, pour la première fois, en 2008. Le rapport a été publié en janvier 2009. Le dernier examen par les pairs de la CE, effectué en juillet 2007³, pourrait aussi aider les pays du CAD appartenant à l'UE à revoir leurs stratégies concernant la coopération pour le développement avec la CE.

Stratégies d'aide multilatérale globales

Près de la moitié des pays membres du CAD ont depuis peu élaboré, ou entrepris d'élaborer, une stratégie globale en matière d'aide multilatérale. L'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Grèce et le Portugal vont bientôt adopter leur stratégie tandis que la Finlande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse mettent déjà la leur en œuvre (voir les encadrés 3.2 et 3.3 pour deux exemples). La nature et la portée de ces stratégies diffèrent. Certaines seront peut-être de meilleurs instruments politiques que d'autres pour guider la répartition de l'aide multilatérale. Plusieurs définissent à la fois les priorités et le processus de mise en œuvre; d'autres sont moins précises et ne donnent guère d'orientations pour la formulation des lignes d'action et les décisions concernant l'affectation des ressources.

Les pays membres du CAD orientent aussi leur engagement multilatéral et leurs décisions pour l'affectation de ressources aux institutions multilatérales en élaborant des stratégies particulières pour chacune d'elles. C'est ainsi que procède le Royaume-Uni. Le DFID a en effet élaboré des stratégies institutionnelles et des cadres de performance pour les principales organisations multilatérales. Ceux-ci définissent comment le DFID compte atteindre les objectifs de son Livre blanc⁴ avec chacune d'elles. Les stratégies fixent le cadre de l'engagement avec chaque organisation multilatérale et, en fonction du mandat et de l'efficacité de celle-ci, le rôle qu'elle jouera dans la réalisation du projet global du DFID. Les stratégies définissent également les objectifs du partenariat, les grandes orientations du soutien financier et les plans d'action pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs convenus. Les stratégies institutionnelles adoptent une approche de partenariat, soulignent la fixation concertée des objectifs et les avantages réciproques et sont utiles pour justifier, négocier, mettre en œuvre les partenariats et en suivre l'évolution. Elles sont élaborées tous les trois ou quatre ans en concertation avec les différentes institutions multilatérales et diverses autres organisations de la société civile notamment. Elles ne fixent toutefois pas d'orientations pour la répartition des apports multilatéraux entre les donateurs.

Accords de partenariat

La plupart des pays membres du CAD ont conclu des accords de partenariat avec plusieurs organisations multilatérales. Cette forme de coopération est de plus en plus prisée depuis quelques années. Devant cette évolution, des organisations multilatérales ont mis au point de nouvelles règles de financement leur offrant une plus grande flexibilité. Celles-ci permettent aux donateurs d'ajouter des contributions volontaires (fonds non préaffectés) à leur contribution mise en recouvrement. Cela pose toutefois un problème au regard de la notification de l'APD lorsqu'un coefficient est utilisé pour calculer la part des contributions au budget central qualifiée d'APD faite à une agence multilatérale. Toute

contribution supplémentaire qui n'est pas préaffectée devrait être notifiée en utilisant le même coefficient, sauf s'il peut être montré qu'elle n'est destinée qu'à des utilisations comptabilisables dans l'APD comme, par exemple, la coopération technique avec les pays en développement⁵.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a examiné certains des accords de partenariat qu'elle a conclus avec des donateurs (encadré 3.4). Ses observations suggèrent comment les donateurs pourraient utilement appliquer les principes de la Déclaration de Paris à leurs contributions extrabudgétaires acheminées par l'intermédiaire des organisations multilatérales. Les accords de partenariat conclus avec les donateurs confèrent à l'OIT une plus grande maîtrise de ces fonds. Comme l'indique son étude, le compte réunissant ce qu'elle appelle les contributions volontaires au budget ordinaire s'aligne sur le programme et les priorités budgétaires de l'OIT. Huit donateurs ont harmonisé leurs règles de reddition de comptes pour s'aligner pleinement sur les cadres de l'OIT axés, dans ce domaine, sur les résultats (c'est-à-dire qu'ils reprennent les systèmes de l'OIT), ce qui favorise la responsabilité mutuelle et la gestion axée sur les résultats. Un autre exemple de la façon dont les membres du CAD appliquent les principes de la Déclaration de Paris dans une organisation multilatérale est celui des contributions volontaires qu'ils versent au Secrétariat du CAD.

Encadré 3.3. Stratégie multilatérale de la Suisse

En 2005, le Département fédéral des affaires étrangères (DDC), l'Agence suisse pour le développement et la coopération et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ont approuvé la « Stratégie de coopération au développement multilatéral ». La stratégie sert de cadre à la mission de coopération au développement multilatéral du DDC et du SECO. La Suisse fait valoir qu'en tant que petit pays, il est dans son intérêt que le système multilatéral fonctionne efficacement. Elle est soucieuse d'atteindre les OMD dans toutes ses activités multilatérales et elle souligne qu'il est indispensable pour cela, de coopérer avec les institutions multilatérales sur les plans politique et financier. Sa stratégie multilatérale, définit les principes suivants pour ses engagements multilatéraux :

- *Renforcement du système multilatéral* : amélioration du partage des tâches et de la coordination au sein de ce système ; concentration sur les domaines et fonctions dans lesquels les institutions multilatérales sont investies d'une légitimité politique et dans lesquels elles possèdent un net avantage comparatif en termes d'expertise et de conditions financières.
- *Une coopération axée sur les résultats au sein du système multilatéral.*
- *Fixation de priorités* : l'engagement à l'égard des institutions multilatérales et de leurs programmes doit être déterminé sur la base de critères tels que les résultats et la pertinence stratégique et/ou politique. La priorité est donnée aux institutions qui occupent une place importante dans l'architecture du financement du développement et dans la politique étrangère helvétique et qui jouent un rôle de premier plan dans le dialogue sur les politiques à suivre au niveau mondial (PNUD et Banque mondiale, par exemple). Une moindre priorité est accordée aux organisations de portée régionale ou aux agences spécialisées des Nations Unies dont le rayon d'action stratégique est limité.
- *Synergies avec l'aide au développement bilatéral* : optimisation des synergies entre les efforts multilatéraux et bilatéraux.
- *Sélection rigoureuse des nouveaux partenaires multilatéraux* : la Suisse participera de manière sélective à de nouvelles formes de coopération multilatérale ainsi qu'à de nouvelles initiatives multilatérales et de nouveaux programmes en les évaluant ouvertement, mais d'un œil critique. Les nouvelles institutions doivent être en mesure de prouver qu'elles apportent de la valeur au système multilatéral.
- *Soutien actif aux pays partenaires* : la Suisse s'emploiera à bâtir des alliances avec des pays partenaires du Sud et à renforcer leur présence au sein des organisations concernées.

Encadré 3.3. Stratégie multilatérale de la Suisse (suite)

La stratégie expose les démarches à suivre et les questions auxquelles des réponses doivent être apportées dans le cadre du suivi de la coopération et de l'examen des performances des partenaires multilatéraux, à savoir :

- La participation à la coopération multilatérale au développement est-elle pertinente, axée sur les résultats et transparente ?
- Les partenaires présentent-ils de nets avantages comparatifs ? Engagent-ils un dialogue ? Y a-t-il apprentissage et bonne gouvernance de leur part ?
- La participation de la Suisse a-t-elle des chances d'exercer une influence notable sur l'institution partenaire, de créer une valeur ajoutée en termes d'impact sur le développement et d'aider à promouvoir d'autres intérêts et/ou sujets de préoccupation helvétiques ?
- La Suisse doit-elle défricher de nouveaux territoires, modifier ses priorités, construire des capacités et/ou apporter des modifications ?

Pour compléter sa stratégie multilatérale, la Suisse a élaboré des directives (documents de stratégie institutionnelle) incluant des objectifs et priorités détaillés pour la coopération avec d'importants partenaires multilatéraux comme la Banque mondiale, le PNUD et la Banque africaine de développement. La Suisse est en train de mettre au point un instrument de suivi permettant de mesurer les résultats et l'efficacité de ses partenaires multilatéraux stratégiques.

Source : Agence suisse pour le développement et la coopération et Département fédéral des affaires économiques (2005), Stratégie de coopération au développement multilatéral de la Suisse, Berne.

Ces contributions sont regroupées dans des comptes qui sont alignés sur le programme de travail et budget. La notification harmonisée est centrée sur les résultats et s'appuie sur l'évolution de l'OCDE vers une reddition des comptes, axée sur les résultats. Les responsabilités sont partagées puisque les priorités sont fixées par le CAD et que le Secrétariat a toute latitude pour les mettre en œuvre de la façon la plus efficace possible. Dans le cas de l'OIT, comme dans celui du CAD, les réformes ont conduit à un financement à long terme plus prévisible, qui se traduit lui-même par une plus grande efficacité puisque moins de temps est consacré à la recherche de fonds au profit du travail concret. Le CAD devrait examiner comment ces principes en évolution de « bonnes pratiques pour l'aide multilatérale » pourraient être plus largement adoptés.

Gestion de l'aide multilatérale

La façon dont les pays du CAD gèrent et organisent, en interne, l'aide multilatérale et les rapports stratégiques avec les organismes multilatéraux varie. Presque tous confient les responsabilités administratives et politiques à des ministères différents. La façon dont ils le font diffère toutefois. Le plus souvent, le ministère des finances gère les contributions aux budgets centraux et conduit le dialogue sur les politiques à suivre à l'égard des banques multilatérales de développement, surtout en ce qui concerne la Banque mondiale, tandis qu'il revient au ministère des Affaires étrangères ou, parfois, à l'organisme national chargé du développement, de gérer les relations avec la plupart des autres organismes multilatéraux. La responsabilité des questions multilatérales au sein du ministère des Affaires étrangères, y compris la coopération et la politique multilatérales, incombe généralement à une direction

Encadré 3.4. Optique de l'OIT

L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'agence tripartite des Nations Unies qui rassemble gouvernements, employeurs et travailleurs de ses 182 États membres dans une action commune pour promouvoir le travail décent à travers le monde. La nouvelle cible 1.B des OMD : « Atteindre le plein-emploi productif et un travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes » correspond à la mission de l'OIT. Ses activités sont financées, d'une part, par les contributions mises en recouvrement des États membres (budget central de USD 641 millions en 2008-09) et, d'autre part, par les contributions volontaires extrabudgétaires de plus de 60 institutions (moyenne annuelle de USD 194 millions sur la période 2003-07). Les contributions pour 2008 semblent prometteuses puisque leur total annoncé s'élevait à USD 215 millions en octobre 2008, contre USD 70 millions à la même époque en 2007.

Reconnaissant la nécessité d'encourager la collaboration des donateurs et de réduire les coûts de transaction, le Conseil d'administration de l'OIT a adopté, en 2004, une stratégie visant à mobiliser des contributions volontaires. En juin 2006, la Conférence internationale du travail a réaffirmé que la coopération technique resterait le principal moyen par lequel l'OIT atteindrait ses objectifs. La Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable sera la référence et l'instrument utilisés pour attribuer les ressources nécessaires à la mise en œuvre, guidée par la demande et sous direction nationale, de l'Agenda pour le travail décent selon les principes de l'efficacité de l'aide.

L'OIT et ses composantes ont, depuis, établi un compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO) destiné à recevoir les contributions volontaires non préaffectées qui viennent s'ajouter aux contributions mises en recouvrement. Ces contributions volontaires permettent aux donateurs d'élargir et renforcer la capacité d'exécution de l'OIT au regard des priorités fixées dans son programme et budget en particulier pour la mise en œuvre des priorités en matière de travail décent contribuant au PNUAD et aux cadres de développement national. Jusqu'à présent, huit donateurs ont versé plus de USD 42 millions. Ils ont également accepté de respecter, en matière de reddition de comptes, des règles uniformes qui s'alignent pleinement sur les cadres de programmation et de reddition de comptes, axés sur les résultats, de l'OIT.

L'OIT cherche à obtenir l'appui des donateurs et de ses composantes pour :

- S'acheminer vers une approche du financement de la coopération technique comportant trois axes principaux selon laquelle les apports de fonds ne devraient pas être préaffectés, mais être prévisibles, intégrés et liés aux résultats en matière de travail décent grâce : (1) au CSBO, (2) à des accords de partenariat pluriannuels, et (3) à l'accès aux programmes conjoints des Nations Unies, y compris les fonds « Une ONU » ;
- Faciliter une plus grande coordination entre les donateurs de l'OIT en organisant des réunions périodiques avec la communauté des donateurs au cours desquelles l'OIT présentera les grandes lignes de ses travaux et de ses programmes de coopération technique. Ces réunions permettront de rationaliser les cycles de planification et présentation de rapports, la conception des projets, la préparation du budget, les procédures de reddition de comptes et d'évaluation ainsi que les contraintes juridiques et financières. Cela réduira les coûts de transaction élevés qu'impliquent l'adaptation et le respect des nombreuses spécifications contractuelles propres aux différents donateurs ;
- Favoriser l'adoption d'approches normatives et fondées sur les droits ainsi que l'égalité des sexes dans les accords de partenariat, les propositions, les programmes et les projets ;
- Appuyer la mise au point et la présentation de produits et de propositions spécifiques adaptés aux besoins des organisations d'employeurs et de travailleurs et concevoir des incitations en faveur du tripartisme dans l'ensemble du programme de coopération technique, et
- Collaborer avec le Centre international de formation de l'OIT à Turin, en Italie.

Encadré 3.4. Optique de l'OIT (suite)

Début 2007, l'OIT a procédé à un examen interne des accords de partenariat pluriannuels conclus avec neuf pays donateurs, membres du CAD. L'objectif était de faire apparaître les bonnes pratiques et de déterminer dans quelle mesure ces accords tenaient compte des décisions de principe prises par le Conseil d'administration de l'OIT. Tous les accords de partenariat s'étaient bien alignés sur les priorités stratégiques de l'OIT. Mais les décisions du Conseil d'administration concernant la coopération technique et l'égalité des sexes, le tripartisme, les normes internationales du travail et le développement des capacités par l'intermédiaire du Centre international de formation de Turin ont été inégalement appliquées. Les objectifs et les résultats des partenariats avaient été définis en consultation avec chaque donneur et trois des neuf donateurs ont préaffecté des fonds à des programmes et projets spécifiques dans des pays et des régions donnés. Cinq seulement des neuf partenaires ont totalement aligné leurs calendriers de financement sur les cycles de programmation de l'OIT et, dans la plupart des cas, ces calendriers ont été jugés trop courts pour faire apparaître des résultats concluants. Huit des neuf donateurs débloquaient les fonds de façon fiable et prévisible. Les règles des donateurs en matière de reddition de comptes n'étaient harmonisées avec les cycles normalement prévus à l'OIT dans ce domaine que dans cinq des neuf cas.

Les accords de partenariat assurent un financement volontaire plus fiable, mieux planifié et plus prévisible que l'approche par projets pour le programme de coopération technique de l'OIT. L'OIT et les donateurs pourraient toutefois considérablement améliorer l'alignement des contributions volontaires sur les modalités de ce programme. Il serait aussi possible de réduire les coûts de transaction en harmonisant davantage les systèmes de financement et de notification des donateurs avec les cycles de programmation et de reddition de comptes de l'OIT.

Source : OIT.

ou une section particulière dans laquelle des équipes différentes s'occupent des organismes des Nations Unies, de la CE (si cela se justifie) et, parfois, des institutions financières internationales. Dans tous les cas, le ministère des Affaires étrangères coordonne la politique à l'égard des organisations multilatérales avec les autres ministères sectoriels.

Plusieurs ministères s'occupent souvent des relations avec les agences spécialisées des Nations Unies. Les contributions au budget central et les relations avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), par exemple, sont généralement la responsabilité du ministère de la Santé, soutenu parfois par des spécialistes techniques et du développement appartenant à l'organisme chargé du développement ou au ministère des Affaires étrangères. Le climat, l'agriculture et l'emploi sont les autres domaines pour lesquels on observe une étroite coopération entre le ministère des Affaires étrangères (ou l'organisme du développement) et d'autres ministères. Dans ces domaines, ce sont, respectivement, les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et du Travail qui mènent le jeu ou fournissent des avis autorisés. Dans la plupart des pays membres du CAD, la société civile, y compris les milieux universitaires, les groupes de réflexion et les ONG jouent également un rôle important dans la formulation des politiques multilatérales.

Certains pays soulignent la nécessité de rendre plus cohérente leur politique de coopération multilatérale. L'Irlande, par exemple, a établi une nouvelle commission interministérielle sur le développement (IDCD) pour améliorer la cohérence interne de l'approche gouvernementale du développement multilatéral en général et exploiter au mieux l'expertise et les compétences disponibles dans les services publics⁶. Un autre exemple est le mécanisme belge de coordination intergouvernementale (COORMULTI) qui assure la cohérence pour les questions multilatérales. Promouvoir le renforcement de la cohérence entre les ministères chargés des différents aspects de l'aide multilatérale est une tâche

ardue pour les pays membres du CAD. Ils doivent lier tous les éléments de leur système national d'aide qui agissent sur les canaux multilatéraux du développement afin de rendre plus efficace l'architecture de l'aide mondiale et d'avoir un plus fort impact sur le terrain. Ce souci de cohérence est dans le droit fil du rapport du Groupe de haut niveau de l'ONU « Unis dans l'action » qui recommande une approche, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de la coordination des positions des représentants des donateurs dans la structure décisionnelle de chaque organisation onusienne pertinente.

Recommandations des examens du CAD par les pairs et des systèmes d'examen nationaux pour l'engagement multilatéral

Les examens du CAD par les pairs incluent une brève section sur l'aide multilatérale et formulent souvent des recommandations précises pour l'engagement auprès des organismes multilatéraux. Les pays membres du CAD donnent suite à ces recommandations à des rythmes et des degrés variables. Comme on l'a vu plus haut, certains pays ont déjà donné suite, ou sont en train de donner suite, à une des recommandations formulées dans les examens par les pairs et ont élaboré des stratégies multilatérales globales.

Encadré 3.5. Gestion de l'aide par la Commission européenne

La Commission européenne (CE) se singularise parmi les membres du CAD par le double rôle qu'elle joue dans l'aide au développement. Elle gère les fonds pour le compte de l'UE (Union européenne), « fédère » l'aide des 27 États membres de l'UE et contribue au financement volontaire des organisations multilatérales. Le Fonds européen de développement (FED) peut être considéré comme un organisme multilatéral doté de EUR 22.7 milliards sur la base d'engagements pour le dixième réapprovisionnement du fonds sur la période 2008-2013. Le FED est réapprovisionné périodiquement par les 27 États membres de l'UE qui négocient les contributions spécifiques clé pour chaque réapprovisionnement. Pour le budget annuel, la CE propose et le Parlement européen et le Conseil (États membres) fixent le montant des ressources propres de la CE qui sera consacré au financement des activités pour le développement mises en œuvre par la CE. La responsabilité de la programmation et de l'exécution des activités de coopération au développement incombe en grande partie à la Commission. Les principaux acteurs sont la Direction générale (DG) Développement [chargée des politiques globales de développement et des relations avec l'Afrique subsaharienne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)], la DG Relations externes, la DG Élargissement, l'Office de coopération EuropeAid (créé en 2001 pour gérer les instruments d'aide extérieure de la Commission) et le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO).

La CE coopère avec les organisations multilatérales lorsque cette coopération soutient les objectifs qu'elle poursuit et crée de la valeur. Les décisions de financer des programmes particuliers reposent sur le choix du canal le plus approprié pour atteindre les objectifs poursuivis sur les plans géographique ou thématique. Les Directions générales (DG) responsables de l'orientation des politiques et des programmes (Développement, Relations externes) et EuropeAid coopèrent étroitement pour gérer l'aide extérieure de la CE. La Commission a progressivement confié la gestion des programmes d'aide à des délégations locales et seuls quelques programmes continuent d'être gérés depuis le siège. Les Directions générales Élargissement et Aide humanitaire gèrent l'aide de préadhésion et l'assistance humanitaire, respectivement. De nombreuses autres DG acheminent de faibles montants de ressources par l'intermédiaire des organisations multilatérales et la plupart comptent une unité chargée des relations avec les organisations internationales.

Source : Commission européenne.

Les examens du CAD par les pairs recommandent que les pays membres qui acheminent une forte proportion de contributions extrabudgétaires par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux prennent les dispositions nécessaires pour éviter de « bilatéraliser » l'aide multilatérale. Les avis sur les contributions extrabudgétaires sont partagés au sein du CAD. L'octroi de montants importants de fonds extrabudgétaires, surtout s'ils sont préaffectés à des secteurs ou des pays particuliers, peut avoir pour effet de réorienter les priorités d'un organisme multilatéral et de modifier le caractère de ses activités. Certains font également valoir que l'accroissement des fonds préaffectés qui transitent par le système des Nations Unies risque même d'entraver la réforme « Une ONU ». D'autres membres du CAD estiment, en revanche, que les contributions volontaires sont un mécanisme essentiel pour exercer une plus forte influence, orienter le ciblage des programmes et améliorer l'efficacité des organismes multilatéraux. Les frais administratifs peuvent inciter des donateurs bilatéraux à préaffecter les fonds ou à choisir un organisme plutôt qu'un autre.

La position du CAD à cet égard doit être clarifiée. Si, de l'avis général, les principes de la Déclaration de Paris doivent être appliqués, il faut que le financement s'effectue selon des « approches fondées sur des programmes » s'alignant sur les priorités fixées par chaque organisme dans son programme, approuvé par le conseil d'administration. Cela atténuera le risque de distorsion. Le ministère britannique du développement international (DFID) s'est attaqué aux risques associés à la préaffectation des fonds en lançant un nouvel instrument pour la répartition des contributions qui incite les organismes multilatéraux à être plus performants, sur les plans quantitatif et qualitatif, dans le domaine du développement (encadré 3.6).

Dans certains pays membres du CAD, les offices nationaux d'audit s'occupent également de certains aspects de la coopération multilatérale et formulent des recommandations pour l'aide au développement. Au Royaume-Uni, au Danemark et en Allemagne, ces offices énoncent des recommandations concernant les évaluations, les stratégies, l'examen des portefeuilles multilatéraux et les outils d'évaluation externe. Les pays suivent généralement ces recommandations.

Attribution et accroissement de l'aide multilatérale

Plafonnement de l'aide multilatérale

En attribuant leur aide bilatérale et leur aide multilatérale, quelques pays membres du CAD seulement plafonnent la seconde. L'un d'eux est l'Allemagne qui stipule que les montants alloués chaque année aux organisations multilatérales ne doivent pas représenter plus du tiers du budget du ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ). Dans certains cas, ce plafond a obligé à apporter de légers ajustements aux ressources allouées aux organisations multilatérales, à leur détriment.

Il existe des arguments pour et contre ces types d'allocations de ressources prédéterminées. Par exemple, alors que le débat se poursuit en Suisse sur l'imposition d'un plafond à l'aide multilatérale, d'autres pays, comme le Danemark, ont remplacé le plafonnement de cette aide par une politique de versement des fonds là où ils ont le plus de chances de produire des résultats. En d'autres termes, le Danemark applique le principe d'efficacité.

Accroissement de l'aide multilatérale

Reconstitutions des ressources multilatérales

Les promesses et les engagements de la communauté des donateurs de revoir à la hausse l'APD lors des négociations des reconstitutions des ressources avec les principales organisations multilatérales ont été « testés » en 2007. Lors des discussions sur la reconstitution des ressources au titre de l'IDA 15, qui ont eu lieu en décembre 2007, les pays donateurs ont annoncé des contributions d'un niveau record de USD 25.1 milliards pour la Banque mondiale. Avec les compensations accordées par les donateurs dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), l'annulation des créances, les flux de crédit et les transferts attendus du Groupe de la Banque mondiale, la reconstitution des ressources au titre de l'IDA 15 a permis de lever au total USD 41.6 milliards, soit USD 9.5 milliards (25 %) de plus que lors de la reconstitution précédente (IDA14). Non seulement le total a atteint un niveau record, mais le nombre de pays annonçant des contributions (45) a été le plus élevé de l'histoire de l'IDA⁷.

À la fin de 2007, les pays donateurs ont également accepté d'apporter un soutien record de USD 8.9 milliards à la branche de la Banque africaine de développement (BAfD) qui accorde des crédits assortis de conditions libérales, dans le cadre de la onzième reconstitution de ses ressources (ADF11), soit un accroissement de 52 % par rapport à la reconstitution précédente (ADF10)⁸. En mai 2008, la Banque asiatique de développement (BASD) a obtenu, pour le guichet « concessionnel » de son fonds de développement un total de USD 11.3 milliards pour les quatre prochaines années, soit une augmentation de plus de 60 % par rapport à la période précédente, bien qu'une part de ce montant corresponde à des remboursements et à des ressources internes⁹. Les reconstitutions des ressources d'autres grands fonds, comme le Fonds mondial, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) ont aussi enregistré d'importantes augmentations.

Les dernières reconstitutions de ressources témoignent de la ferme volonté des pays donateurs d'augmenter l'aide transitant par les organisations multilatérales. Ces fonds prendront cependant un certain temps à parvenir aux pays en développement. Ils seront comptabilisés comme APD en 2009-10 lorsque les donateurs déposeront les billets à ordre auprès des institutions financières internationales. C'est sur la base de ces entrées de fonds que ces dernières engageront des dépenses dans les pays entre 2009 et 2012. Ces engagements fermes aideront les pays partenaires à planifier leurs dépenses. Ce processus de

Encadré 3.6. Financement du DFID fondé sur les performances

Le DFID vise à contribuer davantage au financement du budget central des organismes des Nations Unies les plus efficaces. Il va pour cela accorder des « primes de résultat » à ceux d'entre eux qui atteindront des objectifs fixés d'un commun accord. Il souhaite également que le financement soit plus efficace. Il escompte qu'une réduction des fonds préaffectés et un accroissement du montant du financement ordinaire ou des fonds communs, inciteront les organismes des Nations Unies à fixer des priorités avec les gouvernements partenaires.

Le DFID évaluera les performances de ces organismes par rapport aux objectifs et indicateurs définis dans leurs plans et il récompensera ceux qui auront atteint ces objectifs en contribuant davantage à leur budget central. Ces « primes de résultat » compléteront, et ne remplaceront pas, les contributions pluriannuelles agréées à leurs ressources ordinaires. L'objectif est de financer davantage et mieux les organismes des Nations Unies qui enregistreront de bons résultats et atteindront les objectifs convenus.

Source : DFID

financement (reconstitution des ressources \Rightarrow billets à ordre \Rightarrow engagements \Rightarrow dépenses) signifie toutefois que les pays ne bénéficieront de l'accroissement des fonds qu'après 2010.

Enquête sur l'accroissement de l'aide

Fin 2007 et début 2008, le CAD a réalisé la première enquête annuelle sur les politiques de répartition de l'aide et plans de dépenses indicatifs¹⁰. Celle-ci a déterminé les déficits de ressources et les possibilités d'accroissement de l'aide dans les pays partenaires. Ces travaux favoriseront l'amélioration de la prévisibilité de l'aide à moyen terme, préconisée dans la Déclaration de Paris et par le Groupe de pilotage pour la réalisation des OMD en Afrique du Secrétaire général de l'ONU. L'enquête est axée sur la façon dont les donateurs du CAD et dix organisations multilatérales comptent allouer les fonds aux pays partenaires. Il est toutefois aussi important pour améliorer la prévisibilité que les donateurs soient plus disposés à partager leurs projets d'augmentation des contributions aux institutions multilatérales. De prochaines enquêtes s'intéresseront à cet aspect de la question.

Projets d'accroissement de l'aide multilatérale des donateurs

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, il a été demandé aux pays membres du CAD s'ils avaient planifié un accroissement de leurs contributions aux organisations multilatérales. Ils ont dans l'ensemble répondu par la négative. Au moins deux pays, toutefois, ont souligné qu'en accroissant leur aide, ils augmenteront la part consacrée aux organisations multilatérales (encadré 3.7).

Encadré 3.7. Royaume-Uni et Espagne : Accroissement de l'aide versée aux organisations multilatérales

Le Livre blanc intitulé : *Eliminating World Poverty : Making governance work for the poor*¹ fait nettement apparaître la ferme détermination du Royaume-Uni à respecter les engagements pris à Gleneagles en 2005. Le Royaume-Uni prévoit d'augmenter le budget consacré au développement de manière à atteindre l'objectif de 0,7% du RNB fixé par l'ONU d'ici à 2013. Il précise que les organisations internationales jouent un rôle déterminant dans l'acheminement de l'aide et que les donateurs devront faire davantage appel aux canaux multilatéraux pour distribuer les fonds accrus. Le DFID publie les prévisions de dépenses dans son rapport annuel, qui contient également les chiffres détaillés des contributions prévues aux budgets centraux des organismes multilatéraux et les principales projections des contributions extrabudgétaires. Ces chiffres sont cependant donnés à titre indicatif et susceptibles de changer.

L'aide multilatérale de l'Espagne a sensiblement progressé ces dernières années et représente maintenant, toutes contributions confondues, plus de la moitié de son APD totale. Cet accroissement rapide, qui s'est fait à partir d'un faible niveau, a été favorisé par la détermination politique du pays à s'engager auprès du système multilatéral en général, et des Nations Unies, en particulier. L'Espagne compte encore augmenter son aide et stabiliser autour du niveau actuel la part de son aide multilatérale. Pour gérer l'accroissement rapide du financement multilatéral, elle a élaboré une stratégie qui fixe les principes directeurs de la sélection et de la concentration des ressources. Elle envisage aussi d'adopter, pour son aide multilatérale, une planification pluriannuelle reposant sur la conclusion d'accords bilatéraux, au moins pour les contributions aux budgets centraux des principaux organismes des Nations Unies notamment afin d'en accroître la prévisibilité.

1. DFID (2006), *Eliminating World Poverty : Making governance work for the poor*, Londres (<http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/whitepaper2000.pdf>).

Source : DfID et ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération.

Notes

1. Les budgets ordinaires des agences spécialisées des Nations Unies sont principalement financés par des contributions mises en recouvrement. L'Assemblée générale détermine la part de chaque membre. En revanche, les contributions aux fonds et programmes des Nations Unies sont entièrement volontaires.
2. L'initiative « Une ONU » renvoie à la réforme en cours aux Nations Unies sous le titre « Unis dans l'action » (voir le chapitre 9 pour plus de détails).
3. http://www.oecd.org/document/0/0,3343,fr_2649_34603_38904632_1_1_1_1,00.html
4. DFID (2006), *Eliminating World Poverty : Making governance work for the poor*, Londres (<http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/whitepaper2000.pdf>).
5. Les contributions à de nombreuses agences spécialisées des Nations Unies qui ne sont pas préaffectées ne sont pas entièrement comptabilisées dans l'APD lorsque ces agences : (a) n'ont pas un mandat totalement consacré au développement et (b) mènent des activités qui ne remplissent pas les conditions de l'APD, ou (c) n'orientent pas expressément leurs activités vers des pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD.
6. Government of Ireland (2006), White Paper on Irish Aid, Dublin (www.irishaid.gov.ie/whitepaper/).
7. La Banque mondiale (2007), *Chairman's summary – IDA Deputies Meeting, Berlin, Germany, 13-14 December, 2007*, (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1175095898235/BerlinSummary.pdf>).
8. http://www.afdb.org/portal/page?_pageid=473,10476268&_dad=portal&_schema=PORTAL.
9. <http://www.adb.org/Media/Articles/2008/12460-asian-development-fund/default.asp>.
10. OCDE (2008), *Scaling Up : Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability*, Paris (www.oecd.org/dac/scalingup).

Chapitre 4

Répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale

Il a été indiqué dans l'étude des stratégies des pays membres du CAD en matière d'aide multilatérale (chapitre 3 et appendice) que ces pays fondent leur engagement auprès des organisations multilatérales sur des priorités communes et qu'ils perçoivent de la même manière les avantages comparatifs des organismes multilatéraux dans des régions et des secteurs spécifiques. Pour déterminer si les pays du CAD agissent bien en fonction de cela, le présent chapitre compare de différentes façons la répartition entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale. Il compare notamment l'aide bilatérale et les fonds budgétaires dépensés par les organismes multilatéraux. Des estimations partielles des engagements de financements extrabudgétaires sont données, aux fins de comparaison, dans toute la mesure du possible. Trois aspects de la répartition de l'APD entre les pays partenaires sont examinés : (a) la répartition géographique ; (b) la répartition en fonction du revenu des pays partenaires, et (c) la répartition sectorielle. L'examen de cette dernière inclut des études de la répartition de l'APD consacrée à la santé et aux infrastructures. Enfin, ce chapitre décrit les systèmes d'attribution de fonds des banques multilatérales de développement et montre, à l'aide d'exemples, comment trois organismes des Nations Unies (UNICEF, PNUD et FNUAP) et le Fonds mondial distribuent les financements.

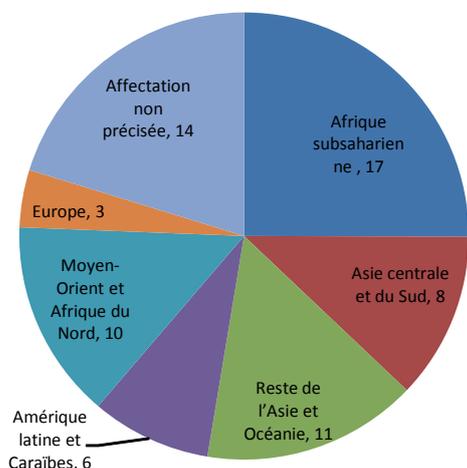
Répartition géographique de l'APD

Le graphique 4.1 montre que la répartition régionale de l'aide dispensée par les organismes multilatéraux (fonds budgétaires) diffère de celle de l'aide bilatérale. Les organisations multilatérales octroient près des deux tiers de leur aide aux pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie centrale et du Sud alors que les membres du CAD ne leur allouent qu'à peine plus d'un tiers de leur aide bilatérale. Si les organisations multilatérales attribuent 40 % de leur aide à l'Afrique subsaharienne (graphique 4.1b), cette région ne reçoit que 25 % de l'aide bilatérale (graphique 4.1a). La répartition de l'aide octroyée par les organisations multilatérales cadre avec la priorité que de nombreux pays du CAD accordent à l'Afrique dans leurs stratégies multilatérales. En outre, la quasi-totalité de l'aide multilatérale est allouée par région, alors que 20 % de l'aide bilatérale est attribuée à des programmes mondiaux.

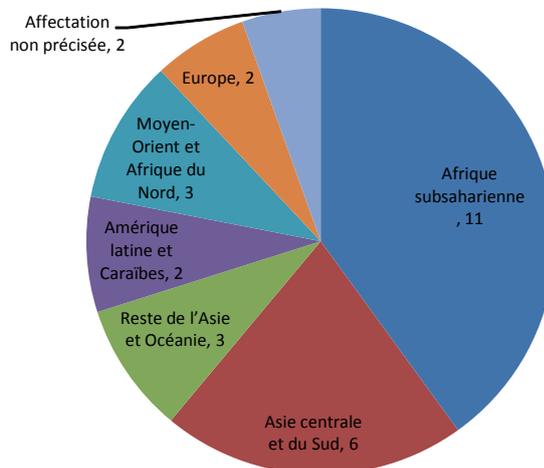
Graphique 4.1. Répartition de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale par région en 2006

Versements bruts (hors allègements de dette) en 2006, milliards USD

4.1a Aide bilatérale des pays du CAD



4.1b Aide multilatérale



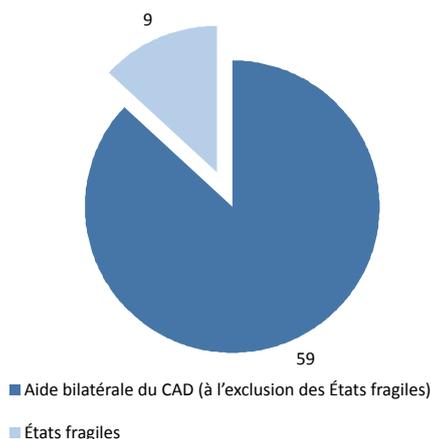
Source : Statistiques agrégées du CAD.

Note : Les données sur les organisations multilatérales sont incomplètes. Elles couvrent environ 23 des principales organisations, dont 8 organismes des Nations Unies.

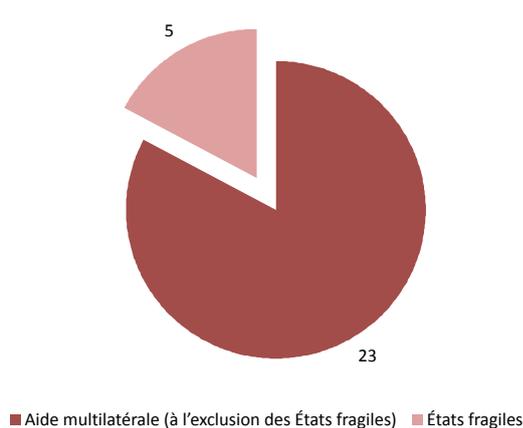
Graphique 4.2. Part de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale allouée aux États fragiles en 2006

Versements bruts (hors allègements de dette) en 2006, milliards USD

4.2a Aide bilatérale des pays du CAD



4.2b Aide multilatérale



Source : Statistiques agrégées du CAD.

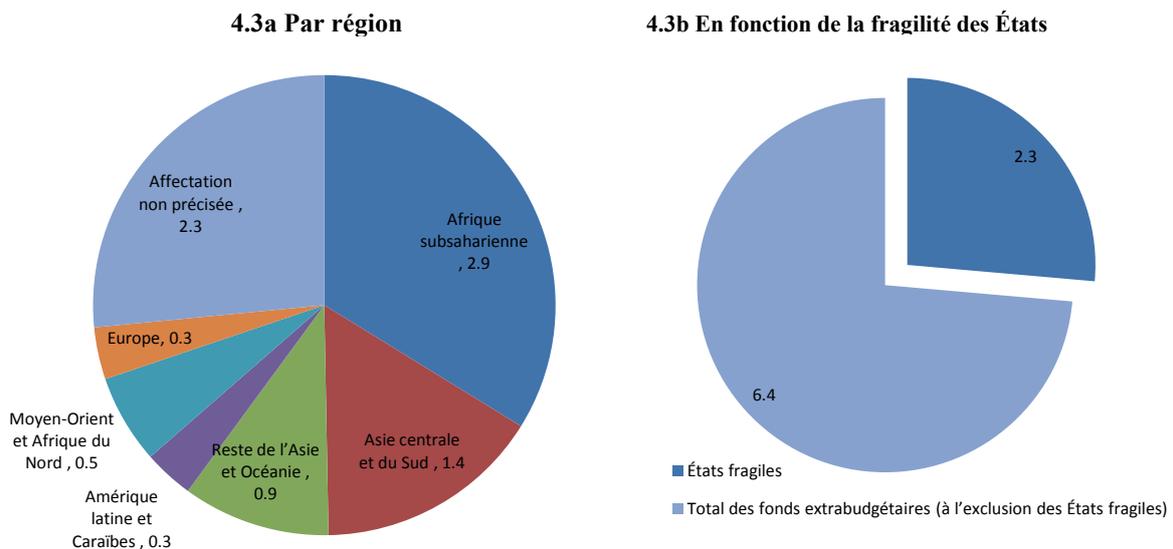
Note : Les données sur les organisations multilatérales sont incomplètes. Elles couvrent environ 23 des principales organisations, dont 8 organismes des Nations Unies.

Comme il a été mentionné dans le chapitre 3, si les pays membres du CAD s'engagent auprès des organisations multilatérales c'est en raison de la neutralité de celles-ci qui leur permet d'agir en situation de conflit et de fragilité (États fragiles). Le graphique 4.2 montre la part de l'aide bilatérale et celle de l'aide multilatérale qui vont aux États fragiles¹. Ceux-ci reçoivent 17% de l'APD multilatérale, mais 13% de l'APD bilatérale des pays du CAD. Si l'on exclut les trois plus grands d'entre eux (Afghanistan, Soudan et République démocratique du Congo), la part de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale octroyée à ces États est de 13% et 7%, respectivement. Les organismes multilatéraux s'intéressent donc un peu plus aux États fragiles que les donateurs bilatéraux. Ils ne leur accordent toutefois peut-être pas le degré de priorité dont ils devraient bénéficier d'après les stratégies multilatérales des pays membres du CAD. Le système des Nations Unies est un acteur important dans les situations sensibles, mais les données ne couvrent pas tous ses organismes. De plus, une part relativement importante des fonds extrabudgétaires est distribuée aux États fragiles (graphique 4.3b). Autrement dit, l'attribution d'aide multilatérale est sous-estimée dans le graphique 4.2.

Le graphique 4.3 montre la répartition géographique des engagements extrabudgétaires octroyés par les organisations multilatérales. La part de ces fonds qui est allouée à des programmes mondiaux est assez importante. La répartition des fonds extrabudgétaires est analogue à celle des fonds budgétaires. Les États fragiles reçoivent 26% des fonds extrabudgétaires sous l'effet de la décision prise par les donateurs de s'engager auprès de ces États par l'intermédiaire du système multilatéral.

Graphique 4.3. Répartition des fonds extrabudgétaires des organisations multilatérales par région et en fonction de la fragilité des États en 2006

Engagements (hors allègements de dette) en 2006, milliards USD



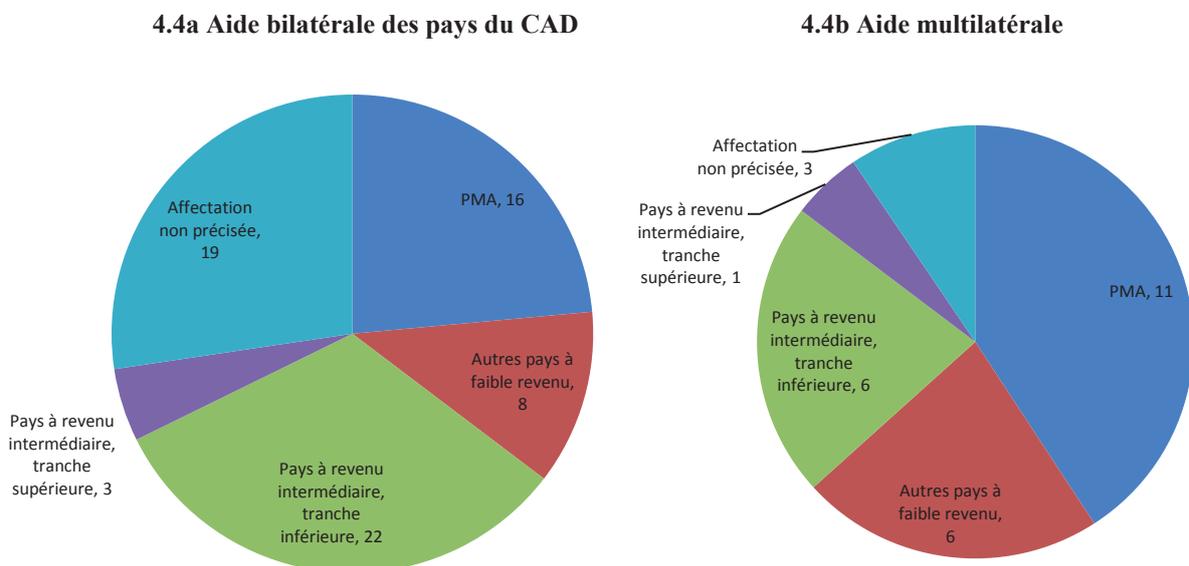
Source : Données du système de notification des pays créanciers (SNPC) sur les canaux d'acheminement de l'aide pour 17 membres du CAD; informations partielles communiquées par la France et le Japon. Le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Irlande ne sont pas inclus du fait que ces pays n'ont pas indiqué, pour le SNPC, les canaux d'acheminement empruntés. Le Canada, le Danemark et le Luxembourg ne sont pas inclus non plus parce qu'ils ne communiquent que les noms, et non les codes, des canaux d'acheminement. (De ce fait, l'estimation des fonds extrabudgétaires donnée ici est inférieure à celle mentionnée dans le chapitre 2).

Répartition de l'APD en fonction du revenu des pays partenaires

Comme le montre le graphique 4.4, la différence entre l'aide bilatérale et l'aide accordée par les organismes multilatéraux est encore plus prononcée pour la répartition de ces aides en fonction du revenu des pays que pour leur répartition par région. En 2006, les organisations multilatérales ont accordé les deux tiers de leur aide aux pays les moins avancés et à d'autres pays à faible revenu. Les pays membres du CAD n'ont, en revanche, octroyé que le tiers de leur aide bilatérale à ces pays. Ils ont accordé autant d'aide bilatérale aux pays à revenu intermédiaire qu'aux pays les moins avancés et aux pays à faible revenu. Cela indique que leur engagement auprès des organismes multilatéraux satisfait, dans une large mesure, la priorité accordée à la réduction de la pauvreté.

Graphique 4.4. Répartition de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale en fonction du revenu des pays en 2006

Versements bruts (hors allègements de dette) en 2006, milliards USD



Source : Statistiques agrégées du CAD.

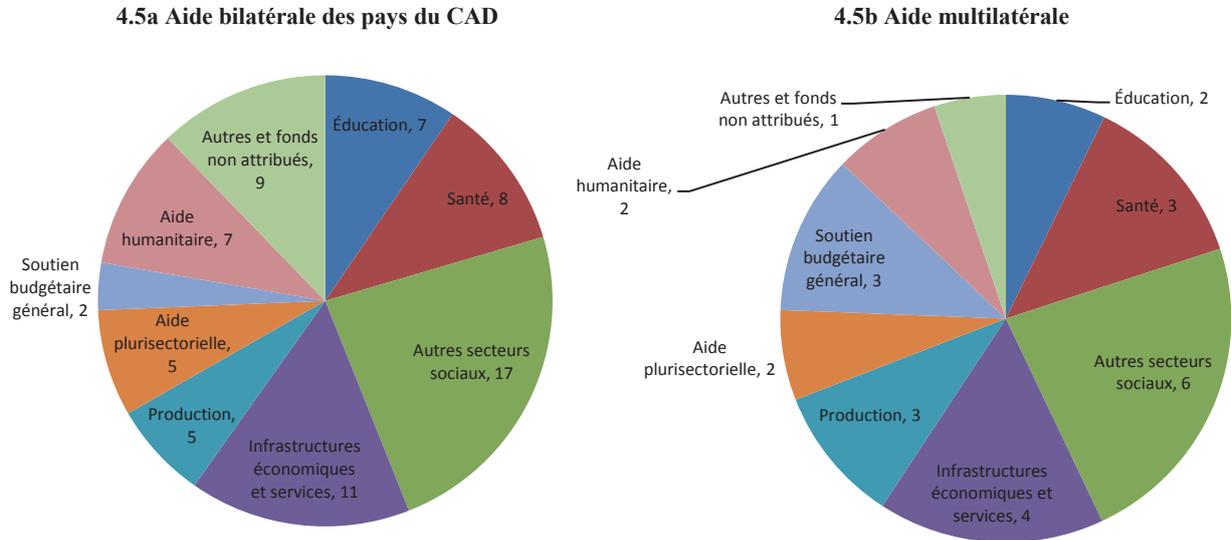
Note : Les données sur les organisations multilatérales sont incomplètes. Elles couvrent environ 23 des principales organisations, dont 8 organismes des Nations Unies.

Répartition sectorielle de l'APD

La répartition sectorielle de l'aide multilatérale et celle de l'aide bilatérale ont été comparables sur la période 2004-06 (graphique 4.5, fonds budgétaires)². Les parts consacrées à la santé, aux autres secteurs sociaux, aux infrastructures économiques et aux services sont du même ordre, mais une moindre proportion de l'aide multilatérale bénéficie à l'éducation (du fait, en partie, des programmes de formation des donateurs qui sont financés par l'aide bilatérale) et à l'aide humanitaire. En revanche, comme on peut s'y attendre, une part plus importante de l'aide multilatérale que de l'aide bilatérale est consacrée au soutien budgétaire général et aux secteurs productifs. Le graphique 4.5 peut toutefois ne pas brosser un tableau complet de la répartition sectorielle de l'aide multilatérale du fait que la plupart des agences spécialisées des Nations Unies ne communiquent pas de données sectorielles au SNPC.

Graphique 4.5. Répartition sectorielle de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale sur la période 2004-06

Moyenne des engagements bruts (hors allègements de dette) sur la période 2004-06, milliards USD constants de 2006

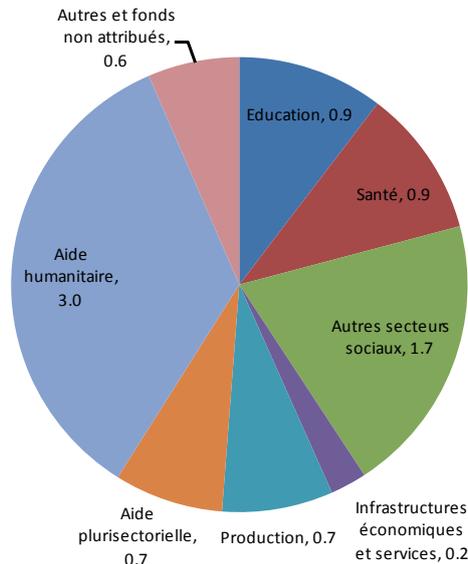


Source : Système de notification des pays créanciers.

Note : Les données sectorielles sur l'aide multilatérale sont incomplètes. Elles couvrent la CE, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le FIDA, le Fonds mondial, l'ONUSIDA, le FNUAP et l'UNICEF, mais non les autres organismes des Nations Unies.

Graphique 4.6. Répartition sectorielle des fonds extrabudgétaires des organisations multilatérales en 2006

Engagements (hors allègements de dette) en 2006, milliards USD



Source : Données du système de notification des pays créanciers (SNPC) sur les canaux d'acheminement de l'aide pour 17 membres du CAD (seulement une couverture partielle pour la France et le Japon). Le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Irlande ne sont pas inclus du fait que ces pays n'ont pas indiqué, pour le SNPC, les canaux d'acheminement empruntés. Le Canada, le Danemark et le Luxembourg ne sont pas inclus non plus parce qu'ils ne communiquent que les noms, et non les codes, des canaux d'acheminement. (De ce fait, l'estimation des fonds extrabudgétaires donnée ici est inférieure à celle mentionnée dans le chapitre 2).

Le graphique 4.6 montre que les organisations multilatérales reçoivent 35 % de fonds extrabudgétaires pour l'aide humanitaire, mais ils n'allouent seulement 8 % de leurs fonds budgétaires à l'aide humanitaire. Comme on peut s'y attendre, elles reçoivent relativement peu de fonds extrabudgétaires au soutien des budgets et aux infrastructures. Pour le reste, la répartition des fonds budgétaires et extrabudgétaires des organisations multilatérales est comparable, ce qui donne à penser que la préaffectation des fonds n'altère qu'assez faiblement l'attribution des fonds.

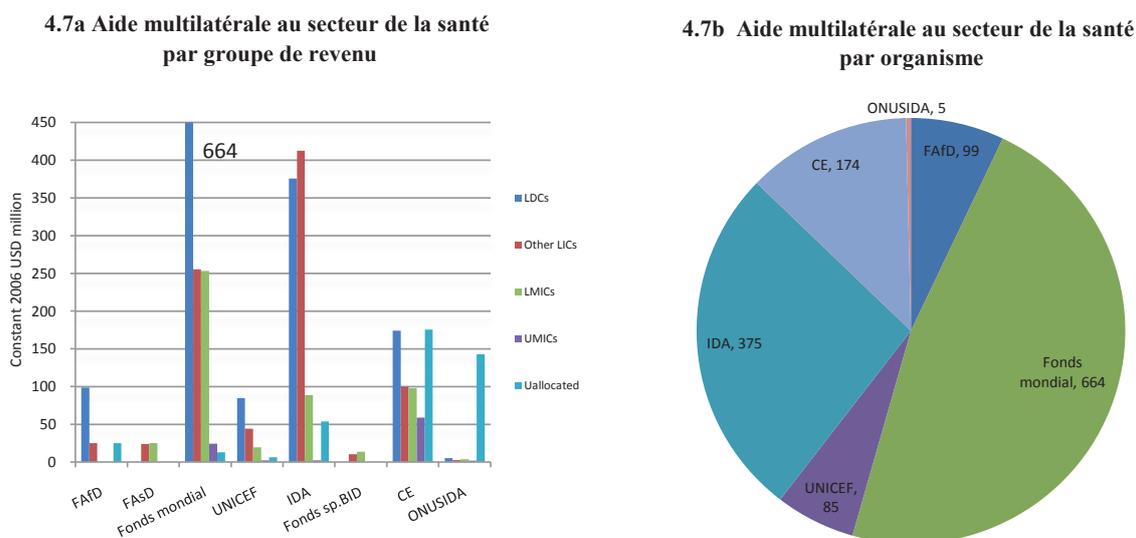
Aide multilatérale à la santé et aux infrastructures

Si les pays membres du CAD accordent avant tout la priorité à la réduction de la pauvreté dans leurs stratégies de coopération multilatérale, la plupart d'entre eux considèrent aussi le secteur sanitaire comme une priorité importante. Les données sectorielles montrent que les pays les moins avancés (PMA) reçoivent la plus grosse part de l'APD multilatérale consacrée à la santé (43 %), ce qui n'est guère surprenant (graphique 4.7a). Le Fonds mondial est le principal acteur dans le secteur de la santé des pays les plus pauvres. Ses contributions représentent 47 % de l'APD multilatérale accordée au secteur de la santé dans les PMA (graphique 4.7b). L'aide octroyée au secteur de la santé cadre avec les priorités des donateurs du CAD. La CE alloue une part importante de son aide à la santé globalement ou par région, tandis que la plupart de l'aide accordée par ONUSIDA n'est actuellement pas déclarée par pays (c'est-à-dire que les pays bénéficiaires ne sont pas identifiés).

De nombreux pays membres du CAD indiquent que le secteur des infrastructures occupe une place importante dans leur coopération multilatérale, surtout dans le cadre de leur engagement auprès des banques multilatérales de développement. Ce sont l'IDA et la CE qui allouent les plus gros montants aux infrastructures et aux services (ce qui inclut les transports et le stockage, les communications, l'énergie, les services bancaires et aux

Graphique 4.7. Répartition, par niveau de revenu des pays et par organisme, de l'aide multilatérale accordée au secteur de la santé sur la période 2004-06

Moyenne des engagements bruts (hors allègements de dette) sur la période 2004-06, millions USD constants de 2006



Source : Système de notification des pays créanciers

entreprises et les autres services) (les graphiques 4.8a et b). Les banques régionales de développement accordent la priorité aux pays les plus pauvres dans l'aide qu'ils consacrent aux infrastructures.

Systèmes d'attribution de l'aide des organisations multilatérales

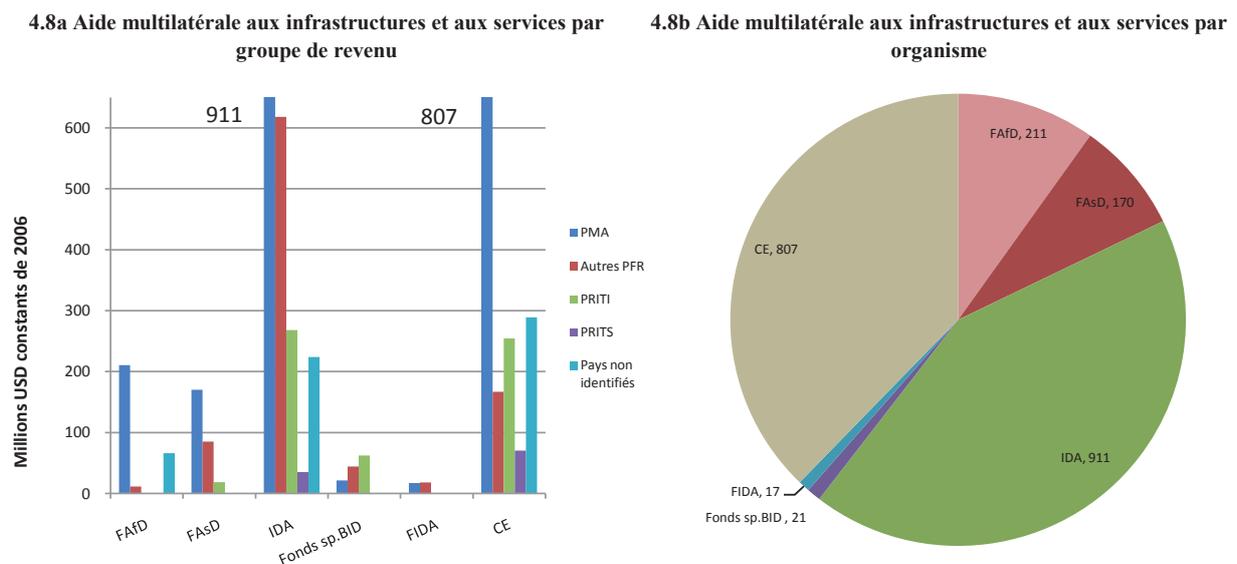
Pour attribuer l'aide, les organisations multilatérales utilisent des modèles axés sur les besoins et les performances des pays. Certains de ces modèles sont décrits ci-après.

Banques multilatérales de développement

La plupart des banques multilatérales de développement (BMD) prennent en considération les performances des pays partenaires lorsqu'elles allouent des ressources d'aide (voir l'encadré 4.1). Cette méthode d'affectation des ressources, connue sous le nom d'« allocation des ressources basée sur la performance » (PBA), est utilisée depuis plusieurs années. Les BMD qui l'emploient sont notamment la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque de développement des Caraïbes (CARIBANK), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale, et le Fonds international de développement agricole de l'ONU (FIDA). Le système d'attribution de l'aide de chaque organisme a toutefois évolué au fil du temps, à la suite souvent des négociations sur chaque reconstitution des ressources au cours desquelles les donateurs ont examiné, affiné et modifié l'allocation des ressources basée sur la performance. Celle-ci reste néanmoins un processus assez complexe dans la plupart des BMD.

Graphique 4.8. Aide multilatérale aux infrastructures et aux services sur la période 2004-06

Moyenne des engagements bruts (hors allègements de dette) sur la période 2004-06, millions USD constants de 2006



Source : Système de notification des pays créanciers

Encadré 4.1. Systèmes d'allocation des ressources des banques multilatérales de développement

Les systèmes d'allocation des ressources basés sur la performance (PBA) peuvent varier entre les banques multilatérales de développement (BMD), mais ils incluent toujours la performance et les besoins des pays comme critères déterminants de l'attribution de l'aide.

- La *performance d'un pays* est généralement mesurée à l'aide de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) et de la notation de la performance du portefeuille. L'EPIN évalue la qualité des politiques et des institutions d'un pays, c'est-à-dire le degré auquel ses cadres administratif et institutionnel soutiennent une croissance durable et la réduction de la pauvreté, et en conséquence, assurent une utilisation efficace de l'aide au développement¹. La notation de la performance du portefeuille reflète la « santé » du portefeuille de projets de développement en cours que la BMD détient dans un pays.
- Les *besoins d'un pays* tiennent compte de la taille de la population et du revenu national brut (RNB) par habitant. L'affectation des ressources est corrélée positivement avec la taille de la population, mais négativement avec le revenu par habitant. Certaines BMD, comme l'IDA, appliquent aussi des allocations de base qui ont tendance à avantager les petits pays en termes d'allocation par habitant. L'IDA fixe deux critères pour faire en sorte que les ressources soient acheminées principalement vers les PED : (1) pauvreté relative définie en fonction du RNB par habitant, un seuil étant déterminé et actualisé chaque année (USD 1 095 pendant l'exercice 2009), et (2) absence de solvabilité permettant d'emprunter aux conditions du marché et, par conséquent, besoin de ressources assorties de conditions de faveur pour financer les programmes de développement du pays. D'autres BMD utilisent des critères du même ordre.

Les ressources d'aide multilatérale sont allouées pour l'essentiel (70 % à 80 %) sur la base du système PBA sauf, traditionnellement, dans quatre cas :

- Les *États fragiles sortant d'un conflit majeur* ou n'ayant que de très faibles capacités institutionnelles peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un surcroît de ressources en périodes de difficultés exceptionnelles. L'IDA et le FIDA ont un système d'allocation spécial pour répondre aux besoins des pays qui sortent d'un conflit tandis que la Banque africaine de développement (BAfD) a créé récemment une Facilité en faveur des États fragiles, qui satisfait aux besoins particuliers de ces États. La durée et l'ampleur des allocations exceptionnelles prévues pour les États fragiles et ceux qui sortent d'un conflit varient entre les BMD.
- Les *projets régionaux ou multipays* ont bénéficié de financements spéciaux consacrés à l'intégration régionale et/ou à des biens publics régionaux. L'IDA et la BafD octroient actuellement ce type de financement tandis que la Banque asiatique de développement (BASD) a l'intention d'harmoniser son approche des projets régionaux avec celle des autres BMD. Bien que leurs critères d'attribution des fonds régionaux varient, les BMD prennent en considération, dans la plupart des cas, les pays qui participent au projet régional, les indices de sa prise en main par les pays et la région et la capacité dudit projet de contribuer à l'harmonisation des politiques et à l'intégration régionale.
- Les *petits États insulaires* (comptant moins de 1.5 million d'habitants) sont souvent vulnérables aux fluctuations économiques et aux catastrophes naturelles. Les BMD suivent des approches différentes pour venir en aide à ces États. L'IDA, par exemple, a récemment porté à environ USD 2 millions son allocation annuelle de base tandis que la BASD dispose d'un pool de ressources pour les États du Pacifique et la BDC a établi un fonds spécial pour les catastrophes naturelles destiné à apporter une aide d'urgence aux pays des Caraïbes.

Encadré 4.1. Systèmes d'allocation des ressources des banques multilatérales de développement (suite)

- Les « *pays mixtes* » dont les allocations sont plafonnées. Certaines BMD, comme l'IDA, plafonnent l'aide assortie de conditions libérales dont peuvent bénéficier les pays considérés comme pauvres sur la base de leur RNB par habitant, mais qui peuvent emprunter sur les marchés financiers parce qu'ils sont solvables². Les allocations dont ils peuvent bénéficier sont plafonnées à un niveau bien inférieur à celui de la PBA parce qu'ils jouissent de nombreuses possibilités de financement.

Dans l'ensemble, la PBA a permis d'orienter les ressources vers des pays où des résultats sont obtenus. Une étude récente de la Banque mondiale³ montre que les pays qui ont enregistré une bonne performance sur le plan des politiques et des institutions pendant plusieurs décennies ont obtenu de meilleurs résultats au niveau de la croissance et du développement humain que ceux dont la performance a été médiocre.

Source : Banque mondiale.

1. L'EPIN comprend quatre catégories de critères. Les catégories A à C mesurent les politiques macroéconomiques et structurelles et les institutions. La catégorie D mesure la qualité de la gestion et des institutions du secteur public et elle est parfois qualifiée de « catégorie de la gouvernance ».
2. Pour l'IDA, ces pays incluent l'Inde et le Pakistan. L'IDA plafonne actuellement, pour ces deux pays, les allocations de ressources, pour trois ans, basées sur la performance à 11 % et 7 %, respectivement, des ressources IDA totales.
3. Banque mondiale, *Selectivity and Performance : IDA's Country Assessment and Development Effectiveness*, Économie du développement, Bureau de l'Économiste en chef (DECVP), février 2007.

Systèmes d'allocation des ressources des Nations Unies – trois exemples³

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

L'UNICEF est exclusivement financé par des contributions volontaires, par opposition aux contributions mises en recouvrement. Les donateurs contribuent à son budget (de base) et lui fournissent d'autres ressources telles que des contributions préaffectées. L'UNICEF coopérait avec 155 pays, zones et territoires en 2007. Il alloue des ressources (de base) ordinaires selon la méthode décrite dans le document de son conseil d'administration⁴ et la résolution qui l'accompagnait. Il alloue des fonds aux programmes des pays sur la base des principes suivants :

- les deux tiers au moins des ressources ordinaires destinées aux programmes sont attribués au regard de trois critères fondamentaux – taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (TMM5), RNB par habitant et population de moins de 18 ans ;
- chaque pays reçoit un montant calculé, en fonction de ces trois critères, à l'aide de la formule existante et du système de pondération défini à l'appendice 1 du document E/ICEF/1997/P.L.17, et
- les PMA reçoivent 60 % de l'allocation totale destinée aux pays et les pays d'Afrique subsaharienne en reçoivent au moins 50 %.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Le PNUD est exclusivement financé par des contributions volontaires, par opposition aux contributions mises en recouvrement. Ses ressources se composent de contributions ordinaires et d'autres ressources. Les contributions ordinaires à son budget central respectent les critères et les modalités d'affectation des fonds définis par le Conseil d'administration. Les autres ressources sont constituées de contributions préaffectées à des thèmes, pays, régions et/ou projets spécifiques. Ces contributions se répartissent entre trois catégories : contributions des donateurs bilatéraux, contributions multilatérales et ressources fournies par les pays des programmes pour des activités internes de développement.

Le PNUD suit un cycle de programmation quadriennal. Les ressources sont allouées aux programmes suivant les modalités⁵ approuvées par le Conseil d'administration⁶. Les règles établies par celui-ci stipulent que les ressources de base destinées aux programmes doivent être allouées à hauteur d'au moins 85 % à des pays à faible revenu (PFR) et d'au moins 60 % à des pays du groupe des PMA (pays les moins avancés).

Le PNUD alloue 80 % de ses ressources de base directement aux programmes des pays. La moitié de ces ressources sont allouées de droit selon une formule établie par le Conseil d'administration du PNUD (MCARB-1 où MCARB = le « montant ciblé pour l'allocation des ressources de base »). Cette formule tient compte du RNB par habitant, de la taille de la population et d'autres indicateurs clés définis dans les arrangements en matière de programmation du PNUD (DP/2007/44). L'autre moitié des ressources est allouée « par incitation » avec une priorité au soutien et au renforcement des capacités nationales en vue de la réalisation des OMD (MCARB-2). Ces allocations de ressources sont destinées à des activités à fort impact et fort effet multiplicateur.

Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

Le FNUAP est aussi exclusivement financé par des contributions volontaires et non par des contributions mises en recouvrement. Ses ressources se composent de ressources ordinaires – contributions des donateurs à son budget (de base) ordinaire – et de contributions préaffectées. Le FNUAP alloue des contributions ordinaires aux programmes de pays ainsi qu'au Programme mondial et régional (USD 1 milliard et USD 200 millions, respectivement, pour la période 2008-2011) globalement appelées « ressources totales des programmes ». Les contributions ordinaires couvrent aussi les dépenses de soutien des programmes (estimées à USD 500 millions pour la période 2008-2011).

Le système d'allocation des ressources du FNUAP pour les programmes de pays est en place depuis 1996. Sa version actuelle a été approuvée par le Conseil d'administration en septembre 2007. Ce système repose sur huit indicateurs liés aux objectifs de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) (naissances avec assistance qualifiée, taux de prévalence de la contraception, taux de prévalence du VIH chez les adultes, taux de fertilité des adolescentes, taux de mortalité des moins de cinq ans, ratio de mortalité maternelle, taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans, proportion de la population âgée de 10 à 24 ans) ainsi que sur un certain nombre de principes fondamentaux. Ces derniers incluent : le respect des principes du Programme d'action de la CIPD ; la concentration de l'aide financière sur les pays enregistrant le plus faible niveau de réalisation des objectifs de la CIPD et la réduction progressive de l'aide accordée aux pays qui ont atteint ou sont près d'atteindre ces objectifs ; l'octroi d'une attention particulière aux PMA et aux autres pays à faible revenu, à l'Afrique Subsaharienne et aux pays devant faire face

à des situations d'urgence, aux pays en transition et aux pays en phase de redressement ; le renforcement des capacités nationales grâce à la coopération Sud-Sud, et la fourniture d'une assistance technique aux pays qui la sollicitent.

Le système d'allocation des ressources du FNUAP classe les pays des programmes en trois groupes :

- A. Pays ayant le plus besoin d'une aide (ils atteignent de 0 à 4 des seuils fixés pour les huit indicateurs) ;
- B. Pays ayant accompli des progrès considérables sur la voie de la réalisation des objectifs de la CIPD (ils atteignent de 5 à 7 des seuils), et
- C. Pays ayant accompli des progrès notables sur la voie de la réalisation des objectifs de la CIPD (ils ont atteint les 8 seuils).

Les pays du groupe A reçoivent 71 à 73 % des ressources totales du FNUAP destinées aux programmes tandis que ceux des groupes B et C en reçoivent 21 à 22 % et 6 à 7 %, respectivement. Les allocations font l'objet de consultations entre le bureau de la planification stratégique et les divisions géographiques. Le directeur exécutif du FNUAP approuve la répartition des ressources entre les divers pays.

Encadré 4.2. Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)

La planification des activités opérationnelles des organismes des Nations Unies au niveau des pays s'effectue à l'aide du PNUAD. Celui-ci couvre tous les organismes de l'ONU qui sont membres du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et qui constituent l'équipe de pays des Nations Unies (UNCT). En d'autres termes, les organismes (fonds, programmes et agences spécialisées) des Nations Unies participent au même processus de programmation qu'ils aient ou non des programmes de pays financés par les ressources ordinaires.

En bref, le PNUAD constitue la réponse collective de l'UNCT aux cadres nationaux du développement. Le PNUAD définit, sur une période de cinq ans, comment les organismes des Nations Unies vont soutenir ces cadres à l'aide de projets et programmes. Il est procédé, au début du processus du PNUAD, à une évaluation de la position des Nations Unies dans chaque pays (avantages comparatifs compris). Les travaux analytiques sont effectués, soit sous la direction du gouvernement des pays concernés, soit sur la base du bilan commun de pays de l'ONU. Les cycles du PNUAD sont alignés, dans toute la mesure du possible, sur les cadres de planification nationaux.

Les activités du PNUAD sont guidées par une matrice des résultats. Cet « instrument vivant » permet d'adapter les programmes en fonction des résultats des examens annuels, du suivi et des évaluations du PNUAD. Le budget établi pour cette matrice estime les contributions financières que le système des Nations Unies doit fournir pour obtenir les différents résultats visés. Chaque organisme détermine la contribution qu'il a l'intention d'apporter aux activités financées par des ressources ordinaires et d'autres ressources. Il détermine aussi les activités pour lesquelles un financement n'est pas assuré. Il engage ensuite ses ressources selon ses propres procédures et mécanismes d'agrément.

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (le Fonds mondial)

Le Fonds mondial est un instrument financier et non une entité d'exécution. Il a été créé en 2002 sous la forme d'un partenariat mondial entre les secteurs public et privé pour collecter et allouer des ressources supplémentaires en vue de prévenir et traiter le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme. En novembre 2007, il avait approuvé le financement de 450 programmes dans 136 pays. Ses travaux sont guidés par sept principes :

- Agir comme instrument financier, et non comme exécutant.
- Obtenir et mobiliser des ressources financières supplémentaires.
- Soutenir des programmes qui reflètent la participation nationale.
- Agir de manière équilibrée selon les régions, les maladies et les types d'interventions.
- Suivre une approche intégrée et équilibrée de la prévention et des traitements.
- Évaluer les propositions par le biais de processus d'examen indépendants.
- Mettre en place un processus simplifié, rapide et novateur pour l'allocation des subventions et agir avec transparence et responsabilité.

Le Fonds mondial finance des programmes dans toutes les régions du monde. Les instances de coordination nationale élaborent des propositions et les subventions sont accordées à l'issue d'un processus annuel de demande et d'agrément des subventions (cycle de financement). Les instances de coordination nationale incluent des représentants des gouvernements, des organismes bilatéraux et multilatéraux, des ONG, d'établissements universitaires et d'entreprises privées ainsi que des personnes vivant avec et/ou affectées par les maladies couvertes par le Fonds. Le secrétariat examine les propositions de même qu'un comité technique indépendant qui recommande celles qui devraient être approuvées par le Conseil d'administration. Les subventions approuvées sont mises en œuvre dans le cadre d'un programme pluriannuel. Un principe fondamental du Fonds mondial est le financement axé sur les résultats. Le financement initial n'est alloué qu'en fonction de la qualité technique des demandes, mais sa poursuite comme son renouvellement dépendent des résultats prouvés et des objectifs atteints.

Notes

1. La liste des États fragiles de la Banque mondiale (2007) est utilisée dans la présente étude, c'est-à-dire celle des pays à faible revenu auxquels l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale attribue une note inférieure ou égale à 3.2. (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,contentMDK:21389974~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>).
2. Le système de notification des pays créanciers sur les activités d'aide fournit les données les plus complètes sur la répartition sectorielle de l'aide sur la base des engagements. Pour lisser les fluctuations des engagements, on utilise une moyenne sur trois ans.
3. Ibid. *Scaling Up : Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability*.
4. E/ICEF/1997/P.L.17 (www.unicef.org).
5. DP/2007/44 pour la période 2008-2011 (www.undp.org).
6. Décision 2007/33 (www.undp.org).

Chapitre 5

Organisations internationales qui reçoivent des apports d'APD

La version 2008 des Directives pour l'établissement des rapports statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) dressent la liste des 263 organisations internationales auxquelles les contributions sont comptabilisées comme aide publique au développement (APD)*. Une première étude des 242 organisations qui figuraient sur la liste en 2007 couvre leurs ressources, mandat, année de création et secteur d'activité à l'aide des informations données sur leur site Internet. Elle ne décrit que 229 organismes du fait qu'aucune information, pas même un site Internet, n'a pu être trouvée sur les 13 autres. Ses premières conclusions sont présentées ici.

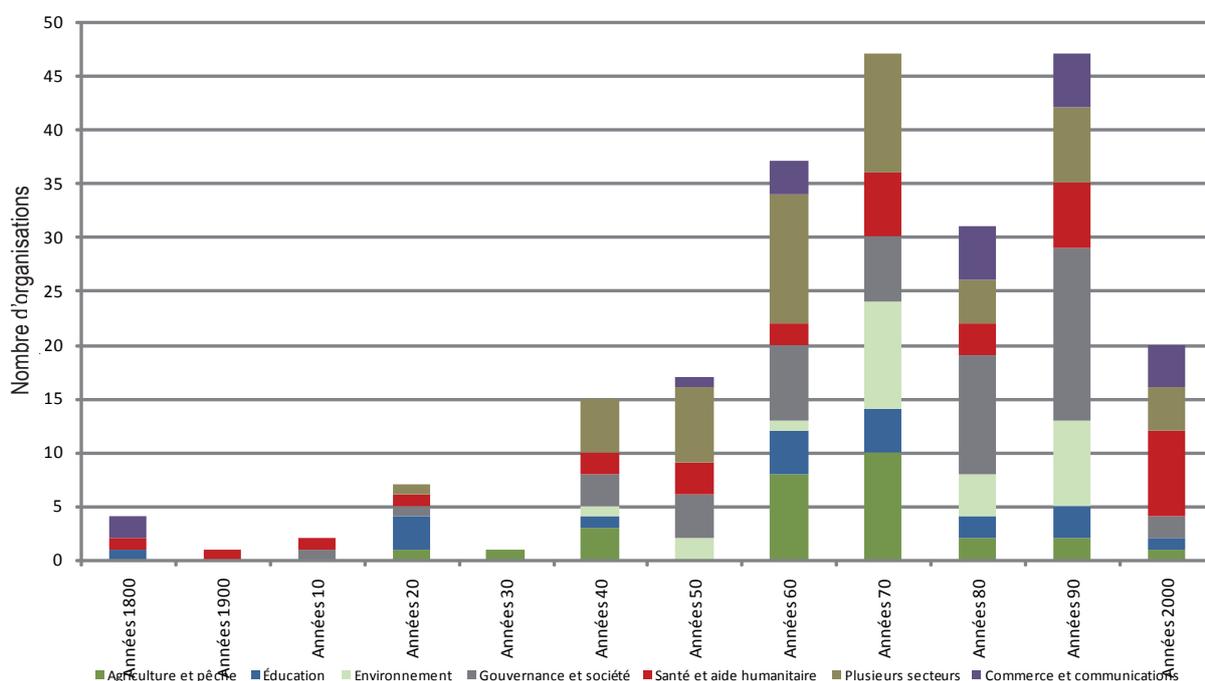
Prolifération d'organisations

Le graphique 5.1 indique, par décennie, quand les organisations internationales ont été établies et leur principal secteur d'activité. La plupart de ces fonds et organisations ont été créés depuis 1945. On n'en comptait que 15 en 1940. Quinze autres ont été fondées dans les années 40 après la création des institutions de Bretton Woods, en 1944, et des Nations Unies, en 1945. Encore autant ont été établies pendant les années 50, de sorte qu'à la fin de la décennie on en dénombrait 47. Mais les années 60 et 70 ont vu leur nombre exploser avec la création d'organismes importants comme le PNUD et les banques africaine et asiatique de développement, dans les années 60, et de dix organismes de recherche sur l'environnement (dont le PNUE et Habitat) et dix de recherche sur l'agriculture dans les années 70. Les années 80 et 90 ont été marquées par l'accroissement rapide du nombre d'organismes, de taille relativement modeste généralement, s'occupant des problèmes de gouvernance et de société.

Le secteur de la santé est souvent considéré comme très fragmenté, ce qui est peut-être dû au nombre croissant d'acteurs non officiels qu'on y observe. S'agissant des organismes officiels, la liste du CAD en dénombre 34 dans les secteurs sanitaire et humanitaire. Près de la moitié d'entre eux ont vu le jour depuis 1990. La création d'OCHA (1991) et d'ECHO (1992) illustre la volonté de coordonner l'action entreprise pour faire face aux crises humanitaires. Celle d'ONUSIDA (1996), de la GAVI (2000) et du Fonds mondial (2002) reflète la tendance, observée au cours de la dernière décennie, à axer l'assistance sanitaire sur certaines maladies. En revanche, 20 organismes seulement ont été créés dans le secteur de l'éducation. Depuis l'année 2000, un seul organisme, chargé de l'apprentissage en ligne, a vu le jour dans le secteur éducatif*. Le secteur du commerce et des communications

* Voir l'annexe 2 aux Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD (www.oecd.org/dac/stats/dac/directives). Dix-neuf organismes, essentiellement de petites ONG internationales, ont été ajoutés à la liste lors de la mise à jour effectuée en 2008.

Graphique 5.1. Création des organisations internationales, par décennie et secteur d'activité



Source : Sites Internet des organisations.

inclut deux des plus anciens organismes internationaux figurant sur la liste du CAD – l'Union internationale des télécommunications (1865) et l'Union postale universelle (1874) – et un des plus récents – l'Alliance mondiale pour les technologies de l'information et des communications au service du développement (2006).

Large éventail de tailles

Les engagements de versements destinés ou non au budget central de ces organismes se sont élevés à environ USD 43 milliards en 2006. Les deux tiers de ces fonds ont bénéficié à cinq organismes seulement (CE, IDA, Le Fonds mondial et les banques asiatique et africaine de développement) tandis que 100 petits organismes (40 % du nombre total d'organismes), chacun avec un revenu de USD 20 millions ou moins, ont ensemble reçu environ USD 800 millions d'APD (2 % des fonds totaux). Le revenu annuel des petits organismes s'élève au plus à USD 20 millions. Entre ces deux extrêmes, une cinquantaine d'organismes dispose d'un revenu compris entre USD 100 et 500 millions. Il convient de préciser, toutefois, que ces chiffres sont approximatifs du fait que beaucoup d'organisations, notamment les plus petites, ne fournissent aucune information sur les contributions et leur budget annuels sur leur site Internet.

Organisations du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche

Le tableau 5.1 donne des informations sur les 29 organismes qui œuvrent dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Deux organismes des Nations Unies – la FAO et le FIDA – sont les principaux acteurs dans ce secteur et avec le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), ils sont les seuls à gérer plus de USD 100 millions d'APD chaque année. D'après les estimations, 11 organismes gèreraient, chacun, entre USD 20 et 49 millions et les 15 autres, moins de USD 20 millions.

Les mandats de ces organismes se chevauchent très peu, mais alors qu'un seul s'occupe de l'élevage, on compte sept organismes consacrant leur activité à une seule culture (dont deux pour le riz) et huit organismes de recherche. Malgré leur relative petite taille, ces organismes, créés entre 1939 et 1993, font sans aucun doute œuvre utile dans leur domaine. Trois organismes s'occupant de la pêche dans la région Asie-Pacifique auraient, toutefois, peut-être intérêt à rationaliser leurs activités.

Il convient également de préciser que l'existence d'un grand nombre d'organisations multilatérales n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Les organisations internationales ont souvent été créées pour regrouper des ressources en vue de résoudre un problème mondial particulier. Il est, par exemple, préférable que les donateurs bilatéraux financent les institutions de recherche agricole du GCRAI s'occupant de cultures spécifiques que de créer, chacun, un institut de recherche spécial, par culture, pour s'attaquer à des problèmes mondiaux. De même, le Fonds pour l'environnement mondial traite plus efficacement les problèmes environnementaux qui se posent à l'échelle de la planète que ne pourraient le faire les pays donateurs dans le cadre d'approches bilatérales.

Cet aperçu du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche permet de voir comment une étude couvrant l'ensemble des secteurs pourrait permettre de déterminer les possibilités de rationalisation afin de réduire les doubles emplois. Une analyse plus poussée permettrait, au minimum, de mieux comprendre la diversité des organismes existants. Des travaux menés en 2009 fourniront des informations sur le mandat et l'importance des 263 organisations dénombrées. Ces informations seront utiles pour l'attribution des ressources d'aide. Leur collecte a été longue, surtout dans le cas des petites organisations dont les sites Internet sont, au mieux, rudimentaires. Ce qui apparaît clairement, c'est que nombre de ces organisations doivent faire preuve d'une plus grande transparence, surtout en ce qui concerne leur revenu et leurs dépenses annuels, et leurs activités. Le prochain rapport étudiera également le millier de fonds fiduciaires de la Banque mondiale et de comptes spéciaux et fonds d'affectation spéciale des Nations Unies.

Tableau 5.1. Organismes internationaux du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche recevant de l'APD

Groupes	Acronyme	Nom	Mandat	Année de création	Volume, 2006 (millions USD)*	Site Web
Principaux organismes	FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Améliorer les niveaux de nutrition, la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales et contribuer à l'essor de l'économie mondiale.	1945	500-999	www.fao.org
	FIDA	Fonds international de développement agricole	Éradiquer la pauvreté en milieu rural dans les pays en développement.	1977	500-999	www.ifad.org
	IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture	Soutenir les efforts de ses États membres pour développer l'agriculture et assurer le bien-être des populations rurales.	1942	20-49	www.iica.int
	CIHEAM	International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies	Former les cadres du secteur agricole et alimentaire pour assurer le développement rapide et harmonieux nécessaire au maintien de la stabilité dans la région.	1962	20-49	http://www.ciheam.org/
	FFTC	Centre de technologie de l'alimentation et des engrais pour la région Asie-Pacifique	Collecter et diffuser l'information sur la technologie de l'agriculture en vue d'améliorer la production et les revenus des petits exploitants.	1970	[10-19]	www.agnnet.org
Recherche	BI	Biodiversity International	Encourager la recherche sur l'utilisation et la conservation de la biodiversité agricole pour rendre les cultures plus rentables, plus robustes et plus soutenables.	1974	20-49	www.biodiversityinternational.org
	CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale	Renforcer la sécurité alimentaire et faire reculer la pauvreté dans les pays en développement grâce à la recherche scientifique dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, des pêches, des politiques et de la protection de l'environnement.	1971	100-499	www.cgiar.org
	CIAT	Centre international d'agriculture tropicale	Réduire la faim et la pauvreté dans les régions tropicales grâce à une recherche participative en vue d'améliorer la productivité de l'agriculture et la gestion des ressources naturelles.	1967	20-49	www.ciat.cgiar.org
	FARA	Forum africain de la recherche agricole	Améliorer l'efficacité des systèmes nationaux de recherche agricole en Afrique	1989	0-9	http://fr.fara-africa.org
	ICARDA	Centre international de recherche agricole dans les régions sèches	To improve the welfare of poor people and alleviate poverty through research and training in dry areas of the developing world.	1977	20-49	www.icarda.cgiar.org

Tableau 5.1. Organismes internationaux du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche recevant de l'APD (continued)

Groupe	Acronyme	Nom	Mandat	Année de création	Volume, 2006 (millions USD)*	Site Web
	ICRA	Centre international pour la recherche agricole orientée vers le développement	Stimuler l'innovation en renforçant les aptitudes des personnes et des organismes de recherche et d'enseignement dans le secteur rural pour travailler ensemble et apprendre mutuellement.	1981	0-9	www.icra-edu.org
	ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides	Mener une recherche agricole innovatrice et renforcer les capacités pour le développement durable	1972	20-49	www.icrisat.org
	IITA	Institut international d'agriculture tropicale	Être l'un des partenaires de recherche chef de file de l'Afrique dans le développement de solutions aux problèmes de la faim et de la pauvreté.	1967	20-49	www.ita.org
Maladies des plantes	AVRDC	Centre asiatique de recherche et de développement sur le légume	Lutter contre la malnutrition et la pauvreté dans les pays en développement en améliorant la production et la consommation de légumes sains.	1971	10-19	www.avrdc.org
	CIMMYT	Centre international d'amélioration du maïs et du blé (Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo)	Faire appel à la science pour améliorer la sécurité alimentaire, la productivité et la rentabilité des systèmes de culture du maïs et du blé, et préserver les ressources naturelles dans le monde en développement.	1966	20-49	www.cimmyt.org
	CIP	Centre international de la pomme de terre (Centro Internacional de la Papa)	Réduire la pauvreté et assurer la sécurité alimentaire dans les pays en développement grâce notamment à des activités de recherche scientifique sur la pomme de terre et les autres racines ou tubercules.	1967	20-49	www.cipotato.org
	DLCO-EA	Desert Locust Control Organization for Eastern Africa	Permettre de lutter le plus efficacement possible contre le criquet pèlerin en Afrique de l'Est.	1962	[10-19]	www.dlcoea.org.et
	GCDT	Global Crop Diversity Trust	Préserver la diversité des cultures pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde.	2001	0-9	www.croptrust.org
	CCIC	Comité consultatif international du coton	Aider les gouvernements à promouvoir une industrie cotonnière mondiale saine.	1939	0-9	www.icac.org
	ICIPE	International Centre of Insect Physiology and Ecology	Élaborer des stratégies pour agir face aux arthropodes nuisibles et utiles.	1970	10-19	www.icipe.org
	INBAR	Réseau International sur le Bambou et le Rotin	Améliorer, dans le contexte d'un développement durable basé sur le bambou et le rotin, les conditions de vie de leurs producteurs et utilisateurs.	1993	0-9	www.inbar.int

Tableau 5.1. Organismes internationaux du secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche recevant de l'APD (continued)

Groupes	Acronyme	Nom	Mandat	Année de création	Volume, 2006 (millions USD)*	Site Web	
Pêche	ISTA	International Seed Testing Association	Établir des règles agréées au niveau international pour l'échantillonnage et les tests concernant les semences.	1924	0-9	www.seedtest.org	
	IRRI	Institut international de recherche sur le riz	Lutter contre la pauvreté et la faim, améliorer la santé des producteurs et des consommateurs de riz et faire en sorte que la production de riz soit écologiquement viable.	1960	20-49	www.irri.org	
	WARDA	Centre du riz pour l'Afrique (ADRAO/WARDA)	Améliorer la productivité et la rentabilité du secteur rizicole en Afrique tout en assurant sa viabilité écologique.	1970	10-19	http://www.warda.org/warda/adrao/default.asp	
	APFIC	Commission Asie- Pacifique des pêches	Fournir des conseils, coordonner les activités et servir de centre d'information pour faire mieux connaître la pêche et l'aquaculture dans la région Asie-Pacifique.	1948	[10-19]	www.apfic.org	
	FFA	Pacific Islands Forum Fisheries Agency	Fournir aux pays membres des services et des avis autorisés pour la gestion et le développement de la pêche.	1979	0-9	www.ffa.int	
	SEAFDC	Southeast Asian Fisheries Development Centre	Favoriser le développement durable de la pêche en Asie du Sud-Est.	1967	[10-19]	www.seafdec.org	
	WorldFish	WorldFish Center	Réduire la pauvreté et la faim en améliorant les pêcheries et l'aquaculture.	1977	10-19	www.worldfishcenter.org	
	ILRI	International Livestock Research Institute	Réduire la pauvreté et promouvoir un développement durable pour les éleveurs pauvres et leurs communautés à l'aide de travaux scientifiques de qualité et d'un renforcement des capacités.	1994	20-49	www.ilri.org	
	* Les chiffres indiqués entre crochets sont des estimations approximatives.						

Chapitre 6

Fragmentation de l'aide multilatérale et possibilités d'amélioration de la division du travail

Le Programme d'action d'Accra, qui préconise « une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays », fait indubitablement de la division du travail une priorité tant pour les donateurs multilatéraux que pour les donateurs bilatéraux. Le présent chapitre examine les caractéristiques de la fragmentation et de la concentration de l'aide multilatérale. Il inclut des cartes et une matrice montrant comment et où les organismes multilatéraux exercent leur action. Cette information est utile pour ajuster la répartition de l'aide entre les pays et à l'intérieur de leurs frontières. Elle est aussi utile aux organismes multilatéraux désireux de concentrer leur action sur un plus petit nombre de pays partenaires et de secteurs, mais de jouer un plus grand rôle dans chacun d'eux. Seuls quelques organismes multilatéraux fournissent actuellement des données sur leurs activités au Secrétariat du CAD. Si les organisations multilatérales communiquaient davantage d'informations sur leurs activités – comme les y invite l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) – les discussions sur la répartition des tâches s'en trouveraient enrichies.

Concentration et fragmentation de l'aide multilatérale au niveau mondial

L'analyse de la concentration et de la fragmentation des efforts couvre les 20 organismes multilatéraux indiqués dans le tableau 6.1. Ceux-ci déclarent chaque année au Secrétariat du CAD toutes leurs dépenses financées sur le budget central pour des activités opérationnelles menées dans 153 pays partenaires. Les financements extrabudgétaires – contributions préaffectées à des activités spécifiques – sont considérés comme de l'APD bilatérale et ne sont pas couverts par l'analyse. Dans le cas des BMD, seules les ressources concessionnelles (crédits et dons) sont prises en compte.

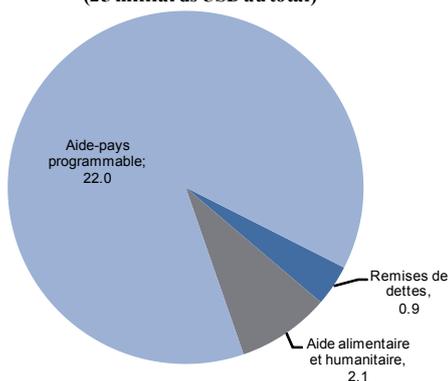
Pour analyser la fragmentation de l'aide, la présente étude utilise une nouvelle mesure des sorties de fonds des organismes multilatéraux : *l'aide-pays programmable* (APP). Celle-ci correspond aux ressources centrales accordées par un organisme multilatéral à des pays partenaires. L'APP est le montant d'aide qui peut être programmé au niveau des pays partenaires et il est calculé en soustrayant de l'APD multilatérale brute totale, l'aide qui est : non prévisible par nature (aide humanitaire et allègement de la dette), n'entraîne aucun flux transfrontalier (coûts administratifs/coût du soutien aux programmes¹) ou n'entre pas dans les accords de coopération entre gouvernements (aide alimentaire). L'APP des organisations multilatérales couvertes ici s'est élevée à USD 23.1 milliards en 2006. Quelques organismes comme le HCR et le PAM sont exclus de cette analyse comme ils apportent

exclusivement de l'aide alimentaire et humanitaire, ce qui n'est pas classifié comme étant de l'APP.

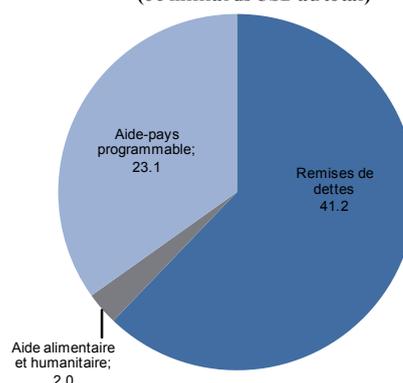
Comme le montre le graphique 6.1a, l'APP a représenté 88 % de l'aide accordée aux pays partenaires par les organismes multilatéraux en 2005. Mais elle n'a constitué que 35 % de l'APD multilatérale brute (graphique 6.1b), en 2006, du fait que les remises de dettes effectuées par l'IDA et la Banque africaine de développement (BAfD), dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), s'élevant à USD 37.2 milliards ont toutes été comptabilisées en 2006. En termes absolus, l'APP s'est maintenue à peu près constamment au niveau de USD 23 milliards en 2005 et 2006. L'APP bilatérale des membres du CAD atteint généralement les deux tiers environ de l'APD bilatérale brute du fait qu'elle inclut davantage d'éléments qui ne sont pas programmables par pays comme le financement des ONG, le coût des étudiants et des réfugiés dans les pays donateurs et les coûts administratifs. (L'APP bilatérale a représenté moins de la moitié de l'APD bilatérale en 2005 et 2006 en raison des allègements exceptionnels de dette bilatérale qui ont été consentis durant ces deux années.)

Graphique 6.1. Composition de l'APD multilatérale brute en 2005 et 2006

Graphique 6.1a Composition en 2005
(25 milliards USD au total)



Graphique 6.1b Composition en 2006
(66 milliards USD au total)



Source : Estimations du Secrétariat

Note : Les données ne couvrent que les programmes mis en œuvre dans les pays partenaires et excluent l'aide régionale/multi-pays et les fonds non affectés.

Le tableau 6.1 montre le degré de concentration des programmes de coopération des organismes multilatéraux. Globalement, ceux-ci représentent 36 % de l'APP globale (aide multilatérale et aide des pays membres du CAD réunies). La colonne A indique l'APP moyenne de chaque organisme multilatéral en 2005-2006 et la colonne B, la part de chaque organisme dans l'APP globale. Collectivement, les banques de développement ont représenté 17.6 % de l'APP globale, les organismes des Nations Unies 3.7 % et les fonds et mécanismes mondiaux 2.1 %. L'IDA et la CE sont les deux organismes multilatéraux qui, avec des pourcentages respectifs de 13 % and 10.2 %, enregistrent les plus fortes parts d'APP globale. À l'extrême opposé, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et ONUSIDA n'ont représenté chacun que 0.03 % de l'APP globale².

La présence d'un organisme dans un pays partenaire est en grande partie déterminée par son mandat. La colonne C du tableau 6.1 indique le nombre de partenaires de chaque agence. C'est la CE qui compte le plus grand nombre de pays partenaires (149) tandis

Tableau 6.1. **Concentration des organismes multilatéraux en 2005-06**(Versements bruts moyens en 2005-06 sur la base d'USD constants de 2006)⁴

Donneur multilatéral	APP (millions USD) ⁴	Part des donateurs dans l'APP globale (%)	Nbre de partenaires	Nbre de partenaires au-dessus de la moyenne	Mesure de la concentration (D as % of C)
	A	B	C	D	E
IDA	8 202	13.0	76	49	64
CE	6 424	10.2	149	79	53
FAsD	1 405	2.2	27	18	67
Fonds mondial	1 130	1.8	104	62	60
FAfD	949	1.5	39	32	82
FMI-FRPC	677	1.1	37	30	81
Organismes arabes ¹	576	0.9	86	53	62
UNRWA	560	0.9	4	4	100
Fonds sp.BID	491	0.8	25	25	100
UNICEF	486	0.8	122	65	53
PNUD	412	0.7	129	74	57
FIDA	336	0.5	78	53	68
FNUAP	283	0.4	116	67	58
ATNU ²	274	0.4	148	99	67
FEM	145	0.2	94	45	48
Protocole de Montréal	83	0.1	17	14	82
Fonds nordique de développement ³	72	0.1	21	19	90
BDC	43	0.1	14	14	100
BERD	19	0.03	18	17	94
ONUSIDA	16	0.03	102	63	62

1. Les organismes arabes incluent la Banque arabe de développement économique de l'Afrique, la Banque islamique de développement et le Fonds de l'OPEP.

2. L'ATNU correspond aux dépenses d'assistance technique financées par le budget ordinaire des agences spécialisées des Nations Unies (OMS, UNESCO, FAO, OIT, ONUDI).

3. Le Fonds nordique de développement a cessé ses activités de prêt en 2005: les données communiquées concernaient des projets ayant fait l'objet d'engagements avant 2005.

4. Les données ne couvrent que les programmes mis en œuvre dans les pays partenaires et excluent l'aide régionale/multi-pays et les fonds non affectés.

que l'UNRWA, dont le mandat est focalisé (venir en aide aux réfugiés palestiniens au Moyen-Orient et mettre en œuvre des programmes en leur faveur), n'intervient que dans quatre pays partenaires. Les organisations à mandat régional comme le Fonds asiatique de développement (FAsD), le Fonds africain de développement (FAfD), la Banque de développement des Caraïbes (BDC), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque interaméricaine de développement (BID) et l'UNRWA sont présents dans moins de pays (21 en moyenne) que les organisations à mandat de portée mondiale, comme l'IDA, la CE, les organismes des Nations Unies et les fonds mondiaux (103 en moyenne).

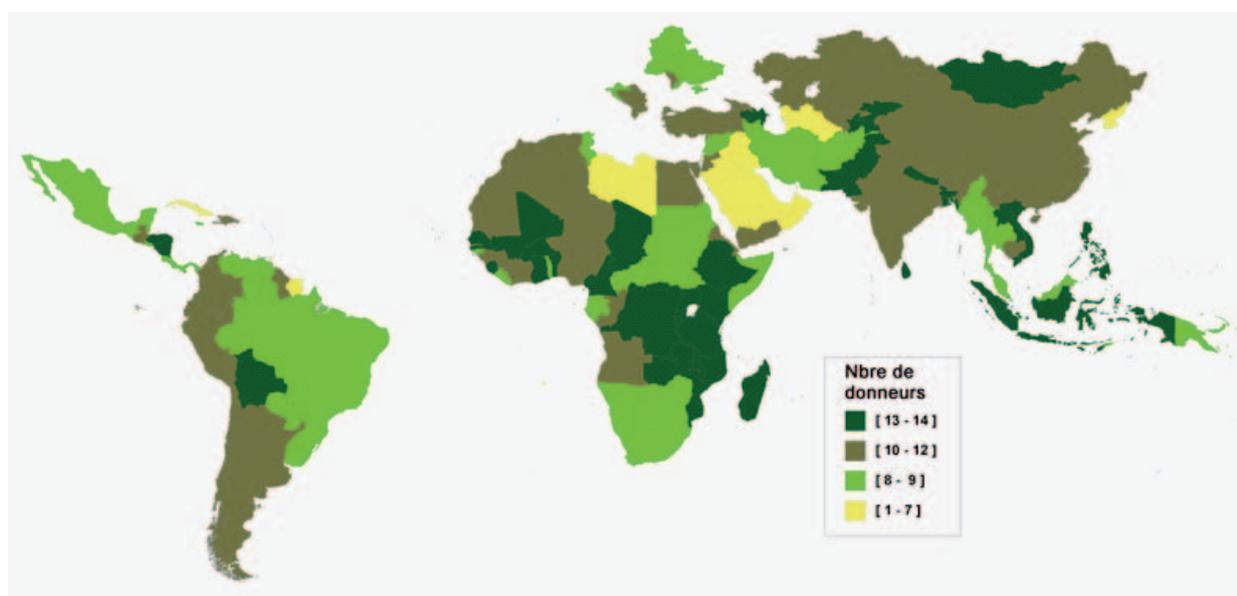
La colonne D du tableau 6.1 indique le nombre de pays partenaires dans lesquels la part de chaque organisme dans l'APP était supérieure à sa part dans l'APP globale. Les pays partenaires se trouvant dans cette situation sont qualifiés de partenaires « au-dessus de la moyenne ». La colonne E indique la part en pourcentage de ces pays dans le nombre total de pays partenaires de chaque organisme. Un pourcentage élevé indique le degré de concentration du programme de coopération de l'organisme concerné. Le degré de concentration va de 48 % pour le FEM à 100 % pour des organismes régionaux comme la BID, l'UNRWA et la BDC.

Ce tableau donne un aperçu de la façon dont se répartit l'APP des organismes multilatéraux entre les 153 pays partenaires admis à bénéficier de l'APP. L'IDA a versé en moyenne USD 8.2 milliards d'APP sur la période 2005-06, ce qui a représenté 13 % de l'APP globale (qui inclut l'APP des pays membres du CAD). L'IDA est présente dans 76 pays partenaires. Dans 49 d'entre eux, ses financements ont constitué plus de 13 % de l'aide (c'est-à-dire qu'elle comptait 49 pays partenaires « au-dessus de la moyenne »).

Son degré de concentration est de 64 % d'après la mesure utilisée. En dehors de la CE, les organismes qui ont un degré de concentration inférieur à 60 % (le FEM, le Fonds mondial, l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP) n'ont pas un mandat géographique de portée mondiale, mais une spécialisation géographique ou thématique. Dans le cas de la CE, qui a décaissé en moyenne USD 6.4 milliards sur la période 2005-06, le degré de concentration mesuré est de 53 %. Cela signifie que dans près de la moitié de ses 149 pays partenaires, sa part dans l'aide totale est inférieure à sa part dans l'aide globale de 10.2 % (il s'agit principalement de pays d'Asie et d'Océanie).

Graphique 6.2. Nombre d'organismes multilatéraux par pays en 2005-06

(Versements bruts d'APP, 2005-06)



Le graphique 6.2 montre la répartition par quartile des organismes multilatéraux dans les pays partenaires. Quatorze organismes multilatéraux étaient présents³ dans 15 pays partenaires⁴. Au moins quinze pays membres du CAD étaient aussi présents dans 12 de ces pays (Bangladesh, Ghana, Honduras, Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Viet Nam, Zambie). Un seul organisme multilatéral était présent à Mayotte et à Wallis-et-Futuna. Les pays dans lesquels seuls quelques organismes multilatéraux étaient présents sont, pour la plupart, de petits États insulaires et très peu de membres du CAD y étaient également présents.

Les organismes multilatéraux ont apporté la majorité de l'APP dans près de la moitié des pays d'Afrique, d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient, d'Amérique du Nord et d'Amérique centrale. Ils apportent la majorité de l'aide dont bénéficient les États en situation de conflit et de fragilité. C'est notamment le cas dans 14 des 22 États fragiles d'Afrique, où ils sont les acteurs dominants.

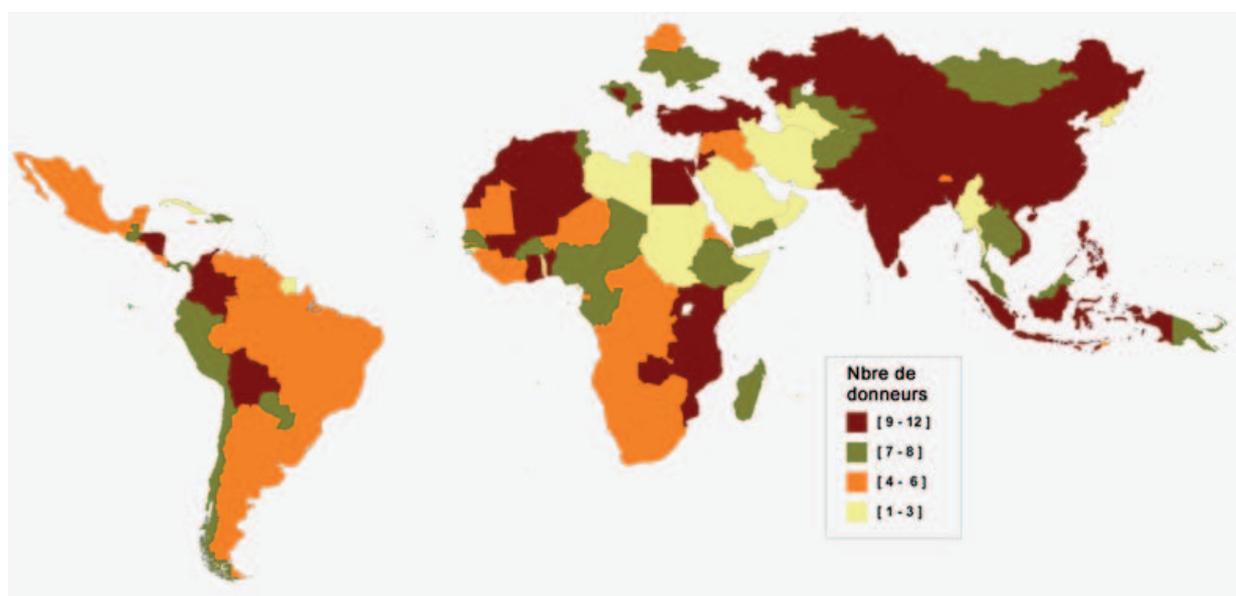
La fragmentation de l'aide pose problème aux pays partenaires. Elle implique qu'ils doivent traiter avec un grand nombre de donateurs qui leur fournissent de faibles montants d'APP. Cela peut affaiblir le processus d'appropriation et mettre lourdement à contribution des capacités institutionnelles déjà limitées.

Les organismes multilatéraux ne peuvent s'attaquer à la fragmentation sans la coopération des donateurs bilatéraux et vice versa. La fragmentation devient problématique quand de nombreux donateurs fournissent collectivement moins de 10 % de l'aide totale que reçoit un pays. Les données relatives à l'APP montrent que 20 donateurs ou plus (dont au moins neuf sont des organismes multilatéraux) ne fournissent globalement que 10 % de l'APP dans 21 pays partenaires.

Le graphique 6.3 montre que dans 35 pays⁵, de 9 à 12 organismes multilatéraux représentent en moyenne plus de la moitié des donateurs fournissant collectivement moins de 10 % de l'aide consentie. Les organismes multilatéraux pourraient concentrer leurs efforts dans ces pays.

Graphique 6.3. Nombre d'organismes multilatéraux contribuant collectivement à moins de 10 % de l'aide consentie à un pays en 2005-06

(Versements bruts d'APP, 2005-06)



Concentration et fragmentation de l'aide multilatérale au niveau des pays partenaires

Matrice des donateurs et des pays partenaires

Les cartes (graphiques 6.2 et 6.3) donnent une idée générale de la fragmentation et de la concentration de l'aide, mais si l'on veut que les donateurs et les pays partenaires modifient la façon dont l'aide est répartie, ils doivent disposer de plus de détails sur les lieux d'activité des donateurs. Le tableau 6.2 apporte des précisions sur la fragmentation et la concentration de l'aide dans les pays partenaires en mettant l'accent sur les organisations multilatérales. Cette matrice indique la part de chacune d'elles dans l'APP globale et au niveau des pays et elle mentionne, à des fins de comparaison, l'APP totale des pays membres du CAD. Un marquage graphique met en évidence les organismes qui sont les principaux acteurs dans un pays donné et les pays partenaires qui reçoivent une part « supérieure à la moyenne » de l'APP consentie par un donneur.

La matrice indique :

- a) L'APP allouée à 153 pays partenaires par 20 organisations multilatérales et les 22 donateurs du CAD en 2005 et 2006 (colonne 5) et la moyenne par donneur (colonne 6);
- b) Le nombre de donateurs par partenaire (colonne 2);
- c) Le nombre de partenaires par donneur (ligne 2);
- d) L'APP de chaque donneur (ligne 5), l'APP moyenne par partenaire (ligne 6) et la part du pays dans l'APP globale consentie par l'ensemble des donateurs (ligne 7);
- e) La part de chaque donneur dans l'APP totale allouée à chaque partenaire – en pourcentage (colonnes 7 à 26);
- f) La part dans l'APP de l'ensemble des organismes multilatéraux (colonne 27) et le nombre total d'organismes (colonne 28). Les parts dans l'APP de l'ensemble des pays membres du CAD et le nombre de pays membres du CAD par partenaire sont indiqués, pour mémoire, dans les colonnes 29 et 30.

Trois catégories font l'objet d'un marquage graphique :

- a) La catégorie A – pays partenaires recevant une aide « supérieure à la moyenne ». Ce sont les pays partenaires pour lesquels la part du donneur concerné dans l'APP est supérieure à sa part dans l'APP globale (figurant à la ligne 7). Les cellules correspondant à cette catégorie sont bleues ou bleu claire.
- b) La catégorie B – « principaux donateurs ». Ce sont les donateurs qui consentent collectivement plus de 90 % de l'APP allouée au partenaire en question. Les cellules correspondant à cette catégorie sont bleues ou grisées.
- c) Les catégories A et B – donateurs appartenant aux deux catégories. Les cellules correspondantes sont bleues pour indiquer que le donneur en question consent plus que sa part dans l'APP globale au partenaire concerné et qu'il fait partie des donateurs qui, collectivement, fournissent plus de 90 % de l'APP allouée à ce partenaire.

La matrice peut être interprétée comme suit :

L'Albanie a reçu, en 2005-06, de l'aide de 31 donateurs (colonne 2) dont 12 étaient des organismes multilatéraux (colonne 28); l'APP dont il a bénéficié s'est élevée à USD 323 millions (colonne 5) et elle lui a été attribuée à hauteur de 44.1 % par des organismes multilatéraux (colonne 27). Plus de 90 % de cette aide a été consentie par 13 donateurs seulement (colonne 3) et pour neuf d'entre eux la part de l'aide accordée à ce pays était supérieure à leur part dans l'APP globale (colonne 4). Dix-huit donateurs ont, collectivement, fourni moins de 10 % de l'aide accordée à l'Albanie. Les cellules correspondant aux organismes multilatéraux qui font partie du groupe de donateurs qui, collectivement, ont fourni moins de 10 % de l'APP sont non grisées et striées de lignes verticales.

La CE a fourni 23.4 % de l'APP reçue par l'Albanie, ce qui dépasse sa part de 10.2 % dans l'APP globale (ligne 7). La cellule correspondante est grisée parce que la CE a également fait partie des donateurs qui, cumulativement, ont fourni plus de 90 % de l'APP consentie à l'Albanie. Elle comptait 149 pays partenaires (ligne 2) et elle a accordé à 79 d'entre eux (ligne 3) plus que sa part totale de 10.2 % dans l'APP globale CPA. Dans ces 79 pays (ligne 4), elle a également fait partie des donateurs qui, cumulativement, ont fourni plus de 90 % de l'APP (cellules grisées).

Tableau 6.2. Aide-pays programmable par donneur et pays partenaire, 2005-2006

(Base : versements moyens d'APP sur la période 2005-2006, en USD constants de 2006)

Légende:

La catégorie A s'applique aux donneurs (colonnes). Elle met en évidence les partenaires « au-dessus de la moyenne », pour chaque donneur, c.-à-d. ceux auxquels le donneur accorde plus que sa part de l'APP globale (ligne 7). La cellule est grisée quand le donneur entre aussi dans la catégorie B (c.-à-d. qu'il fait partie des donneurs qui, cumulativement, accordent > 90% de l'APP consentie au partenaire en question). La cellule comporte des traits verticaux quand le donneur est dans le dernier décile de donneurs de ce partenaire.

La catégorie B s'applique aux partenaires (lignes). Elle met en évidence les donneurs qui sont les principaux acteurs pour le partenaire en question, c.-à-d. ceux qui, cumulativement, (et avec les plus gros donneurs d'aide bilatérale du CAD) lui fournissent, > 90% de l'APP. La cellule est grisée quand le donneur entre aussi dans la catégorie A (verse plus que sa part dans l'APP globale à ce partenaire). La cellule comporte des traits horizontaux quand le donneur lui verse moins que sa part dans l'APP globale.

Les cellules qui incluent des chiffres, mais ne sont pas grisées, indiquent que le donneur est dans le dernier décile de donneurs du pays en question et que celui-ci n'est pas un partenaire « au-dessus de la moyenne » pour le donneur.

Gris foncé: le donneur fournit > 50% de l'aide au partenaire

* État fragile

Lignes	Partenaires	Nombre de donneurs	Donneurs cat. B	Donneurs cat. A et B	APP (mn USD)	APP moyenne par donneur (mn USD)	Organismes arabes										Fonds multilatéraux										Pays du CAD									
							FaID	FaSD	BDC	Fonds fiduciaire BEF	CE	FEM	Fonds mondial	IDA	Fonds SP/ID	FIDA	FMI-FRPC	Proct.Montreal	Fonds nordique de d	ONUSIDA	PNUD	FNUAP	UNICEF	UNRWA	ATNU	Organismes multilatéraux	Nbre organisations multilatérales	Nbre pays du CAD	Nbre							
1	Nombre de partenaires	39	86	27	14	18	149	94	104	76	25	78	37	17	21	102	129	116	122	4	148	153	153													
2	Nbre partenaires dans cat. A	32	53	18	14	17	79	45	62	49	25	53	30	14	19	63	74	67	65	4	99	n/a	n/a													
3	Nbre partenaires dans cat. A et B	29	36	17	9	0	79	4	58	49	16	14	26	4	21	0	24	11	26	4	21	n/a	n/a													
4	APP (millions USD)	949	576	1405	43	19	6424	145	1130	8202	491	336	677	83	72	16	412	283	486	560	274	22584	40662													
5	APP moyenne par partenaire (mn USD)	24	7	52	3	1	43	2	11	108	20	4	18	5	3	0,2	3	2	4	140	2	148	266													
6	Part du donneur dans APP globale (%)	1,5	0,9	2,2	0,1	0,03	10,2	0,2	1,8	13,0	0,8	0,5	1,1	0,1	0,1	0,03	0,7	0,4	0,8	0,9	0,4	35,7	64,3													
																						%	Nbre	%	No.											
	Europe																																			
	Albanie	31	13	9	323	10	-	3,6	-	-	-	0,3	23,4	0,1	-	12,4	-	-	0,5	2,4	-	-	-	0,0	0,6	0,2	0,3	-	0,3	44,1	12	55,9	19			
	Bélarus	18	9	7	39	2	-	-	-	-	-	0,8	28,3	0,6	7,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,8	0,7	1,9	-	1,8	43,9	9	56,1	9		
	Bosnie-Herzégovine	32	12	8	434	14	-	1,0	-	-	-	0,1	29,9	0,0	0,2	9,6	-	-	-	0,7	-	-	-	-	0,0	0,2	0,1	0,2	-	0,2	42,3	12	57,7	20		
	Croatie	22	6	5	158	7	-	-	-	-	-	0,3	54,4	1,2	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,5	-	0,2	-	0,5	58,1	8	41,9	14		
	Macédoine (ERYM)	25	10	7	223	9	-	-	-	-	-	0,4	26,9	0,1	0,9	3,0	-	-	-	1,4	-	-	-	-	0,0	0,6	0,0	0,4	-	0,4	34,0	11	66,0	14		
	Moldova	26	13	9	161	6	-	-	-	-	-	0,4	12,9	1,5	1,9	16,1	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	1,3	0,2	0,6	-	0,5	57,0	12	43,0	14		
	Monténégro	11	6	6	33	3	-	-	-	-	-	0,3	26,3	1,0	20,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	48,6	4	51,4	7		
	Serbie	30	11	8	824	27	-	-	-	-	-	0,5	29,7	0,1	0,4	8,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,1	0,1	0,1	-	0,2	39,7	10	60,3	20	
	Turquie	25	5	5	782	31	-	0,5	-	-	-	51,8	0,3	0,2	-	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-	0,0	0,1	0,2	0,2	-	0,1	54,2	10	45,8	15		
	Ukraine	25	8	7	367	15	-	-	-	-	-	1,0	32,5	0,1	5,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,9	0,2	0,4	-	0,4	41,2	9	58,8	16	
	Nord du Sahara																																			
	Algérie	19	5	4	225	12	-	0,3	-	-	-	22,9	0,1	0,6	-	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	0,0	0,5	0,4	0,5	-	0,9	26,4	10	73,6	9		
	Égypte	29	8	5	1207	42	0,5	1,2	-	-	-	23,0	0,0	0,1	5,3	-	-	-	-	-	0,9	-	-	-	-	0,0	0,1	0,2	0,2	-	0,1	29,7	12	70,3	17	
	Libye	6	3	3	21	4	-	-	-	-	-	3,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,6	8,2	2	91,8	4		
	Maroc	27	7	5	814	30	-	-	-	-	-	39,7	0,2	0,3	-	-	-	-	-	-	0,5	-	-	-	-	0,0	0,1	0,4	0,2	-	0,3	43,9	11	56,1	16	
	Tunisie	19	6	5	509	27	-	1,0	-	-	-	27,1	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	0,1	0,1	0,2	-	0,3	29,4	8	70,6	11		
	Sud du Sahara																																			
	Angola*	28	16	10	264	9	0,7	0,0	-	-	-	15,2	-	8,2	13,3	-	-	-	-	1,0	-	-	-	-	-	0,1	2,2	0,8	3,4	-	0,9	46,0	11	54,0	17	
	Bénin	26	13	10	358	14	8,0	2,1	-	-	-	12,1	0,0	2,5	11,5	-	-	-	-	1,7	0,4	-	-	-	0,9	0,0	0,8	0,6	1,0	-	0,6	42,3	14	57,7	12	
	Botswana	19	8	5	81	4	0,1	0,1	-	-	-	33,8	-	1,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,7	1,1	1,2	-	2,3	41,4	9	58,6	10	
	Burkina Faso	28	13	11	763	27	7,6	5,3	-	-	-	15,6	0,3	0,9	19,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,8	0,3	0,9	-	0,3	54,7	13	45,3	15	
	Burundi*	29	14	11	257	9	5,2	0,7	-	-	-	12,6	0,4	4,3	28,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	2,3	0,4	2,6	-	0,9	67,7	13	32,3	16	
	Cameroon	29	11	8	376	13	5,8	3,8	-	-	-	12,5	0,5	3,5	12,0	-	-	-	-	-	-	0,7	1,1	-	-	0,0	1,1	0,8	0,9	-	0,7	43,6	13	56,4	16	
	Cap Vert	22	11	7	129	6	3,6	3,3	-	-	-	9,1	0,1	-	19,3	-	-	-	-	-	0,4	1,5	-	-	-	0,5	0,7	0,6	-	1,0	40,0	11	60,0	11		
	Centrafricaine Rép.*	12	6	4	122	10	0,7	-	-	-	-	10,3	-	-	9,2	32,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	2,4	2,3	2,3	-	1,8	62,1	9	37,9	3	
	Comores*	10	5	5	20	2	-	-	-	-	-	17,0	-	-	14,3	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	0,1	5,6	2,2	3,9	-	8,4	54,5	9	45,5	1	
	Congo, Rép. Dém.*	32	11	8	796	25	2,1	0,0	-	-	-	19,3	0,0	4,3	43,9	-	-	-	-	-	0,1	2,5	-	-	-	0,1	1,9	1,0	3,0	-	0,3	78,7	13	21,3	19	
	Congo, Rép.*	27	12	9	235	9	2,2	-	-	-	-	14,4	0,0	-	13,9	-	-	-	-	-	0,2	5,0	-	-	-	0,1	0,5	0,4	0,6	-	0,7	37,9	11	62,1	16	
	Cote d'Ivoire*	23	9	8	152	7	0,8	2,3	-	-	-	18,4	-	6,2	-	-	-	-	-	-	1,2	-	-	-	-	0,1	2,6	1,5	3,6	-	1,0	37,6	10	62,4	13	
	Djibouti*	15	7	5	74	5	3,9	4,5	-	-	-	2,7	0,0	4,5	15,2	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	1,0	0,8	1,1	-	1,9	35,9	11	64,1	4		
	Guinée équatoriale	11	6	5	34	3	3,7	0,2	-	-	-	9,9	-	9,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	2,1	5,3	2,4	-	5,1	38,6	9	61,4	2	
	Érythrée*	25	13	8	139	6	7,3	0,5	-	-	-	8,8	0,0	3,9	32,9	-	-	-	-	-	1,5	-	-	-	-	0,0	2,7	1,4	2,3	-	1,3	62,6	12	37,4	13	
	Ethiopie	31	14	10	1305	42	6,9	0,9	-	-	-	9,6	0,0	8,1	22,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,0	1,1	0,3	1,9	-	0,3	53,4	13	46,6	18
	Gabon	14	4	3	71	5	-	1,0	-	-	-	24,2	0,1	6,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,8	0,4	0,9	-	2,6	36,4	9	63,6	5	
	Gambie*	21	11	7	68	3	13,8	20,0	-	-	-	2,5	0,4	10,2	22,7	-	-	-	-	-	2,6	-	-	-	-	0,0	2,8	1,1	1,7	-	2,5	80,4	12	19,6	9	
	Ghana	29	12	8	1148	40	5,3	0,9	-	-	-	7,2	0,4	2,1	26,5	-	-	-	-	-	-	0,5	6,8	-	-	0,2	0,0	0,5	0,2	0,4	-	0,2	51,3	14	48,7	15
	Guinée*	22	10	8	177	8	6,9	11,8	-	-	-	10,4	0,2	1,2	19,5	-	-																			

Tableau 6.2. Aide-pays programmable par donneur et pays partenaire, 2005-2006

(suite)
 Légende: La catégorie A s'applique aux donneurs (colonnes). Elle met en évidence les partenaires « au-dessus de la moyenne », pour chaque donneur, c.-à-d. ceux auxquels le donneur accorde plus que sa part de l'APP globale (ligne 7). La cellule est grisée quand le donneur entre aussi dans la catégorie B (c.-à-d. qu'il fait partie des donneurs qui, cumulativement, accordent > 90% de l'APP consentie au partenaire en question). La cellule comporte des traits verticaux quand le donneur est dans le dernier décile de donneurs de ce partenaire. La cellule comporte des traits horizontaux quand le donneur lui verse moins que sa part dans l'APP globale.
 La catégorie B s'applique aux partenaires (lignes). Elle met en évidence les donneurs qui sont les principaux acteurs pour le partenaire en question, c.-à-d. ceux qui, cumulativement, (et avec les plus gros donneurs d'aide bilatérale du CAD) lui fournissent, > 90% de l'APP. La cellule est grisée quand le donneur entre aussi dans la catégorie A (verse plus que sa part dans l'APP globale à ce partenaire). La cellule comporte des traits horizontaux quand le donneur lui verse moins que sa part dans l'APP globale.
 Les cellules qui incluent des chiffres, mais ne sont pas grisées, indiquent que le donneur est dans le dernier décile de donneurs du pays en question et que celui-ci n'est pas un partenaire « au-dessus de la moyenne » pour le donneur.
 Gris foncé: le donneur fournit > 50% de l'aide au partenaire
 * État fragile

Lignes	Partenaires	Nombre de donneurs	Donneurs cat. B	Donneurs cat. A et B	APP (mn USD)	APP moyenne par donneur (mn USD)	Fonds																									Organismes multilatéraux Nbre organisations multilatérales	Pays du CAD Nbre pays du CAD			
							FaïD	Organismes arabes	FaïD	BDC	Fonds fiduciaire BFR	CE	FEM	Fonds mondial	IDA	Fonds sp.BID	FIDA	FMI-FPC	Prot. Montréal	Fonds nordique de d	ONUSIDA	PAUD	FNUP	UNICEF	UNRWA	ATNU										
1	Colonnes	1						7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30					
2	Nombre de partenaires	39	86	27	14	18	149	94	104	76	25	78	37	17	21	102	129	116	122	4	148	153	n/a	n/a	n/a	n/a	153	153								
3	Nbre partenaires dans cat.A	32	53	18	14	17	79	45	62	49	25	53	30	14	19	63	74	67	65	4	99	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a					
4	Nbre partenaires dans cat.A et B	29	36	17	9	0	79	4	58	49	16	14	26	2	1	0	24	11	26	4	21	52.2	9	47.8	8	88.2	11									
5	APP (millions USD)	949	576	1405	43	19	6424	145	1130	8202	491	336	677	83	72	16	412	283	486	560	274	22584	40662	148	266	64.3										
6	APP moyenne par partenaire (mn USD)	24	7	52	3	1	43	2	11	108	20	4	18	5	3	0.2	3	2	4	140	2	148	266	64.3												
7	Part du donneur dans APP globale (%)	1.5	0.9	2.2	0.1	0.03	10.2	0.2	1.8	13.0	0.8	0.5	1.1	0.1	0.1	0.03	0.7	0.4	0.8	0.9	0.4	3.7	0.6	0.3	0.8	3.2	11.8	6.4	6.3	2.2	2.7					
																						%	Nbre	%	No.											
Amérique du Nord																																				
Guatemala		28	13	11	242	9	1.4			9.8	0.1	3.0		1.1	1.8						0.1	0.4	1.1	0.4		0.9	20.0	11	80.0	17						
Haiti*		26	9	7	404	16	0.1			11.8		5.2	6.2	17.5	0.9	5.1						0.1	1.3	1.0	0.7		0.4	50.2	12	49.8	14					
Honduras		30	12	8	447	15	1.4			3.9	0.1	2.0	23.7	18.2	0.6	3.4					0.8	0.0	0.3	0.5	0.3		0.3	55.6	14	44.4	16					
Îles Turques et Caïques		4	3	3	2	1				34.2																	0.2	54.4	3	45.6	1					
Jamaïque		17	8	7	106	6	3.1			36.7		4.5			1.6							0.2	0.7		0.9		1.1	52.2	9	47.8	8					
Mexique		19	6	5	286	15				4.1	2.7				2.4						0.3		0.4	0.8	0.3		0.8	11.8	8	88.2	11					
Amérique du Sud																																				
Montserrat		3	2	2	30	10				13.9																		14.6	2	85.4	1					
Nicaragua		32	15	10	651	20	1.6			7.1	0.1	0.5	9.7	19.7	0.2	4.7					0.3		0.5	0.4	0.2		0.2	45.2	13	54.8	19					
Panama		16	6	6	61	4				16.2	0.0	0.2			2.6							0.3	1.3	0.9	0.8		1.9	24.1	9	75.9	7					
St-Kitts-et-Nevis		4	3	3	7	2				22.3																	1.2	62.7	3	37.3	1					
Sainte-Lucie		7	4	3	20	3				20.2					43.3								0.6				0.6	71.8	5	28.2	2					
St-Vincent-et-les Grenadines		8	5	4	7	1				13.7					12.0								0.6				0.6	52.0	6	48.0	2					
Trinité-et-Tobago		10	5	4	17	2				0.1					66.2							0.3	3.7				3.2	81.4	6	18.6	4					
Amérique du Sud																																				
Argentine		21	9	8	108	5				14.0	4.6	2.4			7.8				1.4			0.2	0.6	0.5	0.6		1.7	33.8	10	66.2	11					
Bolivie		30	13	9	610	20				5.2	0.3	0.7	8.7	14.8	0.4						1.1		0.1	0.2	0.3	0.3		0.3	32.4	13	67.6	17				
Brésil		29	11	8	347	12				3.8	3.7				3.0							0.1	0.2	0.3	0.7		1.0	12.9	8	87.1	21					
Chili		22	8	6	116	5				15.6	1.1	5.0			1.1							0.0	0.3	0.2	0.4		1.4	42.4	10	57.6	12					
Colombie		28	6	4	723	26				6.0	0.6	0.4			1.0							0.0	0.2	0.2	0.2		0.3	8.9	10	91.1	18					
Amérique du Sud																																				
Équateur		26	10	8	260	10				10.4	0.6	2.0			1.4							0.0	0.6	0.4	0.4		0.9	20.0	10	80.0	16					
Guyana		18	8	5	167	9				12.3		1.8			4.5	3.0	1.0	16.5				0.1	0.6				0.7	78.3	12	61.7	6					
Paraguay		19	6	4	108	6				2.6	0.3	0.4			2.1							0.0	0.5	0.9	0.9		0.8	17.2	9	91.3	10					
Pérou		29	11	8	538	19				7.9	1.1	2.9			1.1	0.0						0.0	0.1	3.3	0.3		0.4	1.8	10	82.8	19					
Suriname		11	5	4	44	4				9.2		5.2			2.7							0.1					1.1	21.1	6	78.9	5					
Uruguay		17	9	6	35	2				23.3	1.1				7.3							0.1	2.1	1.4	1.5		2.8	39.6	8	60.4	9					
Venezuela		17	8	7	41	2				19.8	0.6				1.0							0.1	1.2	4.5	2.1		3.5	34.9	9	65.1	8					
Moyen-Orient																																				
Iran		17	11	11	43	3				7.7		2.3		3.8								0.2	1.5	3.9	4.9		6.0	30.1	8	69.9	9					
Irak		26	1	1	6137	236						0.3										0.0	0.1	0.0			0.0	0.4	5	99.6	21					
Jordanie		26	5	2	623	24				1.2		8.9	0.1	0.1					0.3			0.1	0.1	0.2	16.4	0.3	27.9	11	72.1	15						
Liban		28	9	6	278	10				3.7		35.5										0.0	0.3	0.4	0.5	23.1	0.4	64.2	9	35.8	19					
Oman		8	5	5	11	1				19.1													0.4		3.2	0.7		7.8	31.2	5	68.8	3				
Moyen-Orient																																				
Arabie Saoudite		5	3	2	11	2																					1.1	5.1	2	94.9	3					
Syrie		19	8	8	126	7				0.3													1.1	1.8	1.1	28.1	1.5	61.5	9	38.5	10					
Yémen		22	9	6	331	15				6.5		4.7	0.2	1.4	44.1							0.0	1.5	1.2	1.6		1.1	63.7	11	36.3	11					
Zones sous admin.palestinienne		28	11	5	1024	37				0.8													0.0		0.3	34.9	0.0	50.8								

Le PNUD a fourni 0.6% de l'APP allouée à l'Albanie, soit moins que sa part totale de 0.7% dans l'APP globale (ligne 7). Il faisait en outre partie du groupe de donateurs qui, collectivement, n'ont accordé que 10% de l'APP (cellule non grisée).

La mise en œuvre du paragraphe 17 du Programme d'action d'Accra (PAA), « réduire la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donateurs ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs, notamment par une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays » implique une meilleure division du travail entre les pays. Les organismes multilatéraux pourraient utiliser la matrice pour montrer où ils pourraient prendre des mesures concrètes pour atteindre cet objectif, par exemple, en :

- Se concentrant sur un nombre plus réduit de partenaires, mais en jouant un rôle plus affirmé dans chacun d'entre eux ;
- Réduisant le nombre de secteurs d'intervention dans chaque pays partenaire, et
- Confiant la coopération à un autre donneur pour réduire le nombre d'acteurs auxquels ils ont affaire.

Les initiatives de ce genre devraient aller de pair avec la mise en œuvre du Code de conduite de l'UE sur la division du travail et la réforme « Une ONU » qui vise à réduire les coûts de transaction de l'aide des Nations Unies grâce à l'initiative « Unis dans l'action ».

Le Secrétariat va produire d'autres matrices pour les principaux secteurs pour mettre en évidence les possibilités existant pour les organismes multilatéraux de réduire le nombre d'acteurs auxquels chaque pays partenaire a affaire. Ces analyses seront toutefois incomplètes du fait que seuls quelques organismes multilatéraux communiquent actuellement au Secrétariat des données sur leur niveau d'activité. Comme on l'a déjà dit, la transmission de données plus détaillées par l'ensemble des organismes multilatéraux enrichirait les discussions sur l'efficacité de l'aide et la répartition des tâches entre les pays.

L'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI), signée à Accra par la CE, la GAVI, le PNUD, la Banque mondiale, neuf donateurs bilatéraux et la Hewlett Foundation cherchent à améliorer l'information⁶. Ces donateurs ont notamment décidé de satisfaire pleinement aux exigences en matière de transmission de données et d'accélérer la diffusion de l'information sur l'aide, de partager des données plus précises et plus récentes sur celle-ci sous une forme rendant l'information plus accessible à toutes les parties prenantes, et d'inviter instamment ceux qui fournissent l'aide en leur nom de collaborer avec eux pour adopter, puis appliquer, des normes et des présentations communes. Cela indique clairement aux Nations Unies et à la Banque mondiale que la communication plus rapide d'informations plus détaillées est une priorité.

Division du travail au niveau des pays

La Déclaration de Paris a fait observer que le morcellement excessif de l'aide à l'échelon mondial, national ou sectoriel nuisait à l'efficacité de l'aide. Elle a donc invité les donateurs à chercher à rendre leurs efforts complémentaires pour réduire les coûts de transaction. Comme il a été indiqué à la section précédente les organisations multilatérales à mandat de portée mondiale sont bien représentées dans la plupart des pays. Il est en conséquence important qu'elles se répartissent les tâches. Le Programme d'action d'Accra (PAA), qui est approuvé par beaucoup d'organisations multilatérales, expose les mesures (paragraphe 17) que celles-ci pourraient adopter :

- veiller à ce que les pays en développement animent la réflexion sur la définition du rôle optimal que peuvent jouer les donateurs à l'appui des efforts de développement déployés aux niveaux national, régional et sectoriel ; respecter les priorités des pays en développement et veiller à ce que les nouvelles dispositions en matière de division du travail n'entraînent pas une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement,
- mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant une division du travail dirigée orientée par les pays et assurer la meilleure coordination possible de la coopération pour le développement,
- instaurer un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009, et
- engager une réflexion sur la situation des pays recevant des apports d'aide d'un niveau insuffisant.

La division du travail *au niveau des pays* exige une prise en main de l'action pour le développement par les pays partenaires eux-mêmes. Quelques-uns, parmi eux, ont montré la voie à suivre pour reconfigurer la division du travail entre les donateurs, y compris les organisations multilatérales. Au Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, organisé à Accra, une table ronde consacrée à l'harmonisation a inclus des études de cas dont une montrant comment l'Ouganda a abordé la question de la division du travail entre les donateurs (encadré 6.1).

Encadré 6.1. Harmonisation et division du travail en Ouganda

L'exercice de division du travail en Ouganda a comporté les quatre étapes suivantes : (i) établissement d'une solide cartographie de l'information sur l'aide ; (ii) mise en regard des informations financières sur l'aide et des données du budget national et du cadre de dépenses à moyen terme ; (iii) évaluation des avantages comparatifs des donateurs, et (iv) négociation d'accords de répartition des tâches, allant de la réaffectation de contributions des donateurs à des formes de coopération déléguée et à la désignation de dispositions donateurs chefs de file.

Les avantages tirés de la division du travail ont été les suivants : (i) plus grande transparence des apports d'aide ; (ii) réduction des coûts de transaction pour le gouvernement partenaire ; (iii) répartition plus « rationnelle » de l'aide axée sur les résultats ; (iv) exploitation maximale des contributions des donateurs en fonction de leur avantage comparatif et (v) meilleur alignement des contributions extérieures sur les priorités et les programmes du gouvernement.

Les principales difficultés rencontrées ont été les suivantes : (i) non-participation de nouveaux donateurs ou d'autres sources de financement (fonds verticaux, par exemple) ; (ii) déséquilibre de l'aide – soutien de certains secteurs au détriment d'autres ; (iii) nécessité d'uniformiser la définition des rôles respectifs des donateurs « chefs de file », des donateurs « silencieux » et des donateurs « complémentaires » ; (iv) sentiment que les donateurs font bloc et coordonnent leurs positions et leurs concours sans consulter suffisamment le gouvernement et lui permettre de mener le jeu, et (v) nécessité de mettre au point des indicateurs pour mesurer les progrès et l'impact du processus de division du travail.

L'étude de cas a conclu qu'une solide prise en main par le gouvernement était le principal facteur conduisant à une division du travail réussie et bénéfique au niveau du pays.

Source : <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1210008992554/4968817-1219870888132/C02-Uganda.pdf>

La table ronde d'Accra a accueilli favorablement les projets de principes internationaux de bonne pratique sur la division du travail au niveau des pays (voir l'encadré 6.2). Ceux-ci constituent un guide utile pour la répartition des tâches à l'intérieur des frontières. La table ronde a recommandé que le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide envisage d'adopter ces principes. Ils complètent les principes existants de bonne pratique comme le Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement, adopté en mai 2007⁷ et les Directives relatives au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Encadré 6.2. Principes internationaux de bonne pratique sur la division du travail au niveau des pays

- Les résultats en matière de développement peuvent être améliorés quand les bailleurs de fonds rationalisent, individuellement et collectivement, leurs activités au niveau des pays.
- Les pays partenaires doivent prendre la direction du processus de division du travail en concertation avec les donateurs, de sorte que la société civile et le secteur privé puissent y prendre part en toute transparence.
- Pays partenaires et donateurs doivent s'engager à éviter les doublons et la fragmentation de l'aide en assurant une utilisation optimale des ressources allouées au développement au niveau des secteurs, des domaines thématiques, des unités géographiques ou des modalités de l'aide.
- Les négociations sont un maillon nécessaire à la finalisation du processus nécessitant une certaine souplesse de la part des deux parties. Tous les acteurs s'efforcent de trouver des solutions pragmatiques et réalisables.
- La division du travail n'étant qu'un outil au service d'une plus grande efficacité de l'aide, les donateurs s'engagent à harmoniser et à mieux coordonner le soutien qu'ils apportent au renforcement des capacités dans l'optique d'une gestion globale de l'aide.
- L'impact du processus de division du travail sur le volume global de l'aide consentie aux pays doit être neutre.
- Pays partenaires et donateurs doivent mesurer la valeur ajoutée qu'apporte la division du travail.
- Pays partenaires et donateurs doivent communiquer sur la valeur ajoutée qu'apporte la division du travail.

Source : <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1210008992554/4968817-1219870888132/B01-International-Good-Practice-Principles-on-In-Country-DoL.pdf>

Les risques et les difficultés inhérents aux processus de division du travail au niveau des pays ont été considérés par les participants à la table ronde. La nécessité d'agir rapidement peut pousser les donateurs à se précipiter à procéder, seuls, à la division du travail, risquant ainsi de compromettre la prise en main des processus par les pays partenaires. L'évaluation des avantages comparatifs des donateurs est, en outre, techniquement difficile et politiquement délicate. Elle doit tenir compte de leurs compétences sectorielles, de leur expérience dans les pays concernés, des aptitudes et du comportement des personnels déployés et des niveaux de financement assurés, et permettre aux pays partenaires d'avoir le dernier mot. Il est évident que dans certains cas, les organismes des Nations Unies et les fonds mondiaux dotés de mandats spécifiques jouiront d'un avantage comparatif par rapport aux organismes qui interviennent dans plusieurs secteurs et ont des mandats plus vastes.

Le succès des processus de division du travail repose sur la transparence et les capacités. Les donateurs doivent fournir en temps utile des informations réalistes sur leurs engagements et versements et contribuer au renforcement des capacités de gestion de l'aide, y compris par la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire. Une « diversité contrôlée » permettra de maintenir un mélange d'instruments et de canaux d'acheminement de l'aide. Des programmes globaux peuvent être intégrés dans les stratégies et les programmes sectoriels. Toutefois, comme le montrent les études de cas, cela n'a pas encore été fait dans des pays comme la Tanzanie et l'Ouganda qui ont beaucoup travaillé sur l'efficacité de l'aide avec leurs donateurs. La table ronde a conclu qu'une gestion rigoureuse des processus de répartition des tâches au niveau des pays pouvait grandement contribuer à la mise en œuvre du plus vaste programme d'action pour l'efficacité de l'aide. Ces processus favorisent une réelle prise en main de l'action en faveur du développement par les pays partenaires, améliorent l'harmonisation des priorités des donateurs et des pays et contribuent à une meilleure gestion de l'aide en permettant d'obtenir des résultats en matière de développement dans les pays partenaires.

L'encadré 6.3 décrit le processus de division du travail en Tanzanie. Il a été suggéré, dans ce cas, que l'adoption d'une approche sectorielle permettrait d'améliorer la répartition des tâches. Depuis le milieu des années 90, l'approche sectorielle du secteur tanzanien de la santé a soutenu un programme de développement de ce secteur mené par le gouvernement en vue d'améliorer l'accès aux services de soins ainsi que la fourniture et la qualité de ceux-ci. Le gouvernement tanzanien et les donateurs ont conjointement visé à réformer profondément le secteur de la santé. Leur détermination dans ce domaine est illustrée par le plan stratégique 2003-2008 pour le secteur de la santé qui est lié au cadre de dépenses à moyen terme et intégré dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Sa mise en œuvre incombe au ministère de la Santé. Les progrès réalisés sont examinés, chaque année, avec les parties prenantes et il est procédé à des évaluations externes conjointes des donateurs. La conception commune de l'amélioration du système de santé s'est traduite par une structure organisationnelle qui est maintenant considérée comme un instrument efficace de planification et de gestion et qui sert de modèle pour d'autres secteurs. Cependant, bien que l'approche sectorielle ait notablement renforcé la prise en main des politiques et des stratégies sanitaires par le gouvernement, celui-ci n'a pas augmenté la part des dépenses qu'il consacre à la santé.

L'exemple du secteur tanzanien de la santé montre que les approches sectorielles peuvent améliorer la coordination, l'action publique, la planification et la répartition des ressources. Mais, il ne fait pas apparaître de façon concluante qu'elles permettent de réduire les coûts de transaction du fait qu'elles lient les donateurs à des processus de coordination et de consultation complexes. Les approches sectorielles peuvent renforcer les systèmes, mais elles ne peuvent transformer les services publics et les performances des secteurs. Cette transformation ne peut s'opérer sans un financement à long terme, un renforcement des capacités institutionnelles et le déploiement de ressources humaines motivées et bien formées. Un autre facteur qui affecte les travaux consacrés à la division du travail par les organismes multilatéraux est que l'approche sectorielle est aujourd'hui court-circuitée par les nouveaux fonds mondiaux et initiatives mondiales. Ceux-ci ignorent les structures et les mécanismes des approches sectorielles et, en négociant à haut niveau, offrent aux gouvernements des ressources financières considérables. C'est manifestement une question qui doit être considérée en mettant en œuvre le Programme d'action d'Accra (PAA), texte auquel souscrivent la plupart de ces fonds et initiatives.

Les principes de bonne pratique prescrits au niveau international pour la division du travail au niveau des pays préconisent de confier aux pays partenaires la conduite du processus de répartition des tâches. Cela risque de s'avérer particulièrement difficile pour le

PNUD et la Banque mondiale du fait qu'ils ont souvent été appelés, dans le passé, à prendre la tête des groupes de coordination des donateurs ou à jouer le rôle de « donneur chef de file ». Les agences spécialisées des Nations Unies sont toutefois les candidates évidentes pour remplir ce rôle dans leur domaine d'activité.

Réflexions sur la division du travail entre les organisations multilatérales

Les organisations multilatérales contribuent à la fragmentation de l'aide dans de nombreux pays partenaires et elles ont donc un rôle important à jouer dans les processus de rationalisation de la division du travail. La matrice figurant à la section 6.2 ci-dessus permet de voir dans quels cas elles pourraient centrer leurs efforts sur un plus petit nombre

Encadré 6.3. Partenariats pour le développement et division du travail en Tanzanie

La Tanzanie a fait du chemin en améliorant les partenariats pour le développement et le dialogue entre les pouvoirs publics et les donateurs. Elle fait figure de pionnier en ce qui concerne l'harmonisation et elle a associé ses efforts à ceux des donateurs pour harmoniser les approches sectorielles avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Un Groupe des partenaires du développement (DPG) a été formellement établi en 2004 pour améliorer la coordination et l'harmonisation du soutien apporté par les donateurs aux efforts déployés au niveau national pour atteindre les objectifs pour la croissance et la réduction de la pauvreté. En 2006, le gouvernement tanzanien et les donateurs ont adopté une stratégie d'assistance conjointe pour la Tanzanie. C'est un cadre destiné à rendre plus efficace l'assistance extérieure et à renforcer l'appropriation nationale et la prise en main du développement par le gouvernement. Les donateurs ont établi des groupes de travail en vue de favoriser la mise en œuvre de ce programme d'action dans des secteurs et sur des thèmes particuliers. Les partenaires multilatéraux constituent plus de la moitié du DPG et ils incluent les principales institutions financières internationales, la CE et 14 organismes des Nations Unies. La mission du PNUD à Dar es-Salaam fournit un secrétariat permanent au DPG.

Une initiative pour la division du travail a été lancée en 2006. L'établissement de la cartographie des donateurs a permis de définir les partenaires chefs de file, les partenaires actifs et les partenaires qui délèguent les tâches. L'initiative a reconnu que la qualité du dialogue est essentielle pour mettre efficacement en œuvre la division du travail et elle a adopté une approche par grappes pour intégrer un dialogue structuré dans les processus internes de planification, budgétisation, notification et observation du gouvernement. La réduction du nombre des donateurs dans chaque secteur permettra d'améliorer l'efficacité et la qualité du dialogue et de réduire les coûts de transaction tant pour le gouvernement que pour les donateurs.

Progrès et difficultés : des progrès ont été accomplis dans la définition des principaux rôles. Des améliorations progressives ont été observées, dans l'efficacité et la qualité du dialogue dans certains secteurs, mais globalement, celles-ci laissent encore à désirer et on continue de dénombrier un grand nombre de partenaires actifs dans certains secteurs.

Matrice de la division du travail : une matrice des donateurs et des activités aide les nouveaux accords de coopération des donateurs à rationaliser l'engagement et à améliorer l'efficacité. En 2006, la matrice a montré que la fragmentation posait problème dans les secteurs de la santé et de l'action contre le VIH/SIDA dans lesquels intervenaient presque tous les organismes des Nations Unies. En 2008, sous l'effet du processus de réforme « Une ONU », les organismes des Nations Unies avaient déterminé les secteurs prioritaires et ceux qui, parmi eux, mènent le jeu dans chacun de ces secteurs.

de pays partenaires et, par là même, approfondir leur engagement, même lorsqu'elles sont dotées d'un mandat de portée mondiale. Le Programme d'action d'Accra (PAA) préconise une meilleure division du travail entre les pays tout en soulignant qu'elle ne doit pas se traduire par « une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement ». Mais, une division plus rationnelle du travail entre les pays impliquera des compromis. Les donateurs devront légèrement augmenter l'aide qu'ils allouent aux pays auxquels ils donnent déjà beaucoup et compenser cette augmentation en réduisant leur action dans les pays où ils jouent un rôle secondaire. Une meilleure division du travail réduira les coûts de transaction tant pour les organismes multilatéraux que pour les pays partenaires. Comme le montrent les études de cas concernant la Tanzanie et l'Ouganda, les gouvernements doivent impliquer le plus d'organismes multilatéraux possible dans les processus d'amélioration de la division du travail pour en assurer le succès. Les organisations multilatérales – avec les donateurs bilatéraux – devraient respecter les principes de bonne pratique pour la division du travail dans les pays partenaires (énoncés dans l'encadré 6.2). Cela vaut particulièrement pour les organismes qui ne participent actuellement pas à des mécanismes, comme les approches sectorielles, qui sont destinés à améliorer la coordination et à éviter les chevauchements d'activité. Il convient toutefois de noter que le lancement des processus de division du travail peut imposer des coûts de transaction élevés aussi bien aux donateurs qu'aux gouvernements partenaires.

Notes

1. Les coûts administratifs ne sont pas déduits car ils sont déjà exclus des données communiquées au CAD par les organismes multilatéraux.
2. Pour les pays membres du CAD, les chiffres n'incluent pas les petits programmes d'un montant inférieur à USD 250 000. La coopération bilatérale portant sur des montants inférieurs à ce seuil revêt principalement la forme de programmes de travail bénévole et de subventions de faible montant qui ne sont pas mis en œuvre par les donateurs multilatéraux.
3. Il convient de noter que 15 est le nombre maximum d'organismes multilatéraux qui peuvent être présents dans un pays partenaire puisque 6 des 20 organismes couverts sont des organismes régionaux.
4. Bénin, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Honduras, Azerbaïdjan, Bangladesh, Kirghizistan et Viet Nam.
5. Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Chine, Colombie, Égypte, Géorgie, Ghana, Honduras, Inde, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Ex-République yougoslave de Macédoine, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Népal, Nicaragua, Pakistan, Philippines, Rwanda, Sri Lanka, Tanzanie, Turquie, Ouganda, Viet Nam et Zambie.
6. <http://www.dgfoundation.org/fileadmin/templates/pdfs/accrastatementfin.pdf>.
7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:FR:PDF>

Chapitre 7

Effacité de l'aide multilatérale

L'efficacité de la coopération multilatérale revêt une priorité élevée pour les pays membres du CAD. Le présent chapitre ne procède pas à une analyse approfondie de cette efficacité, mais examine les progrès des organisations multilatérales dans la réalisation des engagements inscrits dans la Déclaration de Paris tels qu'ils ressortent de deux enquêtes et les compare à ceux des donateurs bilatéraux. Il présente par ailleurs brièvement quelques-uns des nombreux instruments mis au point par différents intervenants pour contrôler l'efficacité de l'aide multilatérale et examine pour finir la voie à suivre dans ce domaine d'activité fondamental mais « saturé ».

La définition du terme « efficacité » varie selon les intervenants. Pour le CAD, il s'agit de « la mesure dans laquelle une opération de développement a atteint, ou est censée atteindre, les objectifs visés de manière efficace et durable »¹.

Déclaration de Paris : Les organisations multilatérales sont-elles sur la bonne voie ?

La Déclaration de Paris, adoptée en 2005 par plus de 100 pays et organisations humanitaires, définit les principes et les engagements en vertu desquels les donateurs et les gouvernements partenaires entendent veiller à ce que l'aide contribue le plus efficacement possible aux OMD et à d'autres objectifs convenus au niveau international. Les pays partenaires ont ainsi décidé de mettre en place des stratégies réalistes de développement et d'améliorer la fiabilité de leurs systèmes de gestion financière. Les donateurs ont décidé de fournir l'aide promise en temps voulu, et de conduire conjointement davantage d'évaluations et de visites sur le terrain afin de réduire la charge administrative des pays en développement. La Déclaration de Paris exprime le consensus de la communauté internationale à réformer l'acheminement et de la gestion de l'aide en vue d'améliorer son efficacité et ses résultats². Quelque 25 grandes organisations multilatérales ont adopté la Déclaration de Paris, conjointement à des donateurs bilatéraux, à des pays partenaires et à des organismes de la société civile.

Les participants au Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra (Ghana) du 2 au 4 septembre 2008 ont approuvé le *Programme d'action d'Accra* – un ensemble de mesures destinées à accélérer les progrès dans la réalisation des engagements relatifs à l'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris. En avalisant ce programme, les pays en développement se sont engagés à prendre leur avenir en main, les donateurs à mieux coordonner leur action, les deux parties ayant en outre pris l'engagement de se rendre mutuellement compte de leurs résultats et d'en rendre compte à leurs citoyens. Les mesures fondamentales que les organisations multilatérales doivent adopter sont les suivantes : (a) améliorer la prévisibilité de l'aide – les donateurs fourniront aux pays partenaires 3 à 5 ans à l'avance des informations sur l'aide qu'ils prévoient de leur

Tableau 7.1. **Indicateurs et objectifs-cibles de la Déclaration de Paris pour les organismes multilatéraux**

3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales – Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).
4	Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné – Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires	50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques – Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif	<p style="text-align: center;">Pourcentage des donateurs</p> <p>Note 5+ Tous les donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. 3.5 à 4.5 90 % des donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.</p> <p style="text-align: center;">Pourcentage des apports d'aide</p> <p>Note 5+ Objectif-cible Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. 3.5 à 4.5 Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.</p>
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés – Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	<p style="text-align: center;">Pourcentage des donateurs</p> <p>Note A Objectif-cible Tous les donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires. B 90 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.</p> <p style="text-align: center;">Pourcentage des apports d'aide</p> <p>Note A Objectif-cible Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires. B Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.</p>
6	Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles – Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.
7	L'aide est davantage prévisible – Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs – Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes
10	Encourager les analyses conjointes – Pourcentage (a) de missions sur le terrain et/ou (b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	(a) 40 % des missions des donateurs sur le terrain sont effectuées conjointement. (b) 66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement.

* Note relative à l'indicateur 5 : cet objectif-cible est associé à l'indicateur 2a pour l'échelle de performance des pays partenaires (2a : Gestion des finances publiques – La moitié des pays partenaires progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales).

Source : <http://www.OCDE.org/dataOCDE/11/41/34428351.pdf>

accorder ; (b) utiliser les systèmes nationaux : les donateurs feront prioritairement appel aux systèmes des pays partenaires, plutôt qu'aux leurs, pour acheminer l'aide ; et (c) modifier la conditionnalité : les donateurs renonceront aux conditions prescriptives qui définissent quand et comment l'argent de l'aide sera dépensé en faveur de conditions fondées sur les propres objectifs de développement des pays en développement concernés. Le recours aux systèmes nationaux et la modification des conditions risquent de s'avérer particulièrement délicats pour les banques multilatérales de développement. Elles devront d'abord vérifier que les systèmes des pays partenaires satisfont à leurs normes. Même si c'est le cas, il leur faudra peut-être ensuite modifier leurs propres procédures. Sous réserve de sauvegardes suffisantes, les donateurs, en leur qualité d'actionnaires, pourront envisager d'exercer leur influence au sein des conseils d'administration pour favoriser les changements nécessaires.

Le cadre de la Déclaration de Paris, conçu pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des engagements, comporte des objectifs pour 2010. La *Déclaration* est assise sur cinq principes qui se renforcent les uns les autres : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Elle contient 56 engagements de partenariat visant à rehausser la qualité de l'aide, et 12 indicateurs permettant de suivre les progrès. Elle fixe des objectifs-cibles pour 11 des 12 indicateurs pour l'année 2010. Sept d'entre eux s'appliquent aux donateurs multilatéraux (voir le tableau 7.1).

Observations générales concernant le suivi de la Déclaration de Paris

En 2006, 34 pays se sont portés volontaires pour participer à une étude de référence sur les apports d'aide en 2005. L'enquête conclut que des efforts massifs sont nécessaires pour remplir les engagements définis dans la Déclaration de Paris et exploiter pleinement les possibilités de renforcer l'efficacité de l'aide à l'échelon des pays. Dans la période précédant le Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra, 2008), 56 pays partenaires et 55 donateurs, dont des organisations multilatérales, ont pris part à une seconde enquête qui portait sur les apports d'aide en 2007. L'étude de 2008 montre que si les progrès sont manifestes, ils ne sont pas assez rapides. Si les pays en développement et leurs partenaires extérieurs n'intensifient pas sérieusement leurs efforts, ils ne rempliront pas leurs engagements et leurs objectifs-cibles en matière d'efficacité de l'aide d'ici à 2010. Des mesures s'imposent donc de toute urgence³.

Plusieurs organisations multilatérales ont répondu aux deux questionnaires⁴. La section qui suit donne les notes pour les indicateurs en 2007 et compare les scores de 2005 et 2007 pour montrer le progrès de chaque donneur multilatéral et bilatéral ainsi que l'ensemble des donateurs.

Réponses des organisations multilatérales à l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris conduite en 2008

L'étude de 2008 montre que les notes des organisations multilatérales sont en moyenne légèrement supérieures à celles des donateurs bilatéraux. Le tableau 7.2 indique qu'elles obtiennent de meilleurs résultats pour tous les indicateurs à l'exception de l'indicateur 5b (utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés). Il n'en demeure pas moins que pour remplir les objectifs fixés pour 2010, elles devront progresser plus rapidement qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent. Elles ont déjà dépassé l'objectif-cible de 2010 en ce qui concerne l'indicateur 4 (harmonisation et coordination de 50 % des opérations de coopération technique). Les objectifs-cibles réalisables sont ceux de l'indicateur 6

(renoncement par les donateurs aux unités parallèles de mise en œuvre des projets) et des indicateurs 10a et 10b (coordination des missions et des études par pays). S'agissant des indicateurs 3 (comptabilisation précise des apports d'aide dans les budgets des pays partenaires), 5a et 5b (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés), 7 (amélioration de la prévisibilité de l'aide) et 9 (recours à des mécanismes coordonnés d'acheminement de l'aide), les organisations multilatérales doivent intensifier leurs efforts si elles veulent atteindre les objectifs fixés pour 2010.

L'écart entre les notes obtenues pour chaque indicateur, que ce soit entre les organisations multilatérales ou en interne, est important par rapport à la moyenne. La Banque mondiale et le FIDA affichent des notes supérieures à la moyenne pour sept des neuf indicateurs, l'ONU⁵ n'enregistrant une telle note que pour l'indicateur 10 (missions et analyses communes). Il importe toutefois de noter que le nombre de pays partenaires couverts par les organisations multilatérales varie. Autrement dit, les résultats de certaines d'entre elles sont plus représentatifs que d'autres.

Tableau 7.2. Réponses de 54 pays partenaires à l'enquête de suivi sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (2008)

Organisation	Nbre de pays	Indicateur (voir tableau 7.1)								
		3	4	5a	5b	6 (Nombre d'unités de mise en œuvre des projets)	7	9	10a	10b
	2008	%						%		
BAfD	24	57	28	44	42	121	45	38	17	44
BAsD	10	80	61	61	36	40	79	59	18	25
CE	53	57	43	35	34	203	53	44	33	72
Alliance GAVI	15	7	100	26	9	0	16	33	100	0
Fonds mondial	47	33	40	38	42	5	43	66	20	23
BID	9	55	60	52	26	108	54	52	35	44
FIDA	26	48	78	59	83	35	42	28	70	73
Système de l'ONU	54	35	60	13	10	550	27	26	42	63
Banque mondiale	51	66	85	62	52	101	65	54	31	59
Autres organisations multilatérales*	--	27	60	37	25	30	10	43	25	53
Organisations multilatérales, total		48	63	48	40	1 193	45	48	35	60
Donneurs bilatéraux, total		43	57	47	50	1 267	41	40	24	49
Total général		46	59	48	44	2 460	43	44	31**	55**
Objectifs-cibles pour 2010		85	50	(80)	(80)	611	71	66	40	66

Les organismes des Nations Unies qui ont participé à l'enquête sont les suivants : PNUD, ATNU, UNICEF, UNRWA, PAM, HCR, ONUSIDA et FNUAP. Seuls quelques pays membres ont communiqué des données séparées pour chacun d'eux ; il est donc impossible de désagréger les données pour le système de l'ONU.

* Il s'agit des organisations suivantes : Andean Development Corporation, BADEA, BCIE, BERD, SFI, FMI, OIM, Banque islamique de développement, Commission du Mékong, OEI, Fonds de l'OEPEP, OSCE, SECAB et BOAD. Elles ne sont pas présentées séparément parce qu'elles étaient en-dessous du seuil d'apport de USD 100 millions au secteur public dans trois des pays examinés au moins.

** Le montant total publié dans *Effective aid by 2010? – What it will take* (Vol. 1) est inférieur à celui-ci en raison des facteurs d'actualisation appliqués pour éviter un double comptage.

Source : OCDE (2008), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Tableau 7.3. Progrès accomplis par les organisations multilatérales au regard de neuf indicateurs entre 2006 et 2008

Organisation	Nbre de pays couverts dans les deux enquêtes	Indicateur (voir tableau 7.1)								
		3	4	5a	5b	6	7	9	10a	10b
		points de %			(Nbre d'unités de mise en œuvre des projets)			points de %		
BAfD	18	-1.0	-7.2	5.6	-6.7	-19	-2.2	-8.5	-5.8	-13.9
BAsD	5	24.8	40.3	17.9	18.2	1	-4.8	11.2	10.7	-33.1
CE	32	5.4	22.1	0.4	-4.4	-99	12.9	-3.2	2.9	44.3
Alliance GAVI	12	0.0	--	-3.3	9.6	0	11.1	20.0	--	--
Fonds mondial	30	9.5	--	1.8	-0.5	-2	8.1	-6.1	0.4	-10.2
BID	6	0.8	36.0	-10.0	33.1	6	-31.4	-6.1	-7.5	-29.9
FIDA	20	-10.6	-6.1	10.7	22.1	10	-7.3	21.8	23.5	-15.3
Système de l'ONU	33	5.5	18.3	0.7	4.6	-18	14.4	5.2	15.2	5.2
Banque mondiale	32	9.5	28.3	12.5	3.5	-144	6.4	-1.7	9.8	7.3
Autres organisations multilatérales*	--	6.0	4.9	39.9	47.9	20	-20.9	13.1	-16.0	-36.1
Organisations multilatérales, total		4.7	25.2	7.3	3.8	-245	3.8	-0.3	9.2	4.2
Donneurs bilatéraux, total*		6.2	10.1	4.1	4.1	13	6.8	7.0	2.5	3.9
Total général		5.6	15.2	5.8	4.1	-232	5.7	3.2	--	--

* Les lignes « Autres organisations multilatérales » et « Donneurs bilatéraux, total » englobent les chiffres pour l'ensemble des donateurs, pas seulement ceux identifiés séparément dans les rapports de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Source : OCDE (2008), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris⁶

Une comparaison entre les chiffres de référence de l'enquête de 2006 et les résultats de l'enquête de 2008 indique que les organisations multilatérales auraient accompli davantage de progrès que les donateurs bilatéraux pour cinq des neuf indicateurs (tableau 7.3). Néanmoins, cet écart entre les deux groupes de donateurs n'est pas significatif, sauf en ce qui concerne les indicateurs 4 (harmonisation et coordination des opérations de coopération technique), 6 (éviter les unités parallèles de mise en œuvre des projets) et, dans une certaine mesure, 10a (coordination des missions). Les notes et les progrès enregistrés au regard des indicateurs d'efficacité varient d'un donneur multilatéral à l'autre. L'ONU affiche ainsi des avancées dans tous les domaines, alors que la Banque africaine de développement (BAfD) a régressé sur tous les indicateurs sauf deux. La CE et la Banque mondiale représentent l'essentiel des progrès accomplis en ce qui concerne le renoncement aux unités parallèles (dont le nombre a par contre augmenté chez les donateurs bilatéraux). En revanche, ces deux institutions sont, avec la BAfD, principalement responsables du revirement apparent dans l'utilisation d'approches fondées sur les programmes (indicateur 9).

Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN)

Le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) a été créé en 2002. Il s'agit d'un réseau de pays donateurs⁷ qui ont pour intérêt commun de partager leurs informations et de tirer ensemble les enseignements de leurs expériences respectives en matière de suivi et d'évaluation des performances des organisations multilatérales. Les membres du MOPAN réalisent une enquête annuelle sur les organisations multilatérales par le biais de leurs réseaux d'ambassades et de missions de terrain.

Depuis 2003, le MOPAN a conduit chaque année une enquête sur certaines organisations multilatérales dans les pays où ses membres sont présents. Ces enquêtes de perception couvrent trois organisations multilatérales dans huit à dix pays. Dans chaque pays, les membres du MOPAN remplissent des questionnaires, les résultats étant ensuite synthétisés dans un rapport global portant sur les organismes concernés. Les enquêtes se polarisent sur le comportement des organisations multilatérales, dans le cadre des partenariats, envers les intervenants nationaux (autorités, ONG, secteur privé) dans les pays en développement, ainsi qu'envers d'autres organismes internationaux de développement. Il ne s'agit pas d'évaluations ; elles ne portent pas sur les résultats effectivement enregistrés sur le terrain en matière de développement. Les membres du MOPAN utilisent leurs résultats pour rendre compte à leurs propres autorités de leurs opérations de financement multilatéral et : (a) concourir à l'élaboration de politiques envers les organisations multilatérales concernées ; (b) renforcer leur participation à la gouvernance de ces organisations ; (c) contribuer à leurs activités communes de sensibilisation et (d) enrichir le débat sur l'efficacité de l'aide⁸.

Les résultats des enquêtes du MOPAN sont mitigés parce qu'elles portent sur les perceptions. On relèvera avec intérêt que l'enquête de 2008 couvre pour la deuxième fois le FNUAP et la Banque mondiale, ce qui permet d'observer les transformations qu'ont connues ces organisations au cours des cinq années écoulées. Cela étant, les membres du MOPAN sont désormais conscients que des preuves plus objectives de l'efficacité multilatérale sont nécessaires (encadré 7.1).

Suivi interne des résultats dans les organisations multilatérales

Les organismes multilatéraux ont recours à différents instruments pour notifier leur performance à des fins de transparence et de gestion. La plupart ont mis au point des

Encadré 7.1. Approche du Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) à l'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales

Dès 2006, l'idée était largement partagée chez les pays membres du MOPAN que des données relatives à l'efficacité de chaque organisation multilatérale autres que celles recueillies par les enquêtes annuelles étaient nécessaires. Ils sont donc convenus de mettre en place une approche commune pour évaluer cette efficacité. L'objectif consiste à réduire le recoupement des tâches et à accroître la quantité et le champ des informations à ce sujet.

Les pays donateurs estiment que la méthode du tableau de bord prospectif sera utile pour évaluer l'efficacité des organisations multilatérales en matière de développement. Cette méthode analyse quatre composantes de la gestion : la stratégie, les opérations, les relations et le savoir. Le tableau comporte 20 indicateurs clés répartis entre ces quatre catégories. Chaque indicateur se divise ensuite en 2 à 6 micro-indicateurs. Le MOPAN consulte actuellement les parties intéressées sur l'approche projetée, et adapte ses instruments à la collecte et à l'analyse des résultats dans le but de tester la méthode harmonisée à la fin de 2008.

A compter de 2009, le MOPAN appliquera la nouvelle approche pour évaluer chaque année six organisations multilatérales environ : banques multilatérales de développement, organismes des Nations Unies, organisations internationales d'aide humanitaire, et fonds mondiaux. Afin de recueillir des points de vue différents, les données seront collectées auprès des organisations multilatérales, des membres du MOPAN (au sein des services centraux et dans les missions de terrain), et des autorités nationales. En parallèle, le MOPAN envisage de procéder à une évaluation annuelle des pratiques de gestion axée sur les résultats d'une organisation. A partir de ces premières mesures, destinées à mieux suivre et à mieux cerner l'efficacité et la contribution au développement des organisations multilatérales, le MOPAN élargira son approche de manière à ce que les membres n'aient plus besoin de recourir à leurs propres systèmes d'évaluation.

Source : MOPAN

systèmes d'évaluation et de suivi de la performance afin de suivre leurs résultats au regard des objectifs énoncés dans leurs stratégies et plans d'action. Ils communiquent régulièrement aux autorités nationales des rapports rendant compte de leurs progrès par rapport aux objectifs, aux cibles et aux indicateurs. Ces rapports portent sur l'exécution des projets et des programmes (sectoriels, nationaux et régionaux) et couvrent généralement des questions telles que les taux de décaissements, les notes attribuées aux projets, la probabilité d'atteindre les résultats prévus en matière de développement et les projets vulnérables.

Les données communiquées par les organisations multilatérales ont essentiellement trait à leurs opérations. Leurs rapports étaient à l'origine un moyen de rendre compte à leurs conseils d'administration ou organes directeurs, mais sont de plus en plus utilisés à des fins de gestion interne et d'apprentissage organisationnel. Ce mode de notification a été critiqué pour sa fragmentation et sa qualité inégale : la couverture, la régularité et la transparence des rapports sont par exemple variables. Malgré des améliorations (voir par exemple la section ci-dessous qui traite du COMPAS), bon nombre d'entre eux portent encore essentiellement sur les interventions et les ressources. La plupart présentent des descriptions qualitatives des activités plutôt qu'une notification rigoureuse des résultats. De nombreuses organisations multilatérales n'assurent pas un suivi systématique des réalisations et de l'aboutissement probable des projets, pas plus qu'elles ne surveillent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de la gestion axée sur les résultats et n'en rendent compte⁹. Néanmoins, lors des derniers exercices de reconstitution des ressources, les organes directeurs des organismes multilatéraux ont été invités à améliorer la notification des résultats et réalisations.

L'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales pourrait davantage se fonder sur les études régulièrement effectuées par les services d'évaluation indépendants des principaux organismes. Les banques multilatérales de développement s'appuient déjà plus souvent sur les rapports d'évaluation pour rendre compte à leurs conseils d'administration. Le réseau du CAD sur l'évaluation du développement et le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation ont uni leurs efforts pour établir une méthode universellement reconnue d'examen par les pairs des fonctions d'évaluation des organisations multilatérales (encadré 7.2).

Encadré 7.2. Cadre des examens par les pairs des fonctions d'évaluation dans les organisations multilatérales

L'équipe spéciale du Réseau d'évaluation du CAD et du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation a élaboré pour les examens par les pairs un cadre fondé sur les expériences antérieures et sur des normes reconnues au plan international. Les examens par les pairs sont conduits par un groupe indépendant constitué de professionnels de l'évaluation assistés de conseillers-experts.

Cette approche a été testée au cours d'un examen de la fonction d'évaluation du PNUD en 2005. Sur la base de cette expérience, une méthode amendée a été utilisée lors d'un examen par les pairs de la fonction d'évaluation de l'UNICEF mené à terme en mai 2006. Au début de 2007, un cadre général a été établi pour ces examens sur la base des évaluations du PNUD et de l'UNICEF, cadre qui peut être adapté à l'organisation dont la fonction d'évaluation doit être examinée. Un troisième examen par les pairs a été réalisé au deuxième semestre de 2007, qui a porté sur la fonction d'évaluation du PAM. Un examen du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (BSCI) est en cours, et des examens par les pairs d'autres organes des Nations Unies sont en préparation.

Les rapports des trois examens par les pairs achevés (PNUD, UNICEF, PAM) sont disponibles sur le site du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (www.uneval.org) et sur celui du réseau d'évaluation du CAD (www.oecd.org/dac/evaluationnetwork).

Système commun d'évaluation des performances (COMPAS)

Le Groupe de travail des banques multilatérales de développement sur la gestion au service de résultats dans la voie du développement a mis au point le Système commun d'évaluation des performances (COMPAS) en 2004 dans l'objectif de favoriser la transparence et l'apprentissage mutuel. Ses sept membres¹⁰ notifieront leurs résultats au moyen de ce système. Ce nouvel outil d'évaluation répond à la demande grandissante du public pour des informations sur la performance des organismes internationaux de développement, banques multilatérales de développement comprises. Son élaboration a également été motivée par la volonté de réduire les doublons étant donné la multiplication des évaluations bilatérales. Avec la mise au point du COMPAS, les organisations multilatérales ont produit un instrument d'auto-évaluation unique et crédible pour que les parties intéressées n'aient plus à réaliser leurs propres évaluations. Par ailleurs, les banques multilatérales de développement souhaitent échanger les enseignements de leurs expériences respectives. Le COMPAS est un cadre systématique pour la collecte d'informations uniformes et comparables. Il offrira aux directeurs et aux actionnaires des banques multilatérales de développement une source unique d'informations sur la contribution de ces organismes aux résultats liés au développement¹¹.

Les rapports du COMPAS sont publiés chaque année ; ils fournissent des informations sur les progrès, particuliers et collectifs, des banques multilatérales de développement au regard d'indicateurs clés. Les banques sélectionnent des indicateurs de résultat en fonction de leurs opérations respectives. Ces indicateurs sont répartis dans diverses catégories : capacité du pays à pratiquer une gestion axée sur les résultats en matière de développement, stratégies nationales, allocation de ressources concessionnelles, gestion des projets, apprentissage institutionnel fondé sur l'expérience opérationnelle, gestion des ressources humaines orientée sur les résultats, harmonisation des opérations des organismes de développement et du secteur privé.

Il ressort du rapport de 2007 du COMPAS que les banques multilatérales de développement ont accompli des progrès dans la gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD), collectivement et séparément, depuis le rapport de 2006. Elles ont progressé dans l'évaluation et le renforcement de la capacité des pays membres emprunteurs à pratiquer ce type de gestion, dans le recentrage de la conception et de l'exécution des projets et des stratégies-pays sur les résultats, et dans l'harmonisation de leurs politiques et procédures. Surtout, elles ont enregistré des avancées au regard de quatre des sept catégories d'indicateurs, et obtenu à peu près les mêmes résultats qu'en 2006 sur trois d'entre eux. Le rapport de 2007 contenait pour la première fois des informations sur les opérations des banques multilatérales de développement dans le secteur privé, et a montré que leurs efforts en vue de renforcer le ciblage sur les résultats s'étendent aux activités de ce secteur¹².

Le COMPAS est un instrument capital pour mettre les informations relatives aux résultats des banques multilatérales de développement à la disposition du public. Il complète d'autres outils d'évaluation. L'identification de définitions et de pratiques de GRD communes à l'intention des banques pourrait aboutir à la mise en place d'un ensemble de pratiques optimales éventuellement applicables sur une plus grande échelle. La collaboration entre les membres de l'équipe du COMPAS et l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide garantit qu'un apprentissage mutuel sur les questions associées à la performance est en cours. Un rapport récent de l'Activité conjointe, *Incitations à l'efficacité de l'aide dans les organismes donateurs, Bonnes pratiques et outil d'auto-évaluation*, s'inspire de l'expérience de différentes catégories d'organismes donateurs, dont les banques multilatérales de développement, et éclairera les discussions sur les bonnes pratiques en matière de GRD.

Rapport du FIDA sur l'efficacité de l'aide au développement

En 2007, le Fonds international de développement agricole (FIDA) a publié son premier rapport annuel sur l'efficacité de l'aide au développement¹³. Celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une réforme institutionnelle (Plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement) orientée sur les résultats qui est en cours depuis 2005.

Le rapport a pour finalité de décrire les résultats obtenus dans trois domaines : (a) la *pertinence* de la mission du FIDA (réduction de la pauvreté rurale et de l'insécurité alimentaire) et de ses opérations dans le contexte de l'évolution du cadre de l'aide internationale au développement ; (b) l'*efficacité en matière de développement* des opérations financées par le FIDA, en termes de résultats obtenus à l'appui des efforts nationaux et mondiaux de réduction de la pauvreté et de réalisation des premiers OMD ; et (c) l'*efficacité et l'efficience organisationnelles* avec lesquelles ces résultats sont obtenus grâce à une gestion améliorée de la performance interne.

Le premier *Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement* (2007) rend compte des progrès réalisés par le Fonds dans l'instauration d'une gestion systématiquement axée sur les résultats. Il montre que le FIDA a des objectifs clairs et qu'il est de plus en plus en mesure de suivre les progrès qu'il accomplit dans la réalisation de ces objectifs sur l'ensemble de ses activités. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- *Pertinence* : le mandat du FIDA, qui est de réduire la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire, demeure extrêmement pertinent.
- *Efficacité en matière de développement* : Une comparaison entre les résultats des projets financés par le FIDA en 2003 et ceux obtenus en 2005-06 montre que la pertinence des projets demeure élevée, et que leur efficacité, leur efficience, leurs retombées sur la pauvreté rurale et leur capacité d'innovation sont en progrès. Bien que la performance en matière de durabilité s'améliore aussi, elle doit faire l'objet d'une attention plus soutenue.
- *Efficacité et efficience organisationnelles* : Le système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle mis en place en 2006 est un instrument fondamental pour l'allocation des ressources dans l'ensemble de l'organisation et pour leur alignement sur les résultats. D'après les résultats préliminaires, la performance de la gestion opérationnelle à l'échelle de l'institution est encourageante. Des progrès satisfaisants sont observables en matière d'aide institutionnelle.
- *Vers un cadre intégré d'amélioration de l'efficacité du FIDA en matière de développement* : Le cadre de mesure des résultats récemment approuvé, qui comporte des mesures de l'efficacité en matière de développement au niveau opérationnel, s'appuie sur le système de planification et de gestion de la performance à l'échelle institutionnelle et sur le programme de travail et le budget annuel axés sur les résultats. Il devrait aboutir à un alignement plus étroit des ressources, des systèmes et des activités sur les objectifs fixés au niveau des pays et, partant, à une plus grande efficacité en matière de développement.

Le rapport du FIDA couvre un champ plus vaste que les rapports sur l'efficacité des opérations de développement de la plupart des autres organisations multilatérales. Il englobe le suivi du portefeuille, le suivi des résultats internes, le budget et les mesures récemment appliquées dans le cadre du programme global d'harmonisation et d'alignement conduit à l'échelle internationale. Il est également original à d'autres égards. Il présente par exemple une évaluation de la pertinence du rôle et du mandat du FIDA dans une

conjoncture internationale changeante. Le FIDA a mis au point une procédure complète en vue d'intégrer la « gestion axée sur les résultats en matière de développement » à tous ses systèmes opérationnels et auxiliaires internes, et assure un suivi trimestriel de ses indicateurs de performance clés. Le rapport résume cette procédure. Il synthétise les informations relatives à l'efficacité de l'organisation et des opérations de développement, depuis le niveau des projets jusqu'à celui de l'institution.

Évaluations de l'efficacité des organisations multilatérales réalisées par les organismes bilatéraux

Plusieurs donneurs bilatéraux procèdent à des évaluations des organisations multilatérales. Ces évaluations répondent à la fois à des besoins internes et à la pression publique qui réclame une justification des crédits alloués à ces organisations. Elles servent à éclairer les décisions de financement internes et l'élaboration de stratégies de partenariat avec certaines d'entre elles, et à combler les lacunes des rapports sur l'efficacité qu'elles établissent. La méthode d'évaluation varie selon les pays. En raison des coûts de transaction élevés, rares sont cependant ceux qui en ont réalisé plus d'une¹⁴.

Parmi les organismes qui ont évalué les organisations multilatérales on citera le DFID (Royaume-Uni), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Ministère danois des affaires étrangères (Danida), le Ministère néerlandais des affaires étrangères, et le Ministère suédois des affaires étrangères¹⁵. Il existe donc plusieurs instruments d'évaluation bilatéraux. On trouvera ci-après la description de deux instruments de gestion axés sur les résultats et celle d'un cadre synthétique orienté sur les résultats.

Le Cadre d'efficacité multilatéral (MEFF)

En 2003-04, le DFID a mis en place le MEFF pour évaluer l'efficacité organisationnelle des organisations multilatérales qu'il finance. Le MEFF sert d'outil de reddition de comptes et apporte les informations nécessaires aux décisions stratégiques et de financement. Il suit une méthode de gestion fondée sur les résultats et porte sur trois aspects de l'efficacité des organismes multilatéraux : résultats par pays, performance interne et partenariats. Des listes de contrôle comportant 72 questions évaluent huit systèmes de gestion institutionnels ; les résultats sont ensuite inscrits sur une fiche de notation. Un système de feux de signalisation note chaque domaine d'activité ; il donne ainsi un aperçu de l'efficacité de l'organisation et de sa gestion, de ses forces et de ses faiblesses du moment, et indique sur quels points elle devrait se concentrer pour améliorer ses résultats. Le DFID a élaboré ce système en interne, et ses services ont procédé à l'évaluation de vingt-trois organisations¹⁶. Ces évaluations n'ont été réalisées qu'une fois.

Les résultats des évaluations du MEFF ont montré que les organismes multilatéraux ont considérablement amélioré leur façon de travailler, mais que d'autres progrès sont possibles. Le rythme des réformes varie selon les organismes. Certains procèdent à des réformes-choc, d'autres optent pour une approche progressive. Des lacunes et des faiblesses communes sont observables, comme la nécessité d'aligner davantage les opérations sur les stratégies, systèmes et procédures nationaux, d'assurer un suivi systématique des résultats et des retombées au niveau des pays, et de rendre compte des résultats obtenus¹⁷.

Évaluation de la gestion axée sur les résultats

Conformément aux engagements internationaux de réduire les coûts de transaction de la coopération au développement, le Ministère danois des affaires étrangères (Danida) s'efforce de faire davantage appel aux rapports de performance préparés par les organisations multilatérales elles-mêmes. En 2004, il a examiné dans quelle mesure leurs services de suivi et d'évaluation appliquent les principes de gestion axée sur les résultats, ceci dans l'objectif de définir, d'analyser et de formuler des recommandations en vue de consolider leurs systèmes. L'examen a recensé les instruments en place à cet effet, et analysé dans quelle mesure ils sont mis à profit pour améliorer l'efficacité et la compétence de l'organisation à délivrer des résultats de développement. L'évaluation a été conduite par un groupe de pairs. Elle décrit les systèmes et politiques d'évaluation des organismes selon les principes d'évaluation du CAD, par exemple la mesure dans laquelle les évaluations multilatérales sont indépendantes, crédibles et utilisables. Les données nécessaires à l'examen ont été recueillies dans les documents des organisations multilatérales, au cours d'entretiens avec leur personnel, lors de visites d'observation et de discussions dans le cadre d'ateliers¹⁸. A ce jour, Danida a terminé les évaluations du PNUD, du FNUAP, du FIDA, du HCDH et de l'UNICEF.

Un exemple d'évaluation de la gestion axée sur les résultats : l'étude de la gestion axée sur les résultats de l'UNICEF¹⁹ conduite en 2007 a conclu que : (a) l'UNICEF a progressé dans l'élaboration de ses systèmes spécialisés, notamment en renforçant son cadre de planification fondé sur les résultats, le Plan stratégique à moyen terme (MTSP) ; (b) l'exercice de sélection d'indicateurs de résultats pour le MTSP mobilise en fait la participation de nombreux intervenants au processus de décision stratégique ; (c) si les indicateurs de résultat du MTSP donnent une idée des priorités générales de l'UNICEF, ils ne précisent pas suffisamment par quels moyens elle entend y travailler ; (d) les principaux indicateurs de résultats du MTSP constituent des indicateurs mesurables, objectifs et imputables de sa performance institutionnelle et opérationnelle, mais l'évaluation de l'efficacité et de la rentabilité de ses opérations présente des lacunes, de même que l'évaluation des progrès dans la réalisation de la réforme des Nations Unies et de la gestion axée sur les résultats ; et (e) les donateurs ont le sentiment que les rapports thématiques ne fournissent pas suffisamment d'informations pour évaluer les résultats de l'UNICEF.

Les recommandations formulées à l'UNICEF sont les suivantes : (a) veiller à ce que les objectifs stratégiques soient clairs ; (b) améliorer les principaux indicateurs de performance du MTSP en y ajoutant un petit nombre d'indicateurs d'efficacité et de rentabilité ; (c) améliorer les rapports thématiques ; (d) accroître la transparence en matière de résultats ; et (e) coordonner les opérations de gestion axée sur les résultats des différents organismes des Nations Unies afin d'éviter les activités redondantes.

Des outils tels que l'évaluation de la gestion axée sur les résultats pourraient diminuer le nombre d'évaluations externes des organismes multilatéraux. L'évaluation sert le double objectif de fournir des informations crédibles tout en attirant l'attention de la direction sur des domaines qui revêtent à long terme une importance critique pour les objectifs bilatéraux.

Le Cadre de gestion des performances (PMF)

Depuis 2003, Danida évalue chaque année quelques-uns de ses principaux partenaires multilatéraux au moyen d'un outil synthétique, le Cadre de gestion de la performance (PMF). Celui-ci consiste en un ensemble d'instruments et de méthodologies destinés à mesurer,

évaluer, suivre et améliorer les résultats et la transparence de la coopération bilatérale et multilatérale au développement. Le PMF associe des méthodes qualitatives (examens de la performance, examens sectoriels, évaluations) et quantitatives (surveillance d'indicateurs par exemple) pour suivre les progrès. Il a pour objectifs de : (a) rehausser la qualité de la coopération au développement; (b) améliorer la gestion et l'apprentissage continu; et (c) accroître la transparence. Le PMF de la coopération multilatérale intervient à trois niveaux : celui de l'institution (Danida), celui de l'organisation (le siège) et celui des pays (sur le terrain)²⁰.

Le *Rapport annuel de la performance 2006* du Danemark concernant la coopération multilatérale au développement aboutissait aux conclusions suivantes : (a) les résultats des 17 organisations multilatérales²¹ couvertes par le rapport en matière de « réalisation des objectifs globaux de l'organisation » ont été jugés « très satisfaisants » ou « satisfaisants »; (b) l'harmonisation sur les OMD et les stratégies de réduction de la pauvreté a été jugé « satisfaisant » pour toutes les organisations; (c) la note générale attribuée aux questions transsectorielles est élevée; (d) la plupart des organisations sont en voie de réforme; et (e) les ambassades danoises ont généralement observé que les organisations doivent renforcer leurs systèmes de gestion axée sur les résultats pour produire des informations plus précises et fiables en ce qui concerne leurs résultats sur le terrain²².

Autres réflexions sur les instruments d'évaluation

Des études comparatives des instruments d'évaluation de l'aide multilatérale font apparaître qu'aucune des méthodes appliquées actuellement ne renseigne pleinement sur l'efficacité multilatérale. Tous les instruments ont leurs qualités et leurs défauts. Les études formulent des recommandations et des suggestions sur les travaux à conduire dans ce domaine (voir par exemple *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*²³). Certaines sont présentées ici pour stimuler le débat.

Recoupement des activités

Les différents modes d'évaluation de l'efficacité multilatérale donnent lieu à un dédoublement considérable des tâches. Les évaluations conduites par les différents donneurs bilatéraux demandent souvent le même type d'informations aux organisations multilatérales, et les enquêtes sur leur comportement posent souvent les mêmes questions aux acteurs du développement dans les pays. Ce recoupement des efforts est inefficace et fait perdre du temps aux principaux décideurs, temps qu'ils pourraient consacrer à leur mission fondamentale et à améliorer l'efficacité plutôt qu'à répondre à des questions. La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra s'engagent tous deux à diminuer la charge de travail lié à la communication d'informations.

La prolifération des évaluations de l'efficacité des donneurs bilatéraux et des organismes multilatéraux tient à de nombreuses raisons, les principales étant les contraintes budgétaires et les exigences de transparence émanant soit des organes directeurs dans le cas des organisations multilatérales, soit des acteurs nationaux dans celui des donneurs bilatéraux. Du fait qu'il n'existe pas de consensus international quant aux critères minimaux pour l'évaluation de l'efficacité, ni de normes de bonnes pratiques en matière d'évaluation, les donneurs bilatéraux continuent d'effectuer leurs propres évaluations de l'efficacité multilatérale, en partie parce qu'ils ne sont pas certains de leurs besoins réels. Ils auraient donc avantage à examiner d'un œil plus critique leurs objectifs internes et à définir plus précisément comment ils entendent faire usage des informations dégagées des évaluations, notamment pour rehausser l'efficacité de leurs stratégies en matière d'aide multilatérale.

Pistes pour l'avenir

Dans l'idéal, les rapports des organisations multilatérales seraient suffisamment détaillés pour satisfaire aux exigences d'information des donateurs bilatéraux, ceux-ci n'ayant alors plus besoin de procéder à leurs propres évaluations, argument qui devrait inciter les donateurs bilatéraux à revoir la manière dont ils défendent la réforme des organisations multilatérales. Au lieu de procéder à des évaluations de l'efficacité de l'aide multilatérale depuis l'extérieur (selon des méthodes souvent opaques), les représentants bilatéraux qui siègent aux conseils d'administration des organisations multilatérales pourraient user de leur influence en interne pour les amener à améliorer la notification des données sur l'efficacité. Le Système commun d'évaluation des performances (COMPAS), un effort conjoint lancé par des banques multilatérales de développement en vue d'améliorer la notification de leurs résultats, pourrait faire des évaluations bilatérales un exercice inutile.

Une évolution vers une auto-notification de la part des organisations multilatérales serait un moyen d'appliquer les principes de la Déclaration de Paris aux contributions versées aux organismes multilatérales. Le CAD pourrait examiner l'efficacité du système de financement actuel des organisations multilatérales et préparer le terrain pour discuter avec elles de cette approche. Le système en vigueur présente des problèmes très comparables à ceux que pose l'efficacité de l'aide au niveau des pays : manque de prévisibilité, comportement trop directif des donateurs et superposition de multiples systèmes de reddition de comptes par exemple. L'application des principes de la Déclaration de Paris encouragerait « l'appropriation » par les organisations multilatérales, harmoniserait les systèmes de notification des donateurs et ceux des organismes multilatéraux, et assurerait la reddition mutuelle de comptes fondée sur les résultats. Cette évolution devrait tenir compte des différents degrés d'efficacité des structures de gouvernance des organisations multilatérales et de leur fonctionnement. En attendant que l'auto-notification soit satisfaisante, les donateurs bilatéraux devront peut-être continuer de procéder à des évaluations externes. De nombreux arguments viennent cependant à l'appui : (a) de la conduite collective d'évaluations afin de réduire le recoupement des tâches et les coûts de transaction ; et (b) de l'élaboration d'un consensus quant aux critères et normes minimaux régissant les évaluations, et d'une position commune sur la méthode à adopter pour amener les organisations multilatérales à améliorer la notification des résultats des organisations multilatérales.

Les projets tels que le tableau de bord prospectif commun du MOPAN peuvent contribuer à satisfaire ces conditions, surtout si d'autres pays que les 11 membres actuels du Réseau adoptent cet instrument. Le COMPAS porte essentiellement sur les résultats et les programmes dans le but d'améliorer la rentabilité. Les progrès accomplis sur certaines mesures, comme les indicateurs de la Déclaration de Paris, permettraient d'obtenir un tableau plus complet de l'efficacité multilatérale. Les rapports tels que celui du FIDA offrent aux organisations multilatérales un modèle éventuel d'auto-notification et d'évaluation de leur action au regard de leur mission. Cela dit, il importe, si l'on fait davantage appel aux rapports établis par les organismes multilatéraux, d'encourager la reddition de comptes mutuelle. Il convient de satisfaire convenablement aux besoins d'informations des États partenaires et de veiller à ce qu'ils participent aux enquêtes (se reporter au chapitre 8 pour des informations concernant l'opinion des pays partenaires sur les organismes multilatéraux).

Notes

1. OCDE, CAD (2001), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Paris (http://www.OCDE.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_31736146_1_1_1_1,00.pdf).
2. <http://www.acctrahl.net>.
3. Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (2008), *Programme d'action d'Accra*, Accra (www.acctrahl.net).
4. L'enquête de 2006 rend compte des apports d'aide de 22 organisations multilatérales. Les résultats sont présentés pour 9 d'entre elles. Les organisations restantes ne sont pas incluses parce que moins de 5 pays partenaires ont fourni des informations dessus.
5. La plupart des pays partenaires ont fourni une réponse globale qui couvre l'ensemble des organismes de l'ONU. Il est donc impossible d'interpréter et de suivre les données propres à chacun de ces organismes. Il serait utile, pour assurer le suivi la mise en œuvre de *Déclaration de Paris*, de disposer par la suite de données désagrégées par organisme pour les indicateurs fondamentaux.
6. Les données de l'enquête sont recueillies au niveau des pays. Cette collecte est gérée par un haut fonctionnaire, assisté d'un ou de plusieurs service(s) de liaison des donateurs. La participation à l'enquête est volontaire; l'augmentation du nombre de pays participants, passé de 34 à 54 entre 2006 et 2008, témoigne du ferme soutien des pays partenaires. Par ailleurs, l'élargissement de la couverture des pays permet d'obtenir des données plus solides; l'enquête de 2008 a couvert 65 % de « l'aide au sens strict » (hors allègement de la dette et aide humanitaire), contre 37 % pour l'enquête de 2006. Un service d'assistance et des ateliers régionaux ont précisé et renforcé les directives et les définitions afin d'aider les coordinateurs nationaux à conduire l'enquête. D'inévitables divergences d'interprétation apparaissent toutefois entre les pays et les donateurs. Ainsi, si les valeurs des indicateurs et les mesures des progrès accomplis donnent une idée raisonnable des niveaux et des avancées, il convient de traiter les valeurs exactes avec circonspection.
7. Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, République Coréenne, Suède, Suisse, Royaume-Uni.
8. <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-5292536-HRK?OpenDocument>
9. Ministère danois des affaires étrangères (2008), *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*, Copenhague, (<http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/Evaluations/Publications/EvaluationStudies/2008-3+Multilateral+Effectiveness.htm>).
10. Les banques multilatérales de développement participant au COMPAS sont le Groupe de la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Groupe de la Banque interaméricaine de développement, le Groupe de la Banque islamique de développement et le Groupe de la Banque mondiale. Le membre le plus récent du Groupe de travail des banques multilatérales de développement est le FIDA, qui sera inclus dans le rapport de 2008 du COMPAS.

11. <http://www.adb.org/Media/Articles/2006/9724-development-banks-report/>
12. Banque africaine de développement (2007), *Multilateral Development Banks' Common Performance Assessment System – 2007 Report* (http://www.mfdr.org/Compas/documents/COMPAS_2007_final.pdf).
13. FIDA (2007), *Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement*, Rome (<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/95/f/EB-2008-95-R-8-Rev-1.pdf>).
14. Ibid. *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*.
15. Meier (2007), *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness : A comparative analysis of assessment tools and development of a common approach*.
16. DFID (2005), *The MEFF Mythology : A review of DFID's multilateral effectiveness framework*, Londres (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/meff-methodology.pdf>).
17. <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/multilateral-aid.asp>
18. Ibid., *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*.
19. Dalberg Global Development Advisors (2007), *Assessing Results Management at UNICEF*.
20. Ministère danois des affaires étrangères (Danida), *Annual Performance Report 2006*, Copenhague (<http://danida.netboghandel.dk/english/publ.asp?page=publ&objno=16298131>).
21. BAfD, Banque mondiale, BAsD, BCAH, CICR, FIDA, FNUAP, Fonds mondial, HCDH, HCR, OMS, ONUSIDA, PAM, PNUD, PNUE, UNICEF, et UNRWA.
22. Ibid., *Annual Performance Report 2006*.
23. Ibid., *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness*.

Chapitre 8

Points de vue des pays partenaires sur les organisations multilatérales

Malgré leur qualité d'actionnaires, les donateurs bilatéraux ne sont pas les seuls à décider de la forme, du calendrier et de l'ampleur de leur engagement envers les organisations multilatérales. Les gouvernements partenaires posent les mêmes questions lorsqu'ils prennent des décisions de financement. Ils devraient donc participer à l'évaluation des organisations multilatérales et à l'élaboration des réformes les concernant. Peu d'études portent cependant sur la façon dont les partenaires nationaux perçoivent l'action des organismes multilatéraux. Ce chapitre aborde donc brièvement quelques-uns de ces aspects.

Opinions sur l'action des organisations multilatérales

Enquête de l'Overseas Development Institute (ODI)

En 2007, l'Overseas Development Institute (ODI) a lancé un projet pilote en trois phases financé par le DFID pour recueillir les opinions des principaux intéressés quant à l'efficacité des organisations multilatérales. La première phase a examiné les avis d'une petite section transversale d'experts représentatifs d'un éventail d'opinions à l'égard de ces organisations. Elle a également recensé les points de vue des acteurs des pays partenaires quant aux résultats des principaux organismes multilatéraux et leur a demandé lesquels ils souhaiteraient voir augmenter leurs décaissements. L'évaluation a été conduite dans six pays : Afrique du Sud, Bangladesh, Ghana, Inde, Tanzanie et Zambie. Au total, 261 personnes de cinq catégories d'intervenants dans chaque pays ont exprimé leur avis et leur sentiment sur les activités de sept organisations multilatérales : BAfD, BASD, CE, Fonds mondial, PNUD, UNICEF et Banque mondiale. L'enquête a été conduite auprès de fonctionnaires, de ministres, de membres du parlement, de dirigeants économiques et de dirigeants de la société civile.

L'une des principales conclusions du rapport est que le choix de l'intermédiaire chargé de décaisser l'aide supplémentaire n'est pas lié à l'idée que les pays se font de l'efficacité des organisations, mais légèrement influencé par l'opinion qu'ils ont de leur propre degré d'appropriation. La BAfD, par exemple, a obtenu des résultats médiocres pour la majorité des quinze indicateurs d'efficacité. Trois des quatre pays africains étudiés l'ont néanmoins préférée à la CE et la Banque mondiale pour verser l'aide supplémentaire. Les auteurs supposent que ce choix est imputable à la gouvernance : les personnes interrogées ont un sentiment d'appropriation plus prononcé et préfèrent la BAfD en raison de sa forte composition régionale. C'est cependant le PNUD qui a rallié les suffrages.

En ce qui concerne l'efficacité globale de chaque organisation multilatérale, aucune n'a été jugée supérieure aux autres. Cela dit, la BASD, le PNUD et la Banque mondiale ont obtenu les meilleures notes sur quinze indicateurs d'efficacité particuliers. Ces derniers

étaient regroupés en deux catégories : (a) critères relatifs à la façon dont les donateurs versent les fonds ; et (b) critères concernant les politiques et les procédures des donateurs. Les personnes interrogées à qui l'on a demandé de classer ces critères ont accordé davantage d'importance aux politiques et procédures des organisations multilatérales qu'aux facteurs associés à la distribution des fonds.

Les conclusions de cette étude ont une valeur indicative, et ne prétendent pas faire autorité. Les perceptions, celles concernant l'appropriation par exemple, sont subjectives par nature ; ainsi, les fonctionnaires ont dans l'ensemble jugé plus favorablement les efforts déployés par certains organismes multilatéraux pour encourager l'appropriation par la société civile que ne l'ont fait les dirigeants économiques et ceux de la société civile. Elles sont également influencées par les contacts avec les organisations, et par des facteurs sociaux et culturels.

Prochaine étape : La première phase du projet de l'ODI étant terminée, ses résultats ont été diffusés dans la plupart des pays partenaires ayant participé à l'étude (phase 2). Le projet est désormais dans sa phase finale, qui vise deux objectifs : (a) mieux faire connaître l'opinion des parties intéressées sur l'efficacité de l'aide multilatérale ; et (b) enrichir l'approche commune du MOPAN (encadré 7.1) en tirant des enseignements des réponses au questionnaire de 2007 de l'ODI. Pour atteindre ces objectifs, l'ODI va diffuser les conclusions de l'étude dans les organisations multilatérales et vérifier les hypothèses élaborées durant sa phase initiale, notamment en ce qui concerne les contradictions observables dans certains commentaires des pays partenaires.

Examen des résultats des donateurs au Mozambique

Au Mozambique, 19 donateurs se sont engagés à soutenir la stratégie de lutte contre la pauvreté des autorités (PARPA – Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue). Ce groupe comprend trois grandes organisations multilatérales : la BAfD, la CE et la Banque mondiale¹. Depuis 2000, il a apporté aux autorités une aide budgétaire globale substantielle afin de favoriser leur processus d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. Il a cherché à établir des méthodes de travail qui permettent d'appuyer efficacement la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté, notamment par l'élaboration et l'application d'un double cadre commun d'évaluation des résultats. L'évaluation fait partie d'un exercice de reddition mutuelle de comptes. Les autorités et les donateurs qui apportent une aide budgétaire globale évalueront leurs résultats réciproques à l'aune d'indicateurs qu'ils ont adoptés conjointement. Le cadre d'évaluation vise à relever l'efficacité et l'efficience de l'aide à l'appui du développement social et économique en faveur de la réduction de la pauvreté².

Le cadre d'évaluation des donateurs est un ensemble d'indicateurs au regard desquels leurs résultats sont mesurés. Chaque année, un consultant indépendant évalue la performance des donateurs en fonction de ce cadre. Ce dernier prend en considération divers facteurs, tels que les principes de la Déclaration de Paris, le Protocole d'accord local, les objectifs des donateurs individuels et ceux du groupe, le bilan au niveau local et les observations des autorités mozambicaines. Les 19 indicateurs d'efficacité sont répartis en cinq catégories : composition du portefeuille, prévisibilité, harmonisation, alignement et renforcement des capacités. *L'Examen de la performance des partenaires au programme d'aide du Mozambique de 2007*³ est le quatrième examen de l'action des donateurs qui s'appuie sur des entretiens et des questionnaires. Il a recueilli l'opinion de différents intervenants, dont les autorités nationales et le personnel des donateurs. Il a évalué les donateurs bilatéraux et les trois donateurs multilatéraux. Les résultats de ces trois derniers se résument de la façon suivante :

Banque africaine de développement : Sa performance a obtenu 19 points sur le maximum de 36 de la matrice des indicateurs du cadre d'évaluation (53%). Ses progrès ont été jugés comme suit : la composition du portefeuille de la BAfD s'est améliorée par rapport à 2006, et la prévisibilité a sensiblement progressé, mais des carences persistent en matière d'harmonisation, d'alignement et de coopération technique⁴.

Commission européenne : Comme en 2006, elle a obtenu 23 points sur les 36 points possibles (64%). Ses carences ont trait à la composition du portefeuille. Autrement, l'Union européenne obtient dans l'ensemble de bons résultats, y compris sur les indicateurs associés au renforcement de la capacité.

Banque mondiale : Elle a obtenu 17 points sur 36 (47%). Le rapport souligne que « les mauvais résultats de la Banque mondiale (nettement inférieurs à ceux de 2006) sont liés à la composition du portefeuille, à l'utilisation des systèmes nationaux, et à la notification ». Il précise néanmoins que la Banque mondiale est pénalisée en raison de la priorité qu'elle donne aux vastes projets d'infrastructure, et suggère que ce problème soit examiné pour minimiser le risque que l'évaluation ne soit ramenée au rang d'une simple formalité.

Il convient de traiter avec prudence les observations du rapport de 2007 citées ci-dessus. Outre la réserve concernant l'infrastructure, il en contient d'autres, plus générales, qui portent notamment sur les limites de la méthode étant donné les partis pris concernant les contributions les plus utiles à l'efficacité de l'aide, les éléments non couverts par la matrice d'indicateurs, et le fait que les donateurs qui n'apportent pas une part suffisante d'aide sous forme de soutien budgétaire général et d'aide-programme enregistrent généralement des résultats médiocres⁵.

Réflexions relatives aux points de vue des pays partenaires

Comme nous l'avons vu au chapitre 7, la plupart des évaluations de l'efficacité multilatérale sont réalisées pour et par les donateurs, bilatéraux essentiellement. Elles répondent donc principalement à leurs besoins, et non à ceux des pays partenaires. Dans le contexte de la Déclaration de Paris et des progrès en matière d'appropriation par les pays, les donateurs devraient envisager de faire participer les pays partenaires à l'élaboration et au réexamen des méthodes d'évaluation de l'efficacité des organisations multilatérales.

S'assurer la collaboration des pays partenaires à l'évaluation des organisations multilatérales permettrait : (a) d'aider les décideurs, parlementaires et autres intervenants clés, dans les organismes donateurs et dans les pays partenaires, à mieux appréhender les résultats de ces organisations; (b) d'instaurer un dialogue plus éclairé entre les services des organismes multilatéraux et bilatéraux, au niveau des services centraux et à celui des pays; (c) d'instaurer un dialogue plus éclairé entre les organisations multilatérales et les principaux intervenants dans les pays; et (d) d'améliorer les résultats des organisations multilatérales à l'échelon des pays.

A titre d'exemple, l'étude de l'ODI susmentionnée montre qu'il est possible d'évaluer les opérations des organisations multilatérales du point de vue des pays partenaires. La compréhension de leurs perceptions peut mettre en lumière des problèmes jusqu'ici négligés, mais susceptibles d'influencer l'exécution des opérations. Les réponses à l'enquête de l'ODI insistent sur le fait que « les pays partenaires veulent manifestement être entendus », ce qui indique qu'un élément important du processus de réforme du système multilatéral consiste à satisfaire à la demande des pays partenaires de faire entendre leur voix, faute de quoi les décisions de financement risquent d'être moins efficaces. L'augmentation des quotes-parts

n'est peut-être pas la seule solution. Dans le cas de la réforme du FMI, on pourrait avancer que le débat sur les quotes-parts de ces dernières années a détourné l'attention – de la direction, du Conseil d'administration et des services centraux – de l'élaboration d'instruments qui permettront au FMI d'assumer son rôle et de relever les défis auxquels il sera confronté au XXI^e siècle.

L'exemple du cadre d'évaluation de la performance du Mozambique n'est pas donné dans l'intention de formuler un jugement, ce qui est de toute façon impossible compte tenu des limitations et des réserves mentionnées. Il s'agit simplement de montrer de quelle manière une évaluation conduite dans un pays peut couvrir certaines des principales organisations multilatérales. Par ailleurs, les réserves exprimées et les difficultés à comparer des donneurs dont les portefeuilles diffèrent mentionnées dans le rapport semblent indiquer que les auto-évaluations des organismes multilatéraux devraient tenir compte des besoins des actionnaires et des intervenants dans le cadre du processus de reddition mutuelle de comptes. Enfin, l'étude est un bon exemple de duplication puisqu'elle a été réalisée au moment précis où se déroulait l'enquête sur la Déclaration de Paris, et comportait même des indicateurs identiques. Les intervenants des autorités mozambicaines et des pays donateurs ont donc répondu à un jeu de questions analogue au même moment, ce qui n'a fait qu'augmenter les coûts de transaction. Nous avons donc là un exemple parfait de la nécessité d'une coordination définie et assurée par les pays.

Notes

1. Les partenaires bilatéraux sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
2. <http://www.pap.org.mz/history.htm>.
3. IESE (2008), *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007*. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_PAF_2007.pdf.
4. La réserve suivante a été exprimée : « Près de la moitié du portefeuille de la BAfD est composée de grands projets d'infrastructure publique. Bien que ces projets revêtent une importance vitale pour le pays, la BAfD a été « punie » pour leur avoir donné priorité. Il en va de même, à divers degrés, pour d'autres donateurs tels que la Banque mondiale et l'Union européenne. Il serait utile de revoir la classification de ces projets avant la prochaine évaluation des donateurs, car ils sont importants et, dans certains cas, il est plus rentable et efficace de les conduire sous forme de projets ».
5. Ibid., *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007*.

Chapitre 9

Réformes du système multilatéral

Presque tous les pays membres du CAD signalent que la réforme des grandes organisations multilatérales revêt pour leurs conseils d'administration, leurs administrations centrales et les pays partenaires une priorité majeure. En particulier, la plupart donnent primauté au principe et à la réforme « Une ONU » dans leur engagement envers les Nations Unies (chapitre 3). Étant donné la priorité accordée à la réforme du système multilatéral, le présent chapitre examine différents projets conduits dans ce domaine. Il ne procède pas une analyse complète de ces réformes, mais en présente quelques-unes et examine les progrès accomplis dans quelques-unes des principales organisations multilatérales. Il étudie la réforme « Une ONU », et celle des institutions de Bretton Woods et de banques régionales de développement.

« Unis dans l'action » – Les Nations Unies au niveau des pays

Contexte

Au cours de leur histoire, les Nations Unies ont vu les réformes se succéder. Parmi les plus récentes on citera celle, très médiatisée, du Conseil de sécurité; la création d'un nouveau Conseil des droits de l'homme; la revitalisation de l'Assemblée générale; un examen approfondi des mandats de l'ONU; un examen du système de gouvernance et de contrôle; les réformes permanentes de la gestion; le renforcement de la capacité à gérer et à poursuivre les opérations de maintien de la paix, et la rénovation du Complexe de l'Organisation.

Les pressions en faveur d'une harmonisation et d'une simplification de la structure des Nations Unies se sont intensifiées ces dernières années. En 2005, le Secrétaire général a présenté le rapport *Dans une liberté plus grande*¹, qui décrit un programme de réformes visant à préparer le système de l'ONU aux nouveaux défis du XXI^e siècle. Le Sommet mondial de 2005 a marqué une autre étape déterminante, les dirigeants mondiaux y ayant déclaré : « Nous nous engageons à rendre sa vocation à un système des Nations Unies plus efficace, plus efficient, plus responsable et plus crédible. C'est là notre responsabilité et notre intérêt à tous »².

Le Secrétaire général des Nations Unies a chargé un Groupe de haut niveau de rendre compte de la cohérence du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. En 2006, le groupe a publié le rapport *Unis dans l'action*, qui constatait la fragmentation systématique des travaux de l'ONU en matière de développement et d'environnement, l'incohérence des politiques, le dédoublement des activités et l'inefficacité opérationnelle de l'ensemble du système³. La concurrence pour les financements, la dérive des objectifs, et la désuétude des pratiques institutionnelles ont fait obstacle à la coopération. Le rapport recommandait en

priorité d'appliquer le programme « Une ONU » à l'échelon des pays à travers la mise en place d'un responsable, d'un programme, d'un cadre budgétaire et, le cas échéant, d'un seul bureau. La réforme « Une ONU » vise à établir une gouvernance et des mécanismes de gestion et de financement appropriés, à rehausser la cohérence et l'efficacité des opérations, à mobiliser l'expertise et l'expérience de l'ensemble du système des Nations Unies, à réduire les coûts de transaction et à créer des synergies – en bref, de « permettre au système d'en faire plus que la somme de ses parties »⁴.

Afin d'obtenir le plus large consensus possible sur les conclusions lourdes de conséquences du rapport du Groupe de haut niveau, le Président de l'Assemblée générale a désigné deux coprésidents⁵ et les a chargés d'organiser des consultations informelles pour examiner la cohérence du système. L'Assemblée générale a récemment fait bon accueil à leur premier rapport⁶ et décidé que les débats portant sur la cohérence systémique devaient se poursuivre dans l'objectif d'adopter officiellement le rapport du Groupe de haut niveau. A la dernière réunion de la 62^e session, le 15 septembre 2008, l'Assemblée, se fondant sur le projet de résolution A/62/L.51, a voté la résolution A/RES/62/277 sur la cohérence du système⁷. Ce faisant, elle a décidé que les travaux dans ce domaine porteraient exclusivement et de manière intégrée sur le programme « Unis dans l'action » au niveau des pays et des régions, l'harmonisation des pratiques institutionnelles, le financement, la gouvernance, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Ainsi, contrairement à d'autres tentatives de réformes de l'ONU, la nécessité de mettre en place un système de développement plus efficace à l'échelon des pays a été clairement validée. Par le biais de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, notamment les examens triennaux complets et les résolutions connexes de 2001, 2004 et 2007, les États membres ont appelé toutes les parties concernées à mettre en œuvre les réformes opérationnelles afin « de rendre sa vocation à un système des Nations Unies, plus efficace, plus efficient, plus responsable et plus crédible ».

« Unis dans l'action » : pays pilotes

Depuis le début de 2007, une impulsion nouvelle a été donnée aux politiques destinées à améliorer l'efficacité, la cohérence et l'efficacité du système de développement des Nations Unies. Huit pays en développement « pilotes » se sont portés volontaires pour appliquer la méthode *Unis dans l'action*. Les réformes engagées à ce titre en Albanie, à Cap-Vert, au Mozambique, au Pakistan, au Rwanda, en Tanzanie, en Uruguay et au Vietnam, visent à améliorer la rentabilité, la cohérence et l'efficacité des opérations de développement des Nations Unies à l'appui des priorités nationales sur le terrain.

Les différents mécanismes mis en place dans les pays pilotes (programme unique, cadre budgétaire unique, mobilisation commune des ressources, stratégie commune de communication, pratiques institutionnelles communes et responsable unique) donnent aux gouvernements hôtes un panorama complet de l'assistance apportée à leur pays par le système de l'ONU, et leur permet ainsi de définir leurs priorités à cet égard. Ils permettent également de diminuer la fragmentation et le dédoublement des opérations ainsi que la concurrence interne pour les ressources parmi les organismes de l'ONU. Cette démarche a également permis de faire du coordonateur résident le « responsable unique » d'une équipe pays des Nations Unies; celui-ci a autorité pour négocier le « programme unique » avec le gouvernement hôte et pour définir l'allocation des crédits correspondants, mais il est assujéti dans le même temps à un cadre de responsabilisation clair et à un mécanisme de contrôle efficace, et doté du pouvoir de demander des comptes aux membres de l'équipe pays. Cette démarche

est guidée par les principes de « l'appropriation nationale » du processus et de « l'absence de solution universelle ».

En mai 2008, les autorités mozambicaines ont organisé un séminaire pour permettre aux huit pays pilotes du programme *Unis dans l'action* d'échanger leurs expériences et les enseignements qu'ils en ont dégagés. Des représentants des gouvernements de ces huit pays et de deux autres pays ayant engagé des processus analogues (Botswana et Malawi) y ont participé. La *Déclaration de Maputo* publiée par les participants au séminaire a invité l'Assemblée générale à « appuyer pleinement les pays pilotes dans les efforts qu'ils continuent de déployer » dans ce cadre. La Déclaration met par ailleurs l'accent sur les obstacles qui continuent de gêner la mise en œuvre intégrale et accélérée du programme, à savoir : (a) le manque de prévisibilité et de régularité des versements ; (b) l'absence d'harmonisation et de simplification des pratiques institutionnelles ; (c) le montant élevé des coûts de transaction de l'ONU en général ; (d) l'alignement insuffisant des capacités de l'ONU sur les priorités des pays concernés ; et (e) le faible degré d'utilisation des capacités opérationnelles nationales. La déclaration finale indiquait qu'il serait plus utile de fournir davantage de conseils normatifs et stratégiques, et de meilleure qualité, en amont que d'assurer l'exécution de projets hors programme en aval, mais indiquait également que les organismes doivent « accélérer la réforme de leur administration centrale afin qu'elle puisse répondre de manière plus efficace et plus rapide aux besoins des pays participant au programme ». Les recommandations du séminaire réitérent ainsi à maints égards celles du Groupe de haut niveau et celles de la résolution de l'examen triennal complet de 2007.

Encadré 9.1. Mission conjointe des donateurs dans les pays pilotes du programme Unis dans l'action

Une mission conjointe composée de donateurs néerlandais, norvégiens et britanniques s'est rendue en Tanzanie, au Mozambique et au Malawi du 8 au 15 mai 2008 pour soutenir ces pays pilotes dans l'application du programme *Unis dans l'action* et examiner les progrès accomplis. La mission a constaté que les membres de l'équipe pays des Nations Unies avaient fait preuve de l'énergie, de la détermination et de l'enthousiasme nécessaires à la réussite du programme. L'application des principes « Une ONU » s'est déjà révélée fructueuse : plus forte appropriation des autorités nationales ; renforcement de la coordination et de la coopération entre les organismes de l'ONU et les ministères compétents ; baisse des coûts de transaction ; amélioration de la cohérence et de l'alignement des programmes par pays élaborés dans le cadre de cette approche ; meilleure intégration des questions transversales telles que l'égalité des sexes ; gains d'efficacité ; et renforcement de l'ONU dont la participation aux consultations concernant l'aide budgétaire avait été jugée positive (elle y avait apporté une expertise utile plutôt que des sommes considérables).

Les donateurs ont constaté dans tous les cas que les autorités étaient déterminées à assurer la réussite du programme. Néanmoins, leur degré de prise en main, d'appropriation et de coordination avec l'ONU variait selon les pays visités.

L'engagement des donateurs s'est également révélé variable ; il est clairement apparu que certains des partenaires sur place doivent faire un effort en ce sens. Les donateurs doivent également limiter leurs contributions statutaires aux organisations des Nations Unies. La Banque mondiale opère dans tous les pays examinés, mais pourrait donner plus grande priorité à l'intensification de sa coopération avec l'ONU.

La bureaucratie de l'administration centrale de l'ONU a été accusée d'étouffer les efforts déployés dans les pays pour accroître son efficacité et son efficience. La mission a conclu que l'administration centrale devrait lever les obstacles à la coopération, à l'harmonisation et à l'alignement. Tous les organismes devraient notamment : déléguer aux représentations dans les pays les pouvoirs nécessaires pour participer efficacement au programme « Une ONU » ; autoriser l'allocation des sommes dégagées des gains de productivité aux dépenses programmatiques ; harmoniser les procédures institutionnelles ; et faire encore davantage appel aux systèmes nationaux tels que les systèmes de passation de marché, de comptabilité, de suivi et d'évaluation.

Nouvelles structures interinstitutionnelles mises en place à l'appui du programme « Unis dans l'action »

Suite aux propositions que le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) a énoncées dans un rapport présenté par les Directeurs généraux de l'OMC et de l'OIT sur la structure et les méthodes de travail du système de l'ONU et ses relations avec d'autres mécanismes interinstitutionnels, il a été convenu d'affermir l'autorité du CCS en tant qu'organisme principal chargé de définir les politiques et d'arrêter les décisions. La conséquence principale en a été l'intégration du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) au CCS pour former le troisième pilier de la coopération au développement, parallèlement aux commissions de haut niveau sur les programmes et la gestion. Cette mesure a renforcé la légitimité et le contrôle des grands programmes destinés à améliorer la coordination des activités opérationnelles au niveau des pays que le GNUD exécute pour le compte du système de l'ONU.

Dans ce nouveau cadre, tous les membres du CCS appuient la mise en place du Comité de haut niveau sur la gestion du plan d'action pour l'harmonisation des pratiques institutionnelles du système de l'ONU. Le Plan d'action se fonde sur la conviction que, dans un système structuré en fonction de plusieurs mandats, l'harmonisation des modalités de travail des organismes membres améliorera sensiblement les résultats des programmes tout en permettant, à moyen et long termes, une substitution ou une réduction des coûts pour chacun d'eux.

Le GNUD lui-même, en sa qualité nouvelle de troisième pilier du CCS, a été restructuré. Ses méthodes de travail ont été réexaminées et simplifiées. Le Bureau de la coordination des activités de développement (DOCO) assure son secrétariat. Il remplira deux fonctions essentielles : (a) appuyer les travaux du GNUD au niveau de l'administration centrale, en étroite collaboration avec le secrétariat du CCS ; et (b) apporter un soutien au système des coordonnateurs résidents à l'échelon des pays ainsi qu'aux équipes des directeurs régionaux. Le GNUD complète l'action de la Commission de haut niveau sur les programmes dans les domaines associés aux politiques et aux programmes de l'ensemble du système, et ceux de la Commission de haut niveau sur la gestion en ce qui concerne les questions relatives à la gestion et à l'administration à l'échelle du système.

Le DOCO apporte également une aide au Groupe consultatif du GNUD, qui a été créé en octobre 2007 pour guider le Président du GNUD dans l'administration du GNUD et les opérations du système des coordonnateurs résidents. En 2008, le Groupe consultatif a donné priorité à l'élaboration d'un « système de gestion et de reddition de comptes pour le système du coordonnateur résident et les activités des Nations Unies pour le développement », également dénommé « barrière de sécurité fonctionnelle ».

Problèmes à résoudre

Les organismes de l'ONU ont signalé que le programme *Unis dans l'action* avait entraîné à tous les niveaux une intensification de la charge de travail, une augmentation des coûts de démarrage à court terme et une hausse des coûts de transaction, ce qui va dans le sens des craintes exprimées à la 38^e « Issues Conference » des Nations Unies⁸ quant aux dangers des idées simplistes en matière d'économies, comme celle de regrouper les sites ou les fonctions administratives. L'expérience de Cap-Vert a prouvé que les résultats sont parfois contraires aux attentes : dans ce pays, le coût lié au regroupement des bureaux s'est traduit à court terme par une hausse des frais administratifs du programme, même s'il est

probable que des économies en découleront à long terme. S'agissant des financements, il a par ailleurs été noté que si les nouveaux mécanismes mettent bien les déficits de financement en lumière et favorisent la mobilisation commune des ressources au niveau des pays, les fortes attentes des autorités ou des Nations Unies donnent parfois lieu à une programmation irréaliste⁹.

A la conférence de haut niveau sur la cohérence du système de l'ONU qui s'est tenue en mars 2008, la Secrétaire générale adjointe a noté : « Il nous faut ... poursuivre nos efforts pour surmonter les défis auxquels nous sommes encore confrontés. Nous devons reconnaître que la lenteur de la réforme et des transformations au siège freine l'action des pays pilotes. Nous devons veiller à ce que les instruments et processus mondiaux soient en place pour appuyer et renforcer l'efficacité des Nations Unies au niveau des pays. Il faut définir plus clairement les pouvoirs des coordonnateurs résidents et les responsabilités mutuelles au sein de l'équipe pays des Nations Unies. »¹⁰

Sur la base de l'examen triennal complet de 2007 et de la résolution connexe 62/208 de l'ECOSOC, le GNUM continuera d'apporter une assistance aux pays pilotes du programme *Unis dans l'action* jusqu'à ce que les résultats de leur évaluation définitive soient débattus au sein de forums intergouvernementaux de l'ONU. Au cours des trois prochaines années, quelque 90 pays vont mettre en œuvre ou reconduire leur PNUAD. C'est là l'occasion unique pour le GNUM, en application de la résolution TCPR, d'aider ces pays à améliorer l'efficacité, la cohérence et l'efficacité à l'échelon opérationnel, ce qui exigera par ailleurs un appui technique et financier supérieur à celui qui est actuellement fourni. Il est donc encourageant de noter qu'à la réunion de haut niveau de l'ONU sur les OMD, les autorités espagnoles et britanniques – puis norvégiennes – se sont engagées à réserver de nouveaux financements à la réforme *Unis dans l'Action*.

Encadré 9.2. Unis dans l'Action au Mozambique

Le Mozambique est l'un des principaux bénéficiaires africains de l'aide publique au développement. L'aide extérieure finance environ la moitié des dépenses publiques annuelles. Depuis que la réforme *Unis dans l'Action* de l'ONU a été engagée, les donateurs et les missions ont inondé le pays de demandes d'informations, ce qui a représenté une lourde charge de travail pour les services de communication. Le rapport de bilan souligne qu'une gestion du temps et une planification efficaces sont essentielles. La majeure partie de l'année écoulée a été consacrée à la planification et aux étapes préliminaires. La conceptualisation et la mise en place du « programme unique » ont tout intérêt à être conduites dans le cadre du processus d'élaboration du PNUAD de manière à en intégrer toutes les composantes. Le rapport indique en outre que les institutions doivent systématiquement échanger les bonnes pratiques, et que l'ONU doit renforcer les capacités. L'absence de formats pré-approuvés pour le Protocole d'accord et les lettres d'accord, qui a donné lieu à plusieurs cycles de consultation avec les différents organismes régionaux et au siège, a compliqué le processus de réforme.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour observer les retombées de la mobilisation commune des ressources et des coûts de transaction du « fonds unique » sur les partenaires, des évaluations liminaires indiquent que les *avantages* en seront *substantiels*. Le rapport constate en outre une meilleure harmonisation des programmes d'assistance, pas seulement ceux des organismes de l'ONU au Mozambique, mais de l'ensemble de l'ONU. Il cite en exemple la prise en main des opérations par l'équipe des Nations Unies pendant les inondations qu'a connues le Mozambique en février 2007.

Réforme des institutions de Bretton Woods¹¹

Fonds monétaire international

Lors de l'Assemblée annuelle du Fonds monétaire international, en septembre 2006, les pays membres ont avalisé un programme de réformes de la gouvernance en vue « d'ajuster les quotes-parts de manière à ce qu'elles reflètent mieux le poids relatif des membres du FMI dans l'économie mondiale et à ce que les pays membres à faible revenu puissent participer davantage aux activités de l'institution et s'y faire mieux entendre »¹². Le programme prévoit les réformes suivantes : (a) une augmentation initiale ponctuelle des quotes-parts des pays « les plus sous-représentés » – la Chine, la Corée, le Mexique et la Turquie ; (b) l'élaboration d'une nouvelle formule de calcul des quotes-parts des membres du FMI ; (c) une deuxième série d'augmentations ponctuelles de quotes-parts fondées sur la nouvelle formule de calcul ; (d) le relèvement des voix de base de chaque pays membre de manière à garantir une influence adéquate des pays à faible revenu et à faire en sorte que la proportion des voix de base par rapport au total des voix reste inchangée ; et enfin (e) l'augmentation du personnel mis à la disposition des deux administrateurs représentant les pays membres africains.

Il a déjà été procédé à l'augmentation initiale ponctuelle des quotes-parts de la Chine, de la Corée, du Mexique et de la Turquie, et le Conseil d'administration met actuellement au point une nouvelle formule de calcul. Le relèvement des voix de base requiert un amendement aux Statuts, événement relativement rare auquel la majorité des membres doit être favorable. En avril 2008, le Conseil d'administration a adopté une résolution concernant les réformes des quotes-parts et des voix, dont l'amendement aux statuts qui permettra de les augmenter. A l'assemblée annuelle de 2008, le Comité monétaire et financier international (CMFI) du Conseil des gouverneurs s'est félicité de l'adoption de cette résolution et indiqué qu'elle constitue une première étape décisive dans l'ajustement des quotes-parts et des voix des membres. Le CMFI a par ailleurs précisé que l'ajustement devait augmenter les quotes-parts des économies dynamiques et, partant, la part global des pays émergents et en développement¹³. La dernière étape, le relèvement des voix de base, exige l'approbation de trois cinquièmes des membres représentant 85 % du nombre total de voix au moins pour entrer en vigueur. La plupart des pays membres devront d'abord obtenir l'approbation de leurs parlements nationaux.

Groupe de la Banque mondiale

En septembre 2007, le Groupe de la Banque mondiale a annoncé, parmi les diverses modifications apportées à sa stratégie de financement, une baisse des taux d'intérêt sur les crédits accordés aux pays à revenu intermédiaire afin de les ramener aux niveaux qu'ils affichaient avant la crise financière asiatique. Dans le cadre de ces réformes, qui concernent tout particulièrement la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la tarification des prêts et des garanties a été simplifiée, de nouveaux produits de couverture ont été instaurés, et la marge bancaire – l'écart entre les taux auxquels la banque emprunte et ceux auxquels elle prête – a diminué de moitié¹⁴, réformes conformes à l'objectif déclaré du Président d'être « plus rapides, meilleurs et moins chers »¹⁵.

D'autres réformes récentes ont trait à la décentralisation, à la réforme budgétaire, aux voix et à la participation des pays en développement, à la collaboration avec le FMI, et au renforcement de la transparence. En réponse aux questions concernant les voix et, partant,

l'influence au sein de la Banque mondiale, le Président a déclaré que « la Banque est prête à aider les actionnaires à en examiner les conséquences pour la Banque et à formuler des propositions, en tenant compte du fait que la situation de la Banque mondiale diffère de celle du FMI »¹⁶. Lors de l'Assemblée annuelle de 2008, le Comité du développement a applaudi le train de réformes visant à renforcer la voix et la participation de tous les pays en développement et en transition dans les structures de gouvernance et les activités du Groupe de la Banque mondiale. Il y voit un premier pas important dans le processus de réforme globale qui est en cours. Le programme de réformes comporte des mesures immédiates et concrètes et des objectifs ultérieurs : création d'un nouveau siège au Conseil d'administration pour l'Afrique subsaharienne; relèvement de la part des voix détenue par les pays en développement et en transition à la BIRD et à l'IDA, notamment des petits pays membres; et poursuite de l'ajustement des parts de capital des pays en développement et en transition dans la Banque mondiale par le Conseil d'administration, dans le cadre d'un examen qui définira des principes, des critères et des propositions devant régir cette répartition et formulera des propositions à cet effet. Le Conseil élaborera des propositions avant les assemblées annuelles de 2010 dans le but d'atteindre un consensus sur l'ajustement de la répartition du capital à l'assemblée suivante¹⁷.

Collaboration entre les institutions de Bretton Woods

Depuis le mémorandum de 1966 sur « la collaboration Banque mondiale-FMI », de nombreuses déclarations et directives se sont succédées à ce sujet. Dernièrement, le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale ont chargé un Comité externe d'examen de passer en revue la collaboration entre les deux institutions. Dans ses conclusions, remises en février 2007, le Comité a indiqué que l'intégration des économies et l'apparition de problèmes mondiaux exigent des institutions internationales non seulement qu'elles réagissent à ces événements, mais qu'elles « les anticipent » et fassent preuve d'innovation et de prospective dans l'aide qu'elles apportent aux pays membres pour faire face aux défis de la mondialisation¹⁸. Le rapport, outre les exemples d'étroite collaboration entre les deux institutions qu'il cite, tels l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et le Programme d'évaluation du secteur financier, a indiqué que le manque de collaboration se traduit par un gaspillage des ressources, des avis médiocres et contradictoires et des déficits de prestation qui augmentent les coûts pour les donateurs et pour les partenaires.

Suite aux conclusions et recommandations du rapport souvent désigné sous le nom de *Rapport Malan*, du nom du Président du Comité externe d'examen, M. Pedro Malan, un plan d'action conjoint a été préparé par une équipe commune FMI/Banque mondiale en septembre 2007. Celui-ci énonçait des mesures en réponse aux recommandations formulées par le rapport dans des domaines tels que la coopération technique et les modifications procédurales. S'agissant des ressources humaines, par exemple, il présente des dispositions visant à accroître la mobilité interinstitutionnelle et à améliorer l'évaluation des résultats des agents en détachement afin de faciliter et d'encourager la collaboration entre les services.

En réponse à la recommandation de travailler ensemble à la résolution de crises hypothétiques à travers l'élaboration et l'application de mécanismes et d'instruments, le plan indique que les deux institutions continueront de « prendre des mesures » pour se tenir prêtes à intervenir¹⁹. En ce qui concerne les questions budgétaires, en revanche, il présente un ensemble plus précis de mesures visant à encourager une approche intégrée de la Banque mondiale et du FMI à l'élaboration d'une politique dans ce domaine. De la même manière, des procédures ont été établies pour donner suite aux recommandations relatives à la définition des responsabilités pour les questions financières.

Le plan d'action conjoint ne traite pas les recommandations associées à la gouvernance du *rapport Malan*, lesquelles comportent l'organisation d'une réunion spéciale du Comité monétaire et financier international et du Comité du développement pour examiner le rapport, la création d'un groupe de travail permanent des Conseils d'administration des deux institutions, et l'examen d'éventuelles modifications d'envergure à la composition et à l'interaction des Conseils. Le premier rapport d'avancement doit être présenté aux réunions annuelles de 2009 des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

Réformes des banques régionales de développement

Banque africaine de développement

S'appuyant sur le programme de restructuration établi avant 2005 qui donnait priorité à la consolidation, à la centralisation et à l'intégrité financière, le Président en exercice a créé en octobre 2005 un Groupe de travail sur les réformes institutionnelles pour renforcer l'influence de la BAfD sur le développement. Les recommandations du Groupe ont guidé les réformes dans les domaines de la gestion des ressources humaines, des procédures institutionnelles, de la décentralisation, des procédures budgétaires, de la production de connaissances et de la gestion. Dans le cadre de la composante « production de connaissances et gestion », tous les bureaux nationaux et régionaux ont été équipés de systèmes informatiques évolués qui assurent des communications plus rapides et plus fiables et améliorent la gestion des flux de travail. Ces réformes ont pour objectif de faire de la Banque une institution axée sur les résultats, et de la faire connaître comme telle. A ce titre, elle se distinguera par la particularisation des stratégies-pays, le renforcement de son action au niveau régional et infrarégional, et l'amélioration de son efficacité et de son efficience.

La BAfD est déterminée à mettre davantage l'accent sur les résultats dans la mesure où, en 2007, elle a adopté un système de gestion de la performance fondé sur des indicateurs clés et étayé par des mesures et indicateurs pour chacun de ses bureaux. Les objectifs et indicateurs faciliteront les discussions de la direction, fourniront régulièrement des informations sur l'évolution de l'institution et éclaireront les décisions. Des résultats et des progrès liminaires appréciables ont été enregistrés en 2007 et 2008 dans tous les domaines prioritaires de réforme.

Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement et Banque européenne pour la reconstruction et le développement

A l'instar de la BAfD, la Banque asiatique de développement (BASD) a engagé des réformes destinées à améliorer la gestion des ressources humaines afin de mieux équilibrer les compétences et de mettre en place un nouveau système d'incitations. La BASD élabore par ailleurs un cadre de gestion des connaissances afin d'assurer une meilleure diffusion du savoir parmi ses clients²⁰.

La diversification des sources de financement du développement (bailleurs de fonds privés et infrarégionaux, institutions nationales et investissement public étranger) a contraint les banques régionales à repenser leur organisation et leur stratégie. La Banque interaméricaine de développement (BID), par exemple, a engagé une réorganisation qui a été approuvée par son Conseil d'administration en décembre 2006. Il s'agit d'accorder des crédits à un éventail plus large d'emprunteurs sans garantie souveraine, de redonner priorité aux grands projets d'infrastructure et de déléguer davantage de responsabilités aux représentations.

Dans le même temps, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dont le mandat original était de favoriser la transition des pays d'Europe centrale et occidentale à l'économie de marché, a réorienté ses activités vers l'Europe du Sud-est, le Caucase, l'Asie centrale et la Russie²¹.

Réforme de la gestion de l'aide extérieure à la Commission européenne

Ces dernières années, la CE a engagé une réforme de l'aide extérieure qui a transformé son système de coopération au développement sur de nombreux plans. Le rythme et la structure de cette réforme ont globalement été déterminés par la création de l'Office de coopération EuropeAid, en 2001, et ultérieurement par la décentralisation de la gestion de l'aide aux délégations de la CE sur le terrain. EuropeAid s'est résolument attaché à remplir sa mission de mettre en œuvre un portefeuille d'opérations croissant et de plus en plus diversifié au niveau mondial. En tant que point de coordination, à Bruxelles, pour l'exécution de la plupart des opérations de développement de la CE, il a concouru à la bonne réalisation du transfert des responsabilités aux délégations sur le terrain.

Les diverses réformes conduites depuis 2001 en matière de gestion comprennent celles qui avaient été confirmées par le consensus européen de 2005, par exemple les principes régissant l'engagement, l'acheminement de l'aide et l'élaboration des politiques. Le consensus définissait des critères objectifs d'affectation des ressources, des améliorations ciblées en matière d'harmonisation avec les autres donateurs, la rationalisation des procédures internes, le renforcement du contrôle de la qualité et une meilleure exploitation des résultats. Parmi les réformes mises en place depuis 2001, on citera les suivantes :

- La mise en application, à compter de 2007, d'un ensemble simplifié d'instruments financiers qui finance la coopération au développement par le biais de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), le Fonds européen de développement (FED), l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument de stabilité, l'instrument de sûreté nucléaire, l'instrument de préadhésion, et l'instrument de financement pour les pays industrialisés. Cette étape a été déterminante à l'harmonisation et la simplification des procédures nécessaires à la gestion des fonds communautaires. Elle coordonne par ailleurs le cycle de programmation du budget (2007-13) et celui du FED (2008-13) pour permettre une plus grande harmonisation de ces programmes par la suite.
- Les composantes financières de l'aide communautaire ont enregistré une amélioration considérable depuis l'examen par les pairs du CAD en 2002. Les engagements et les décaissements ont atteint des niveaux record ; la planification financière a été consolidée ; de l'ordre a été mis dans les vieux dossiers ; les engagements en cours sont désormais maîtrisés ; et le montant global des engagements et des versements a augmenté.
- En 2005, EuropeAid a créé une Direction spécifiquement chargée d'améliorer la qualité des opérations et d'évaluer leurs retombées. Des groupes d'appui à la qualité examinent les propositions de projets avant qu'ils ne soient engagés, et des missions de suivi indépendantes axées sur les résultats évaluent les projets en cours.
- Des efforts considérables ont été déployés pour guider et former les responsables à la bonne utilisation des procédures simplifiées. Des directives visant à faciliter le recours aux méthodologies, aux thèmes et aux procédures des nouveaux systèmes ont notamment été établies.

Réflexions sur les réformes des organisations multilatérales

La réforme des organisations multilatérales occupe aujourd'hui une place prioritaire au programme des pays membres du CAD, et la conservera dans les quelques années à venir. La réforme est utile en ce qu'elle accroît l'efficacité des organismes, mais elle ne peut à elle seule remédier à la complexité croissante du système multilatéral. Les donateurs bilatéraux doivent la poursuivre, mais également réfléchir à des moyens plus efficaces de traiter avec les partenaires multilatéraux. Pour éviter d'ajouter à cette complexité et d'accroître les coûts de transaction, ils pourraient par exemple faire davantage appel aux organismes existants au lieu de créer de nouveaux fonds spécifiques.

Les réformes *ne sont pas* définies et figées, et ne délivrent pas de résultats du jour au lendemain. Le présent rapport montre qu'elles progressent, et que de nombreuses organisations multilatérales élaborent et appliquent des mesures bien intentionnées. Néanmoins, il est encore trop tôt pour juger des résultats. Seul le temps dira si elles ont simplifié ou pas le système multilatéral et si elles ainsi ont rehaussé l'efficacité de l'aide multilatérale. Pour que les réformes soient fructueuses, il faut absolument qu'elles soient intégrées à tous les niveaux de l'action en faveur du développement, chez les donateurs, dans les organisations et dans les pays partenaires. Au sein des organisations multilatérales elles-mêmes, *l'ensemble* du personnel doit adhérer à leurs idées, à leurs instruments et à leurs objectifs, faute de quoi toute réforme nouvelle ne sera qu'une initiative parmi d'autres.

La question consiste désormais à définir de quelle manière les donateurs du CAD et d'autres donateurs peuvent faire progresser les réformes du système multilatéral au sein des Conseils d'administration, des services centraux des organisations, et dans les pays partenaires. Avant d'engager d'autres réformes, il convient de se souvenir qu'elles doivent simplifier et moderniser les systèmes, et non accroître la bureaucratie. Au Forum de haut niveau d'Accra, par exemple, le responsable du PNUD a demandé aux donateurs de soutenir la réforme « Une ONU ». Il a déclaré que de nouveaux crédits seraient les bienvenus, mais a ajouté : « S'il vous plaît, n'y ajoutez pas de nouvelles formalités. Réfléchissez à deux fois avant de créer un nouveau fonds ». L'expérience acquise dans le cadre de l'application expérimentale de la réforme a également montré que les donateurs devraient éviter d'évaluer prématurément les progrès et donner aux autorités nationales le temps de mettre les réformes en œuvre. La coordination des donateurs dans le cadre des missions pour la réforme « Une ONU » et à d'autres fins est donc plus nécessaire que jamais.

Notes

1. Nations Unies (2005), *Dans une liberté plus grande : Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, New York (<http://www.un.org/french/largerfreedom/>).
2. Nations Unies (2005), Résolution A/RES/60/1 adoptée par l'Assemblée générale, *Document final du Sommet mondial de 2005*, New York. (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/61/PDF/N0548761.pdf?OpenElement>).
3. Nations Unies (2006), *Unis dans l'action. Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général*, New York. (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/42/PDF/N0662142.pdf?OpenElement>).
4. Ibid. *Unis dans l'action*.
5. Les premiers coprésidents ont été les représentants permanents du Luxembourg et de la Barbade (61e AG) ; leur ont succédé ceux de l'Irlande et de la Tanzanie (62e AG).
6. Nations Unies (2008), *System-wide Coherence : Report of the Co-Chairs*, New York. (<http://www.un.org/ga/president/62/issues/resolutions/swcreport210708.pdf>).
7. Nations Unies (2008), Résolution A/62/L.51, New York (<http://www.undg.org/docs/9417/N0850102.pdf>).
8. Delivering Coherence : Next Steps for a Unified United Nations System. 38th United Nations Issues Conference. 23-25 février 2007, Tarrytown House Estate and Conference Center, Tarrytown, New York (<http://www.undg.org/docs/7220/Next%20Step%20for%20a%20Unifed%20UN%20system.pdf>).
9. Delivering as One – 2007 Stocktaking Exercise : Summary (www.undg.org/index.cfm?P=568).
10. Vienne (Autriche), 4 mars 2008 – Deputy Secretary General's address to the high-level conference on UN System-Wide Coherence : The Next Steps.
11. Le présent rapport a été établi durant l'été 2008 et ne rend donc pas compte du débat essentiel sur la réforme des institutions de Bretton Woods qui a suivi la crise financière de l'automne 2008.
12. FMI (2007), *La réforme des quotes-parts et de la représentation au FMI : réponse à l'évolution de l'économie mondiale*. Washington (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2007/fra/041307f.pdf>).
13. Communiqué du CMFI, octobre 2008 ; <http://www.imf.org/external/am/2008/index.htm>
14. Financial Times, 28 septembre 2007, *World Bank cuts rate to middle-income nations* (http://www.ft.com/cms/s/0/c7da3e7c-6d52-11dc-ab19-0000779fd2ac,dwp_uuid=2114d450-df62-11da-afe4-0000779e2340.html?nclick_check=1).
15. Banque mondiale (2007), *Façonner l'avenir pour une mondialisation solidaire et viable*, Washington DC <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/>

Appendice

L'aide multilatérale des donateurs du CAD : évolutions et politique

Le présent appendice contient une étude de l'aide multilatérale des 23 pays membres du CAD. Il fournit pour chacun d'eux des informations sur les crédits à l'aide multilatérale, leurs principaux objectifs et stratégies dans le cadre de leur engagement envers les organisations multilatérales, et la gestion de cette assistance. Il présente également les recommandations relatives à l'aide multilatérale du dernier examen par les pairs du CAD (et, le cas échéant, les recommandations correspondantes de l'institut national d'audit), et la suite que les pays leur ont donné. Il comprend une étude similaire de la CE, étant donné sa qualité de membre du CAD et son double rôle de bénéficiaire et de prestataire à d'autres organismes multilatéraux (voir l'encadré 3.5 au chapitre 3).

Les données concernant les différentes agences de la Section 2 n'ont pas pour objet d'être détaillées; elles ne font que couvrir les canaux d'acheminement des contributions volontaires (en anglais : « non-core ») comme déclaré au Système de Notification des Pays Créanciers. Ces données ne peuvent pas être additionnées d'un membre du CAD à l'autre pour calculer les contributions aux budgets réguliers et les contributions volontaires faites à une agence, quelle qu'elle soit. Les données en question sont accessibles en ligne à www.oecd.org/dac/stats.

Méthodologie : Sauf indication contraire, les données se fondent sur les statistiques du CAD. Les renseignements sur les politiques et stratégies multilatérales ont été communiqués par les membres du CAD sur la base d'une version liminaire établie à partir de sources publiques, essentiellement les sites internet des ministères des affaires étrangères et/ou des organismes de développement. Comme dans le reste du rapport, le pourcentage des sommes transférées par chaque membre du CAD aux organisations multilatérales est exprimé en chiffres bruts, sans déduction du remboursement des prêts. Pour chaque pays, l'allègement de la dette englobe l'annulation, le rééchelonnement et toute autre mesure concernant la dette. On signalera que dans la section 1, les principales contributions sont exprimées en termes de versements bruts, tandis que la section 2 examine l'utilisation globale du système multilatéral (qui comprend les contributions volontaires) pour laquelle les données disponibles ont uniquement trait aux engagements. Les montants des contributions aux budgets réguliers des organisations multilatérales peuvent donc varier d'une section à l'autre. Sauf indication contraire, tous les chiffres sont exprimés en USD constants de 2006.

Allemagne

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale allemande aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 28% de l'APD brute, comparé à 24% pour la moyenne 2004-06 du CAD. Nettes de l'allègement de la dette, ces contributions ont représenté 38% de son APD brute, contre 29% en moyenne de trois ans pour le CAD (14% hors contributions à la CE, comparé à 19% en moyenne de trois ans pour le CAD). Elle a augmenté, en termes absolus, au cours des dix dernières années, passant de USD 2.6 milliards en 1997 à USD 3.4 milliards en 2006. En pourcentage, elle a cependant enregistré quelques variations durant cette période¹. L'allègement de la dette a représenté une part substantielle de l'APD totale de l'Allemagne ces dernières années.

Graphique 1. APD brute de l'Allemagne (1997-2006)

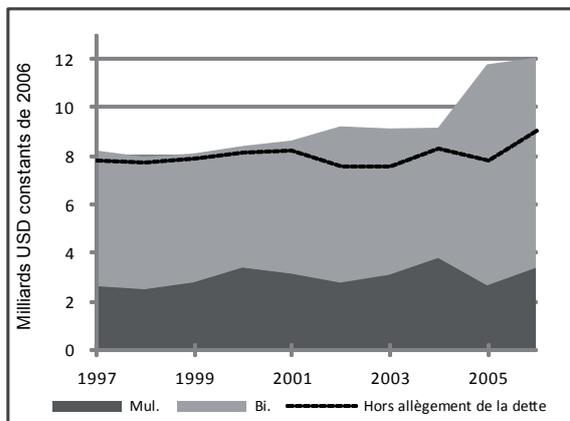


Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

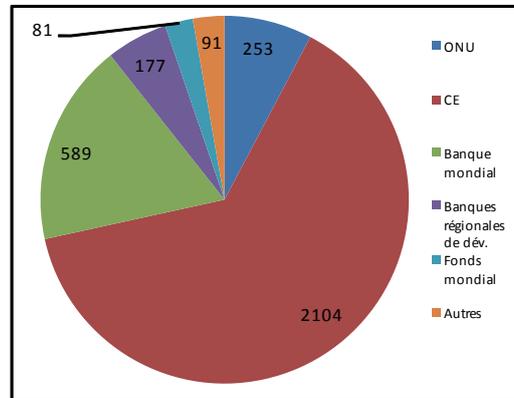
Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	32	34
1998	32	33
1999	34	36
2000	41	42
2001	37	39
2002	30	37
2003	34	41
2004	42	46
2005	23	34
2006	28	38

Source : Statistiques agrégées du CAD

En 2004-06, la CE a été de loin la première bénéficiaire des contributions de l'Allemagne aux budgets réguliers des organismes multilatéraux puisqu'elle a absorbé 64% de son APD multilatérale (19% de l'APD totale). En termes absolus, l'Allemagne a été, parmi les États membres de l'Union européenne, le premier contributeur à la CE en 2006. La Banque mondiale, qui a reçu 18% de son aide multilatérale (5% de l'APD totale), a été son deuxième partenaire multilatéral. Tous les crédits allemands à la Banque mondiale ont été transférés par l'intermédiaire de l'IDA entre 2004 et 2006. Les Nations Unies ont reçu 7% de l'APD multilatérale, les banques régionales de développement, 5%, dont 65% sont allés à la BAD.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de l'Allemagne (contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

L'Allemagne ne renseigne pas le champ « canal d'acheminement » ; il est donc impossible d'estimer les contributions extrabudgétaires versées à chaque organisation multilatérale. Néanmoins, les chiffres globaux communiqués montrent qu'elle affecte par l'intermédiaire du système multilatéral USD 210 millions à des projets et programmes spécifiques. Les contributions volontaires ne sont donc pas un instrument auquel elle fait couramment appel, et les contributions aux budgets réguliers représentent 95 % de son utilisation totale du système multilatéral. L'Allemagne estime que ces fonds doivent être une exception plutôt que la règle car ils risquent de fragiliser le système multilatéral. Si l'on ajoute les financements des budgets réguliers et les contributions volontaires, elle a affecté quelque 39 % de son aide (base engagements) au système multilatéral et par son intermédiaire en 2006.

3. Stratégie multilatérale

L'Allemagne élabore actuellement un document de stratégie générale qui régira sa politique et son engagement envers les organismes multilatéraux. Elle s'appuie pour cela sur ses documents d'orientation sur la coopération au développement tels que le *German Government's 12th Development Policy Report*², le *Programme of Action 2015*³ et *Germany's Contributions to Achieving the Millennium Development Goals*⁴, qui définissent les objectifs et priorités en matière de coopération multilatérale. Elle complète ces publications par des documents plus détaillés de stratégie et de principe rédigés à l'intention de ses principaux partenaires multilatéraux tels que la Banque mondiale, les banques régionales de développement, l'Union européenne et le PNUD. Le Ministère fédéral pour la coopération économique et le développement (BMZ) finance par ailleurs une trentaine de « notes d'orientation institutionnelles » destinées à chaque organisation multilatérale.

L'Allemagne fait valoir que le grand nombre de membres, la neutralité politique, les capitaux et le savoir-faire sont les éléments qui font des organisations internationales des intervenants majeurs de la coopération pour le développement. Les institutions

multilatérales établissent les normes nécessaires à des politiques économiques, sociales et environnementales fructueuses et jouent un rôle central dans la mise en œuvre et la coordination de cette coopération dans les pays en développement. Elle insiste sur le rôle essentiel des organisations multilatérales dans la réalisation des OMD et sur le fait que des organismes multilatéraux performants sont également nécessaires pour s'attaquer à d'autres problèmes structurels mondiaux tels que le changement climatique, l'instabilité des marchés financiers et la biodiversité. Cela posé, leurs mandats doivent être plus précisément définis, et les atouts particuliers à chaque institution clairement identifiés et mieux exploités.

Le gouvernement allemand voit dans la pauvreté le problème le plus pressant pour la communauté internationale, et dans la lutte contre la pauvreté sa mission première. En tant que membre de nombreuses organisations internationales, l'Allemagne participe à l'élaboration cohérente des politiques et des interventions institutionnelles afin de réaliser cet objectif commun⁵. Les autorités allemandes évoquent d'autres objectifs et intérêts tels que la paix, la sécurité, la stabilité et la croissance pour justifier leur engagement multilatéral, ainsi que les rendements substantiels que l'industrie allemande en dégage sous la forme de nouveaux contrats⁶.

Compte tenu de son poids politique et économique, l'Allemagne attend de l'Union européenne qu'elle soit le moteur de la coopération pour le développement. Elle soutient la réforme de la politique commune de développement de l'UE en vue de renforcer la cohérence, d'affermir la coopération et de développer les complémentarités⁷.

La politique de l'Allemagne à l'égard de la Banque mondiale fait partie intégrante de sa politique de développement, dont la lutte contre la pauvreté constitue l'objectif dominant. L'Allemagne s'enorgueillit de compter parmi les principaux actionnaires de la Banque et de participer activement à la mise en œuvre de sa réforme. En conséquence, elle souhaite que son programme de développement inspire fortement les travaux de la Banque et contribue ainsi à rehausser son efficacité et son efficience⁸.

S'agissant des banques régionales, l'Allemagne met en avant le rôle de la BAD, de la BAsD, de la BID et de la Banque de développement des Caraïbes dans le système financier multilatéral étant donné leur influence régionale, qui encourage l'appropriation par les pays membres. Conformément à ses politiques de coopération pour le développement, l'Allemagne a considérablement augmenté son appui à la BAD afin d'affermir le rôle de celle-ci dans le système de développement international et africain. La participation de l'Allemagne à ces banques a pour objectif d'orienter leurs politiques régionales sur la réduction de la pauvreté et le développement durable. Elle participe au débat institutionnel interne afin de guider les processus de réforme, de mettre en valeur les avantages comparatifs de chaque banque et d'améliorer l'harmonisation avec les autres donateurs⁹.

Si les contributions de l'Allemagne à l'ONU sont relativement faibles en comparaison à celle d'autres donateurs du CAD, elle n'en reconnaît pas moins son utilité à l'appui d'actions collectives dans des domaines tels que les processus de paix. Le multilatéralisme est la pierre angulaire de la politique allemande, et le renforcement du système des Nations Unies pour en faire une instance multilatérale plus efficace constitue donc un axe essentiel de sa politique étrangère et de développement. L'Allemagne appelle l'ONU et les institutions de Bretton Woods à collaborer plus étroitement pour assurer une répartition du travail qui apportera aux pays en développement un appui optimal dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté, et pour veiller à ce que celles-ci soient orientées sur les OMD¹⁰.

Les documents d'orientation et les notes d'orientation institutionnelles sont régulièrement mis à jour (tous les 2 ou 3 ans). Le BMZ se fonde de plus en plus sur les résultats des

études d'évaluation de la performance, telles que les rapports du MOPAN ou du COMPAS, pour évaluer la coopération avec les organisations. Ces rapports permettent de jauger l'utilité de la coopération avec un organisme donné, en association avec d'autres critères tels que le mandat de l'organisation et son rôle dans l'architecture de l'aide internationale.

4. Gestion de l'aide multilatérale

En Allemagne, c'est au BMZ qu'incombe la responsabilité administrative de la majeure partie de l'aide et de la coopération multilatérales. Le Ministère gère les contributions financières au FED, à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement, ainsi que l'aide financière aux différents fonds et programmes des Nations Unies. Au sein du BMZ, la Direction générale³, qui comporte 18 divisions, est chargée de la coopération avec les organisations internationales, à l'exception de l'ONU qui relève de la responsabilité de la Direction générale². La Direction générale³ rassemble les divisions sectorielles et élabore les principes et concepts fondamentaux qui gouvernent le travail dans les grands domaines de la politique de développement : systèmes économiques et financiers, environnement et gestion durable des ressources naturelles, lutte contre la pauvreté et développement social.

Le Ministère des finances est responsable des relations avec le FMI et d'autres institutions financières internationales, comme la BERD et la BEI. Il partage la responsabilité des relations avec la Banque mondiale avec le BMZ, ce dernier jouant un rôle prépondérant. Les règles de procédure communes aux ministères fédéraux s'appliquent aux exercices de concertation et de décision intra gouvernementaux. Conformément aux principes qu'elles énoncent, toutes les décisions prises au nom du gouvernement doivent être adoptées d'un commun accord par les ministères concernés. Dans le cas du secteur de la santé, une procédure de concertation portant sur les questions mondiales de santé réunit régulièrement le BMZ, le Ministère des affaires étrangères et le Ministère de la santé, et des consultations ponctuelles ont lieu avant les réunions du conseil d'administration de l'organisation multilatérale concernée. Un exercice de consultation périodique réunit en outre les ministères responsables dans le cadre de l'adoption d'une stratégie nationale particulière.

Les bureaux géographiques du BMZ sont responsables de la coordination des politiques envers les organisations multilatérales pour le pays concerné. Ils échangent constamment des informations avec le Ministère des affaires étrangères et ses ambassades ainsi qu'avec les représentants des organismes d'exécution dans les pays partenaires, dont le savoir et l'expérience sont très souvent pris en considération (lorsqu'il s'agit d'annoter les propositions de projet ou les stratégies-pays par exemple).

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et par la Cour fédérale des comptes

Dans son dernier examen par les pairs de l'Allemagne (2005), le CAD a estimé, en référence à l'acheminement de l'aide multilatérale, que l'attention portée par l'Allemagne à l'efficacité pourrait trouver une meilleure expression dans une politique de répartition des financements et nécessitait la mise en place d'un cadre plus adéquat, fondé sur des critères précis et une méthodologie solide pour évaluer l'efficacité¹¹.

Afin de satisfaire à ces recommandations, le BMZ travaille actuellement à une stratégie globale de coopération multilatérale qui vise, entre autres choses, à définir des critères pouvant servir de base aux décisions concernant le montant et la nature de la coopération avec les organisations multilatérales. Pour participer activement au processus d'évaluation de l'efficacité de ces organisations, l'Allemagne envisage d'adhérer au Réseau d'évaluation

du rendement des organisations multilatérales (MOPAN). Les conclusions des études du MOPAN sont prises en compte dans l'élaboration des notes d'orientation institutionnelles. Par ailleurs, le BMZ et le Ministère des affaires étrangères ont entamé une évaluation commune de leurs contributions volontaires aux organisations internationales d'aide humanitaire. D'autres travaux portant sur d'autres organisations multilatérales sont prévus avec d'autres donateurs.

La Cour fédérale des comptes s'est penchée sur les pratiques actuelles de l'Allemagne en matière de contributions aux organisations internationales. Dans son rapport de 2007 à la Commission budgétaire du Parlement elle a précisé que le code budgétaire impose aux ministères d'évaluer et de mesurer périodiquement les contributions extrabudgétaires aux organisations internationales. Elle a recommandé une évaluation globale des contributions du BMZ et du Ministère des affaires étrangères, qui apportent la majeure partie des financements.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

En 1993, la Commission budgétaire du Parlement a formulé des directives pour déterminer la part du budget du BMZ qui serait consacrée à la coopération multilatérale : les dépenses annuelles affectées aux organisations multilatérales ne doivent pas dépasser un tiers de ce budget. Dans certains cas, ce plafond a entraîné de légères corrections à la procédure d'allocation des ressources de manière à réduire la part des organisations multilatérales. Pour l'instant, l'augmentation de l'APD de l'Allemagne s'effectuera dans ces proportions (1/3 du budget du BMZ à l'aide multilatérale, 2/3 à l'aide bilatérale).

Notes

1. L'Allemagne a remis deux billets à ordre à la Banque mondiale en 2004, mais aucun en 2005, ce qui explique le montant record de 2004 et la baisse prononcée enregistrée en 2005.
2. Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (2005), *The German Government's 12th Development Policy Report*, Berlin (<http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/materialien/materialie152.pdf?PHPSESSID=437d56ceaed29780153b164268320d50>).
3. Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (2005), *Programme of Action 2015*, Berlin (<http://www.bmz.de/en/principles/aims/programme2015/index.html>).
4. Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (2005), *Germany's Contributions to achieving the Millennium Development Goals*, Berlin (http://www.undg.org/archive_docs/6580-Germany_MDG_Report.pdf).
5. Ibid. *Programme of Action 2015*, Berlin, page 31.
6. Ibid *The German Government's 12th Development Policy Report*, page 187.
7. Ibid. *Germany's Contributions to achieving the Millennium Development Goals*, page 57.
8. Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (2007), *World Bank Group – Key messages of German development Cooperation*, Berlin (http://www.bmz.de/en/approaches/multilateral_cooperation/players/WorldBankGroup/301-wb-kernbotschaften-neu-en.pdf).
9. Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (2008), *Combating Poverty – Our Objectives in the Regional Development Banks*, Berlin (<http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/konzepte/strategie148.pdf>).
10. Ibid. *Germany's Contributions to achieving the Millennium Development Goals*.
11. OCDE (2005), *L'Allemagne : Examen du CAD par les pairs*, Paris (www.oecd.org/document/33/0,3343,fr_2649_34603_35879114_1_1_1_1,00.html).

Australie

1. Aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale australienne aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 15% de l'APD brute en 2006, ce qui la place nettement en-deçà de la moyenne 2004-06 du CAD (24%). Nettes de l'allègement de la dette, ces contributions ont représenté 18% de son APD brute, contre 29% en moyenne de trois ans pour le CAD (19% en moyenne de trois ans pour le CAD hors contributions à la CE). Bien que l'APD totale australienne ait augmenté de près de 50% au cours de la décennie écoulée, les contributions aux budgets réguliers des organisations multilatérales ont diminué de USD 53 millions, en termes absolus, durant cette période, passant de USD 380 millions à USD 327 millions. Leur part a donc régulièrement reculé ces dix dernières années, passant de 27% à 15%.

Graphique 1. APD brute de l'Australie (1997-2006)

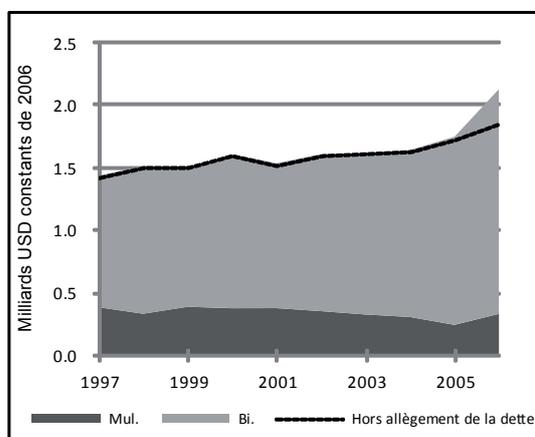


Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

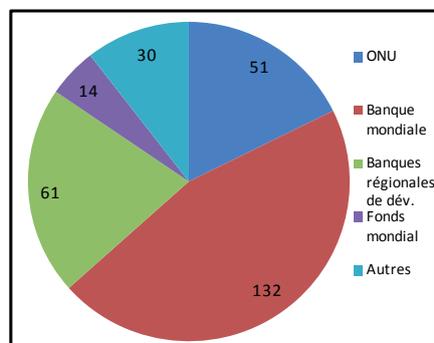
Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	27	27
1998	22	22
1999	26	26
2000	23	23
2001	24	25
2002	22	22
2003	20	20
2004	18	19
2005	14	14
2006	15	18

Source : Statistiques agrégées du CAD

Un pourcentage substantiel des contributions australiennes aux budgets réguliers des organisations multilatérales va à deux institutions : la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. La BASD, avec son orientation régionale, est actuellement la seule banque régionale de développement dont l'Australie finance le budget régulier. En 2004-06, la Banque mondiale a absorbé 45% des apports aux budgets réguliers (7% de l'APD totale), suivie de la BASD, qui en a reçu 21% (3% de l'APD totale). Le système des Nations Unies arrive en troisième position, avec 18% (3% de l'APD totale) ; les trois principaux bénéficiaires en ont été l'OMS, le HCR et l'UNICEF, qui se sont vu allouer respectivement 16%, 15% et 9% de cette somme.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de l'Australie**
(contributions au budget régulier des organisations multilatérales)

(Moyenne de l'APD sur trois années (2004-2006), en millions USD constants de 2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Le tableau 2 présente les données concernant l'aide australienne (base engagements) transférée par l'intermédiaire des organismes multilatéraux. Les contributions de l'Australie aux budgets réguliers de l'ONU se sont élevées à USD 38 millions en 2006, mais ce chiffre ne représente que 18% de son aide totale à l'ONU et transitant par cet intermédiaire cette année-là. Une autre tranche de USD 167 millions a été affectée par ce biais à des projets et programmes particuliers. L'utilisation totale du système des Nations Unies par l'Australie (à savoir le financement du budget régulier et les contributions volontaires) s'est élevée à USD 205 millions en 2006, soit quasiment l'équivalent de celle du Groupe de la Banque mondiale. Seuls 57% des fonds accordés qu'elle accorde au système multilatéral sont destinés au financement des budgets réguliers ; elle compte donc parmi les donateurs du CAD dont la part de financements préaffectés est relativement importante.

Tableau 2. **Contributions de l'Australie aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	38	167	205	18
dont: PNUD	4	30	35	13
UNICEF	-	46	46	0
PAM	-	48	48	0
OMS	2	16	19	13
Groupe Banque mondiale	182	27	208	87
Banques rég. dév.	72	20	91	79
Autres organismes multilatérales	36	30	66	55
Total	327	243	570	57

Source : Statistiques agrégées du CAD et système de notification des pays créanciers (SNPC).

Si l'on ajoute les financements des budgets réguliers aux contributions volontaires, la part de l'aide australienne affectée au système multilatéral ou transférée par son intermédiaire a été de 31 % en 2006. Le recours substantiel de l'Australie aux contributions volontaires tient essentiellement aux efforts qu'elle déploie pour développer l'intérêt des organismes multilatéraux pour la région Asie-Pacifique. AusAID note que la position des autorités a évolué depuis 2006, ce qui s'est traduit par un engagement renouvelé envers les organismes multilatéraux et, partant, par une augmentation des financements qui leur sont destinés et un rééquilibrage du rapport entre les financements aux budgets réguliers et les contributions volontaires.

3. Stratégie multilatérale

L'aide acheminée au travers de partenariats et de mécanismes multilatéraux fait partie intégrante du programme international d'assistance au développement australien. Compte tenu de la situation géographique de l'Australie, celui-ci se concentre sur la région Asie-Pacifique. Le gouvernement australien reconnaît avoir une vocation particulière à aider les pays en développement de la région ; il est également bien placé pour comprendre certains des problèmes spécifiques auxquels sont confrontés ses voisins sur le plan politique, économique et social et en termes de développement et de sécurité. Il s'est engagé à porter son APD à 0.5 % du RNB d'ici à 2015, et à renforcer son appui aux programmes internationaux tels que l'Appel à l'action en faveur des OMD. Il a également défini le multilatéralisme, notamment l'ONU, comme l'un des trois piliers fondamentaux de la politique étrangère du pays¹, ce qui influe sur l'engagement de l'Australie envers les organisations internationales, d'autres donateurs, et les pays en développement partenaires.

L'*International Development Assistance Program 2008-09*² australien vise à concrétiser le renforcement de l'engagement envers le multilatéralisme. Par son concours à la réforme institutionnelle et par la création d'un consensus sur les problèmes de dimension planétaire, l'Australie œuvrera résolument en faveur d'un système international fondé sur des règles. Les approches multilatérales feront partie intégrante de son assistance, surtout à un moment où les flux d'aide s'intensifient en vue d'atteindre certains objectifs tels que la lutte mondiale contre le changement climatique. L'Australie s'efforcera de consolider ses partenariats avec les organismes de l'ONU, les institutions financières internationales et les fonds mondiaux.

Les autorités se sont engagées à attirer plus activement l'attention des organismes multilatéraux sur les questions qui revêtent un intérêt central pour l'Australie. Elles voient dans la Banque mondiale et la BASD des partenaires stratégiques en raison de leur poids financier, de leurs activités de concertation et de leur pouvoir de mobilisation. AusAID a élaboré un Programme de coopération quadrilatéral avec la Banque mondiale, la BASD et NZAID en vue d'harmoniser l'action des quatre partenaires dans la région. L'Agence resserrera sa collaboration avec les institutions financières internationales dans les secteurs prioritaires où elles disposent d'une expertise particulière, notamment les programmes intégrés de développement de l'infrastructure, par exemple dans le cadre du Fonds d'infrastructure de la région Pacifique, de la Banque mondiale et de la BASD.

Dans le cadre du renforcement de son engagement envers les Nations Unies, l'Australie va intensifier son appui aux organismes fondamentaux du système de développement de l'ONU. Le budget d'aide au développement pour 2008-09 comprend un nouveau dispositif (Partenariat avec l'ONU en faveur des OMD) au titre duquel elle versera de nouvelles contributions à sept organismes : le PNUD, l'UNICEF, l'UNIFEM, l'OMS, l'ONUSIDA, le FNUAP et l'UNOCHA. Un élément majeur de ce dispositif sera le versement de

contributions au budget central sur une base pluriannuelle, selon les modalités négociées, ce qui améliorera la prévisibilité de ses financements à ces organismes. Une hausse substantielle des apports à ces programmes mondiaux témoigne de l'engagement de l'Australie envers les Nations Unies et les OMD partout dans le monde, et complète l'intervention directe du programme australien d'assistance au développement dans la région Asie-Pacifique. Cette augmentation des financements des budgets réguliers sur une base pluriannuelle témoigne également de l'appui persistant de l'Australie à la réforme de l'ONU puisqu'elle accroît la stabilité financière de ces organismes et leur apporte les ressources fondamentales nécessaires à la planification et à l'exécution de réformes. L'Australie a récemment marqué sa volonté d'améliorer la cohérence du système des Nations Unies par des financements destinés à la mise en œuvre du programme pilote « One UN » au Pakistan et des contributions volontaires au Groupe des Nations Unies pour le développement, moteur principal du programme de réforme.

Les organismes multilatéraux offrent à l'Australie un canal essentiel d'acheminement de l'aide croissante qu'elle accorde à l'Afrique et à l'Asie du Sud. L'Australie a apporté des contributions pluriannuelles aux fonds fiduciaires des Nations Unies et de la Banque mondiale ou à des fonds de coopération établis par des donateurs, et a collaboré avec les organismes des Nations Unies dans le cadre de programmes de développement particuliers. Elle verse en outre par leur intermédiaire des fonds considérables à l'appui de l'aide humanitaire en Afrique.

4. Gestion de l'aide multilatérale

L'Agence australienne pour le développement international (AusAID), un organisme administrativement autonome qui relève du Ministère des affaires étrangères et du commerce, est chargée de gérer l'aide internationale de l'Australie, dont la majeure partie de son assistance multilatérale. Sa Division des programmes mondiaux, qui comprend deux branches, l'une responsable du partenariat au développement, l'autre de l'aide humanitaire et du Moyen-Orient, joue un rôle stratégique dans la gestion de l'aide multilatérale. Elle est globalement responsable des relations avec les organismes des Nations Unies et les banques multilatérales de développement, et de l'aide humanitaire. Cela étant, les missions diplomatiques auprès des organisations multilatérales et les missions dans les pays partenaires appuient également l'action en faveur du développement dans le cadre des organismes multilatéraux.

Si la majeure partie de l'APD australienne est toujours délivrée par l'intermédiaire de l'AusAID, d'autres organismes publics apportent dans une mesure toujours croissante une expertise utile à la politique de développement et à la prestation de programmes. Cette approche pangouvernementale est particulièrement manifeste dans l'action de l'Australie auprès des banques multilatérales de développement, où le Ministre des finances siège en tant qu'administrateur, et le Secrétaire parlementaire chargé de l'assistance internationale au développement d'administrateur-adjoint. Dans la pratique, les travaux concernant ces organisations sont répartis entre AusAID et le Ministère des finances, AusAID étant responsable de la reconstitution des ressources des départements chargés des financements concessionnels des banques, le Ministère des finances de certaines réformes institutionnelles. Dans certains cas, les organismes publics australiens autres qu'AusAID supervisent la politique nationale à l'égard de certains organismes des Nations Unies. Le Ministère de l'éducation, de l'emploi et des relations du travail gère ainsi les relations de l'Australie avec l'Organisation internationale du travail.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et d'autres examens

Dans son examen par les pairs (2004), le CAD a énoncé des recommandations particulières sur la distribution de l'aide multilatérale, à savoir que l'Australie pourrait s'interroger sur les raisons du déclin régulier de la part de l'aide multilatérale dans son programme et réfléchir, dans une perspective stratégique, à l'équilibre qu'il convient d'établir à moyen terme entre les canaux bilatéraux et multilatéraux³.

L'aide multilatérale et sa part dans l'APD totale australienne ont continué de reculer depuis l'examen par les pairs de 2004. L'Australie travaille toutefois à l'élaboration d'une stratégie à long terme pour augmenter son APD, notamment par le biais de l'aide multilatérale plutôt que bilatérale, les approches multilatérales étant au centre de la politique gouvernementale.

Le premier Examen annuel de l'efficacité de l'aide au développement réalisé par le Bureau de l'efficacité de l'aide au développement (un service autonome d'AusAID qui fonctionne indépendamment de la gestion des programmes) a brièvement évoqué l'efficacité des contributions australiennes à l'aide multilatérale. Il a par exemple indiqué qu'on ne disposait pas à ce stade d'informations fiables sur certains grands programmes non spécifiques à un pays, notamment les financements aux organisations multilatérales telles que les Nations Unies, d'où l'insuffisance des analyses sur la façon dont ces organisations peuvent faire progresser les objectifs prioritaires de l'Australie et sur celles qui sont les mieux placées pour le faire. L'examen précise en outre qu'il n'existe pas de position tranchée sur les avantages des contributions aux budgets réguliers par rapport aux financements volontaires, ni sur les conditions incitant à privilégier un type de financement plutôt que l'autre⁴. Cela posé, l'évaluation des organisations multilatérales s'améliore. Un rapport annuel sur les résultats des programmes a été établi en 2008 pour les contributions de l'Australie au budget central des organisations multilatérales. Des rapports concernant la qualité de l'exécution ont été rédigés en 2008 pour toutes les activités multilatérales cofinancées d'un montant supérieur à USD 2.6 millions et pour le financement des budgets réguliers des organismes multilatéraux. Les résultats obtenus grâce aux contributions à l'aide multilatérale seront communiqués dans l'Examen annuel de l'efficacité de l'aide au développement de 2008. Par ailleurs, l'Australie a entamé en 2008 une évaluation rapide des organismes multilatéraux afin de guider l'affectation de ses nouveaux crédits.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

L'allocation de l'aide multilatérale australienne s'effectue essentiellement dans le cadre des cycles de reconstitution des ressources multilatérales ou dans celui de la procédure budgétaire annuelle. Le gouvernement australien a sensiblement augmenté son engagement envers l'IDA, l'organisme de la Banque mondiale chargé des financements concessionnels, puisqu'il a porté sa part de 1.49% à 1.80% lors de la 15^e reconstitution des ressources qui a récemment eu lieu, propulsant l'Australie du 15^e au 12^e rang des donateurs. L'Australie a également apporté un concours substantiel à l'AsDF, l'organisme responsable des financements concessionnels de la BASD. Lors de la dixième reconstitution des ressources du Fonds asiatique de développement, l'Australie a conservé son rang de troisième donateur au Fonds.

Afin d'augmenter la prévisibilité des financements au titre de l'aide et de participer à l'augmentation de l'aide multilatérale, l'Australie a lancé plusieurs programmes sectoriels assortis pour la plupart d'engagements de financement pluriannuels. Le Partenariat à

l'appui des OMD avec les Nations Unies offre un exemple de cette approche, qui met des crédits de côté en vue d'augmenter ultérieurement les contributions aux budgets réguliers des organismes particulièrement efficaces de l'ONU. Suite au changement de gouvernement en novembre 2007, l'Australie met actuellement au point une stratégie afin d'amplifier son programme d'assistance au développement. Il s'agira notamment d'examiner les différentes modalités nécessaires pour en assurer la prestation. L'extension de ce programme devrait s'accompagner d'un recours plus intensif aux canaux multilatéraux et aux institutions financières internationales.

Notes

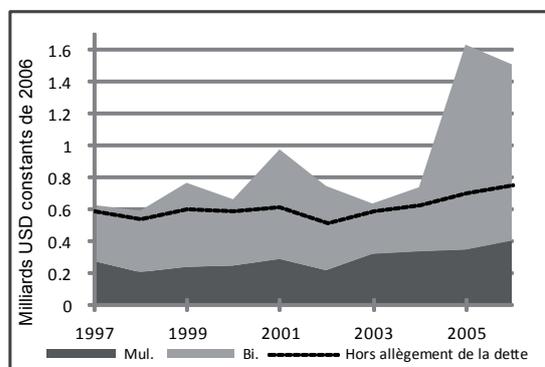
1. Le Premier ministre australien, M. Kevin Rudd, a déclaré dans un discours adressé au Forum d'Asie de l'Est le 27 mars 2008 que les trois piliers de la politique étrangère australienne étaient : l'alliance avec les États-Unis d'Amérique ; sa qualité de membres des Nations Unies ; et l'approfondissement de son engagement en Asie.
2. Gouvernement australien, Ministère des affaires étrangères et du commerce (2008), *Australia's International Development Assistance Program 2008-09* (www.budget.gov.au/2008-09/content/ministerial_statements/download/ausaid.pdf).
3. OCDE (2004), *Australie : Examen du CAD par les pairs*, Paris (www.oecd.org/document/3/0,3343,fr_2649_34603_34227795_1_1_1_37413,00.html).
4. Gouvernement australien, AusAID (2007), *Annual Review of Development Effectiveness 2007*, Canberra (http://www.ode.ausaid.gov.au/publications/pdf/arde_report-2007.pdf).

Autriche

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale autrichienne aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 27% de l'APD brute en 2006, soit un niveau supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24%). L'aide multilatérale, nette de l'allègement de la dette, a représenté plus de la moitié de l'APD de l'Autriche par rapport à la moyenne de trois ans du CAD (29%) (hors contributions à la CE, cette part est de 23%, en comparaison à 19% en moyenne de trois ans pour le CAD). Elle a augmenté, en termes absolus, au cours de la décennie écoulée, passant de USD 279 millions en 1997 à USD 407 millions en 2006. Sa part dans l'APD (nette de l'allègement de la dette) est restée relativement stable durant cette période. L'allègement de la dette a représenté un pourcentage appréciable de l'APD totale de l'Autriche, ces dernières années notamment.

Graphique 1. APD brute de l'Autriche (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

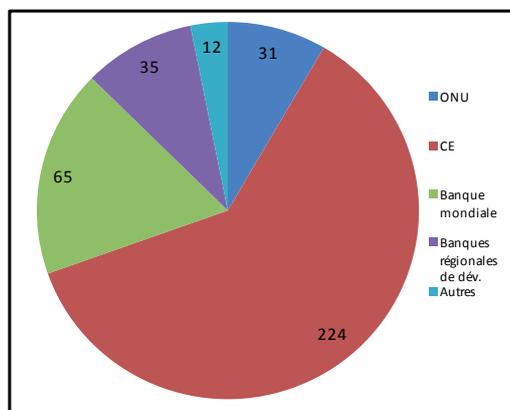
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	44	48
1998	35	39
1999	32	40
2000	38	43
2001	30	48
2002	30	43
2003	51	55
2004	46	55
2005	22	50
2006	27	54

En 2004-06, la CE a été la première bénéficiaire de l'APD multilatérale de l'Autriche (61% de l'APD multilatérale, et 17% de l'APD totale). La Banque mondiale en a reçu 18% (5% de l'APD totale) durant cette même période, somme dont la totalité a été affectée à l'IDA. Les contributions aux banques régionales de développement se sont élevées à 10% de l'APD multilatérale (3% de l'APD totale), dont 64% ont été acheminés par l'intermédiaire de la Banque africaine de développement. Contrairement à la plupart des membres du CAD, une part inférieure (8% seulement) de l'aide multilatérale autrichienne est allée au système des Nations Unies en 2004-06.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de l'Autriche
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de l'Autriche aux budgets réguliers des Nations Unies (base engagements) se sont élevées à USD 27 millions en 2006, mais n'ont représenté que 57% de l'aide totale autrichienne à l'ONU et transférée par l'intermédiaire de celle-ci durant l'année. Une autre tranche de USD 21 millions a été affectée par ce biais à des projets et programmes spécifiques. Il n'en demeure pas moins que le montant total des dotations préaffectées est faible par rapport à celui d'autres membres du CAD, ce qui tient peut-être à son utilisation relativement limitée du système de l'ONU en comparaison à l'usage qu'elle fait de la CE et de la Banque mondiale.

Tableau 2. **Contributions de l'Autriche aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	27	21	48	57
<i>dont:</i> PNUD	7	7	14	51
UNICEF	2	2	4	40
HCR	1	1	2	35
UNRWA	1	1	2	39
PAM	1	2	3	44
OMS	3	1	4	76
CE	265	3	268	99
Groupe Banque mondiale	98	8	106	93
Banques rég. dév.	36	-	36	100
Autres organismes multilatés	10	3	13	74
Total	436	34	470	93

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

3. Stratégie multilatérale

La loi fédérale sur la coopération pour le développement¹ et le dernier Programme triennal sur la politique de développement (2007-2009)² établissent le cadre de l'aide autrichienne, y compris sa coopération avec les organisations internationales. La coopération multilatérale pour le développement joue un rôle essentiel dans la politique globale de développement de l'Autriche. Les programmes multilatéraux et bilatéraux visent les mêmes objectifs (lutte contre la pauvreté dans le monde, maintien de la paix et de la sécurité humaine et protection de l'environnement), et fonctionnent en symbiose, ce qui permet d'en exploiter les synergies. S'agissant des institutions financières internationales, le Ministère fédéral des finances a élaboré un guide stratégique pour sa coopération avec ces organisations, lequel définit notamment les objectifs et les priorités de l'Autriche à l'échelon mondial et national³.

L'Autriche adhère aux objectifs de la politique de développement européenne, reconnaît le rôle de la CE dans la coordination des politiques de développement des membres de l'Union européenne, et s'est fixé pour mission d'optimiser les contributions de l'Union européenne à la réalisation des OMD. Elle attache de l'importance aux opérations de l'ONU et donne priorité au processus de réforme approfondie dont celle-ci fait actuellement l'objet. Outre le maintien de la paix et la prévention des conflits, l'Autriche participe à ses interventions dans les domaines suivants : droits de l'homme, enfants dans les conflits armés, lutte contre les stupéfiants et la criminalité, désarmement, protection de l'environnement, etc. Son programme de développement multilatéral fait une place prioritaire à des organismes tels que le PNUD, l'UNICEF et le PAM, ainsi qu'aux organismes dont le siège est à Vienne : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). En tant que pays-hôte, l'Autriche estime avoir une fonction et une responsabilité particulières dans le processus d'efficacité de l'ONUDI. Elle a donc participé activement à l'élaboration d'un accord entre le PNUD et l'ONUDI sur la représentation locale⁴.

L'Autriche estime que les institutions financières internationales disposent d'une compétence particulière en matière de lutte contre la pauvreté. Sa participation à ces institutions se fonde sur les motivations suivantes : intégration à la communauté internationale, répartition des charges, appui aux OMD, développement des marchés de certains pays et régions, et facilitation de la participation du milieu des affaires autrichien aux marchés publics des banques multilatérales de développement. Dans le cadre de sa coopération avec les IFI, sa position est conforme à ses priorités fondamentales : lutte contre la pauvreté, bonne gouvernance, allègement durable de la dette, développement économique, intégration régionale et mondialisation, et dimension écologique du développement durable.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Le Ministère des affaires étrangères est le centre de coordination de la stratégie et de la politique de développement du système d'aide autrichien, dont la plupart des programmes multilatéraux. Sa direction générale n° VII, « Coopération pour le développement », joue un rôle pivot dans le programme d'assistance multilatérale du pays en termes de formulation des politiques et d'orientation stratégique globale, surtout en ce qui concerne les Nations Unies et la Commission européenne. C'est toutefois le Ministère des finances qui gère la coopération de l'Autriche avec les institutions financières internationales, ses crédits à l'exportation et l'allègement de la dette. D'autres ministères participent également aux interventions multilatérales. Le Ministère de l'agriculture et des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau, par exemple, prend part aux opérations d'aide environnementale et alimentaire.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs (2004), le CAD n'a pas formulé de recommandation particulière concernant la politique d'aide multilatérale de l'Autriche, pas plus que ne l'a fait l'institut national d'audit.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Les contributions autrichiennes à l'aide multilatérale ne sont pas affectées selon une formule particulière. L'Autriche s'est engagée à atteindre l'objectif de l'Union européenne (allocation de 0.51 % du RNB à l'APD) d'ici à 2010. Elle a réaffirmé cet engagement lors du dernier Conseil européen, en juin 2008. Conformément aux priorités thématiques de la Coopération autrichienne pour le développement et selon le budget disponible pour la période 2007-09, elle prévoit d'augmenter sa contribution aux Nations Unies.

Notes

1. Loi fédérale sur la coopération pour le développement (2002), y compris son amendement (2003).
2. Ministère fédéral pour les affaires européennes et internationales (2007), *Three Year Programme on Austrian Development Policy 2006-2009*, Vienne (www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/ab_Mai_2008/ADC_3YP_07_09.pdf).
3. Ministère fédéral des finances, *Strategic Guide for International Financial Institutions*, Vienne (www.bmf.gv.at/WipoEUInt/sterreichunddieInte_8424/StrategischeLinie/IFIend_englisch_web.pdf)
4. Ibid. *Three Year Programme on Austrian Development Policy 2006-2008*, page 62.

Belgique

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale belge aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 30% de l'APD brute en 2006, soit un niveau supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24%). Nette de l'allègement de la dette, celle-ci représentait 38% de l'APD brute en 2006, comparé à une moyenne de trois ans de 29% pour le CAD (excluant la CE, celle-ci représentait 14% comparé à une moyenne de trois ans de 19% pour le CAD). L'aide multilatérale a augmenté en termes absolus au cours des dix dernières années, passant de USD 431 millions en 1997 à USD 620 millions en 2006. Le taux de croissance de l'aide bilatérale a été encore plus élevé de sorte que la part de l'aide multilatérale dans le total de l'APD a reculé au cours de la décennie écoulée (voir Tableau 1). L'allègement de la dette a représenté une part significative de l'APD totale de la Belgique ces dernières années.

Graphique 1. APD brute de la Belgique (1997-2006)

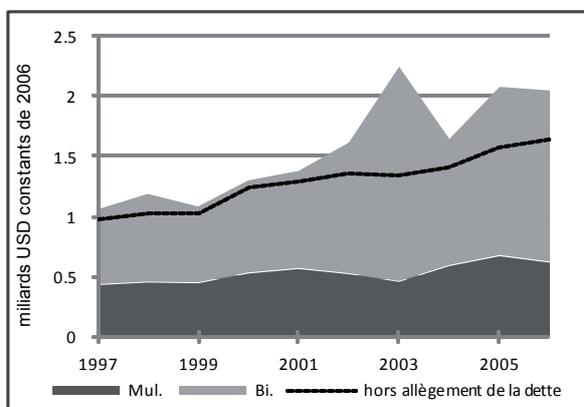


Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

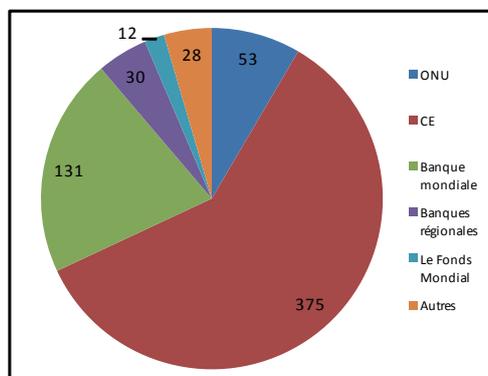
Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	41	44
1998	38	44
1999	41	44
2000	41	43
2001	41	44
2002	32	38
2003	20	34
2004	36	42
2005	33	43
2006	30	38

Source : Statistiques agrégées du CAD

Entre 2004 et 2006, la CE a été de loin le principal bénéficiaire de l'aide (60% de l'APD multilatérale et 20% de l'APD totale). Les contributions à la Banque mondiale ont représenté jusqu'à 21% de l'aide multilatérale (7% de l'APD totale) dont 99% sont allés à l'Association internationale de développement (IDA). Les allocations de ressources à l'ONU ont représenté 8% des fonds multilatéraux tandis que la part des banques régionales de développement a été de 5% entre 2004 et 2006. Sur les fonds alloués aux banques régionales de développement, plus des deux tiers ont été affectés à la Banque africaine de développement.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Belgique
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral¹

Les contributions de la Belgique aux budgets réguliers des organisations multilatérales (base engagements) à l'ONU se sont élevées à USD 51 millions en 2006, mais celles-ci, au cours de cette année, ne représentent que 30 % de l'aide totale belge à l'ONU et acheminée par le biais de l'ONU. Une autre tranche de USD 122 millions a été allouée, par le biais des Nations unies, à des projets et programmes spécifiques. Les fonds affectés au système de l'ONU constituent donc un outil de financement d'usage courant. Dans l'ensemble, les contributions aux budgets réguliers ont représenté 83 % de l'utilisation totale des organisations multilatérales par la Belgique. Si l'on ajoute les financements des budgets réguliers aux contributions volontaires (en anglais : « non-core funding »), la Belgique a acheminé

Tableau 2. Contributions de la Belgique aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	51	122	173	30
<i>dont:</i>				
FAO	2	20	22	10
FIDA	4	11	15	27
PNUD	18	21	39	45
UNICEF	4	5	8	45
FNUAP	4	3	7	54
HCR	0	10	10	1
PAM		13	13	0
CE	441	28	469	94
Groupe Banque mondiale	307	12	319	96
Banques rég. dév.	45		45	100
Autres organismes multilatérales	23	14	38	62
Total	868	177	1,044	83

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers (SNPC)

52 % de ses engagements liés à l'aide en direction du système multilatéral et par le biais de celui-ci en 2006.

3. Stratégie multilatérale

La Belgique s'appuie sur le Rapport de politique multilatérale soumis au Parlement en 2002 dont elle a fait un cadre de référence pour ses engagements vis-à-vis des organisations multilatérales. La coopération multilatérale belge repose sur trois piliers pour atteindre les OMD : (a) les Nations Unies et les agences apparentées (b) la Commission Européenne et (c) les Institutions financières internationales (IFI), en particulier la Banque mondiale. Chaque année, un Livre jaune est publié qui donne un aperçu complet des activités multilatérales de la Belgique².

La Belgique souligne que la coopération multilatérale complète l'action de l'aide bilatérale et qu'au cours des dernières années elle a suivi une évolution similaire vers une efficacité accrue. S'agissant des pays partenaires, l'aide multilatérale belge est à présent concentrée sur un petit nombre d'organisations. Conformément à la « Loi sur la coopération internationale belge » (mai 1999), la coopération avec les institutions multilatérales a en effet été ramenée de plus de 40 à une vingtaine d'organisations internationales sélectionnées, le but étant d'accroître la contribution en faveur d'un nombre limité d'institutions. La sélection des organisations multilatérales s'est donc faite sur la base des critères définis dans la loi de 1999, avec un double objectif : compatibilité entre les buts de l'organisation internationale concernée et les principes de la Coopération internationale belge et complémentarité entre les domaines d'opération de l'organisation et un ou plusieurs secteurs ou thèmes prioritaires de la coopération bilatérale directe. Le Gouvernement belge vient à peine de réduire (par décret royal en date de mai 2008) le nombre de partenaires multilatéraux de 23 à 21³. Cependant, la Belgique a également des contributions obligatoires (tels que l'IDA, le FED, les budgets des grandes agences spécialisées et les différents accords environnementaux) et considère la reconstitution de fonds tels que ceux des banques régionales de développement, le FIDA, FEM, etc. comme une contribution obligatoire. Ces organisations figurent en tête de la liste des 21 organisations partenaires.

A l'instar de la plupart des autres membres du CAD, la Belgique met davantage l'accent sur l'amélioration du suivi et de l'évaluation de ses programmes de coopération multilatérale. Au sein des organes de décision de l'ONU et des institutions de Bretton Woods, la Belgique œuvre inlassablement à l'amélioration de la gestion axée sur les résultats, des procédures d'évaluation, du suivi et des audits. La Belgique souligne l'importance de l'identification et du développement de synergies entre les organisations en vue de réduire au minimum les chevauchements et les doubles emplois, mais aussi pour une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources financières et humaines disponibles. L'un des objectifs à long terme de la Belgique est de simplifier l'architecture de l'aide internationale ; à cette fin, en vue d'améliorer la prévisibilité des ressources, la Belgique a convenu d'un mécanisme de financement pluriannuel pour ses principaux partenaires multilatéraux comme le PNUD⁴.

La Belgique organise avec ses organisations partenaires des rencontres régulières (Consultations annuelles) en s'efforçant d'amener tous ses partenaires à s'asseoir autour de la table. Au cours du premier semestre 2008, la Belgique a ainsi tenu une série de Consultations annuelles avec 16 de ses partenaires en vue de débattre du prochain cycle de programmation couvrant les années 2008 à 2011.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Le principal acteur de la Coopération multilatérale belge est la Direction générale de la coopération au développement (DGCD), l'organe administratif fédéral belge pour l'aide au développement. La DGCD est une direction générale du Service public fédéral belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement. Les politiques et programmes multilatéraux relèvent essentiellement de la responsabilité de la Direction 4 de la DGCD – Programmes multilatéraux et européens. Cette direction se compose de trois divisions : (a) ONU et institutions de Bretton Woods ; (b) Union européenne et (c) Fonds sectoriels et programmes⁵.

En Belgique, les agences techniques et non fédérales sont consultées lors des débats sur les décisions concernant la coopération multilatérale. Il en va de même dans le contexte politique plus large des questions multilatérales. Les Affaires étrangères comptent une unité dédiée qui assure l'harmonisation d'un bout à l'autre de l'année.

Les allocations budgétaires destinées aux institutions de Bretton Woods relèvent de la Coopération au développement tandis que le ministère des Finances (et le Trésor) conserve l'autorité officielle et légale. Il en va de même pour les banques régionales de développement à l'échelle des continents. En revanche, la DGCD est pleinement responsable des banques sous-régionales de développement. La coordination et la cohérence concernant les IFI sont assurées directement par le Conseil des ministres ou dans le cadre de réunions informelles entre le Trésor et la Division multilatérale. Des rencontres ont lieu régulièrement (toutes les six semaines environ) entre les responsables des deux divisions.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et de la Cour des Comptes

Dans son dernier examen par les pairs de la Belgique (2005), le CAD a encouragé la Belgique à continuer d'adopter une approche plus stratégique en matière de coopération multilatérale en permettant aux organes de décision des organisations multilatérales de bénéficier davantage des leçons de son expérience dans le domaine de la coopération bilatérale. Il n'existe pas d'évaluation récente de la coopération multilatérale par la Cour des Comptes.

Suite aux recommandations découlant de l'examen par les pairs du CAD, l'approche stratégique est mise en œuvre dans le cadre des rencontres régulières susmentionnées et l'élaboration des documents stratégiques « institutionnels » est un travail en cours.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Il n'existe en Belgique aucune formule pour déterminer la proportion de l'aide multilatérale dans le budget. Comme le montrent les chiffres, la part multilatérale est importante mais les budgets bilatéraux ont tendance à augmenter plus que les budgets multilatéraux. Dans sa planification, la Belgique prévoit habituellement une faible croissance nominale des budgets multilatéraux (contributions volontaires), mais également des augmentations substantielles de certains programmes.

La Belgique estime que la possibilité d'engager des contributions volontaires au profit de ses partenaires multilatéraux sur des périodes de quatre ans constitue un grand avantage.

Notes

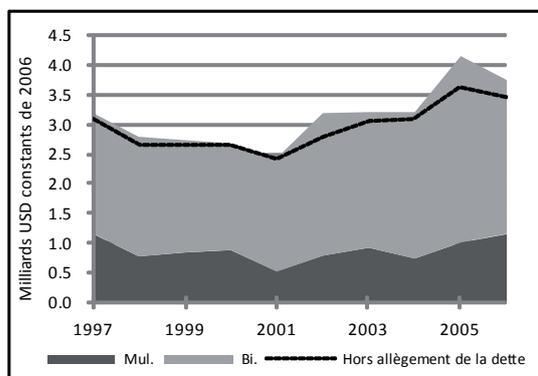
1. La Section 1 se fonde sur les contributions aux budgets réguliers sur la base des décaissements bruts. La Section 2 a trait à l'utilisation globale du système multilatéral pour lequel les données disponibles ne portent que sur les engagements.
2. www.dgcd.be/en/actors/multilateral_cooperation/index.html
3. Les organisations partenaires ainsi agréées sont les suivantes : PNUD, FNUAP, UNICEF, UNIFEM, FENU, PNUE, OHCHR, UNCHR, OCHA, UNRWA, UNAIDS, FAO, OMS, OIT, UNESCO, BM, CGIAR, IOM, ICRC, le Fonds mondial et PAM.
4. Service public fédéral belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement (2005), Partenariat global pour le développement – Objectif du développement pour le Millénaire no 8, page 14.
5. www.dgcd.be/en/dgcd/organization_chart/index.html

Canada

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale canadienne aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 31 % de l'APD brute en 2006, soit un pourcentage supérieur à la moyenne de trois ans du CAD (24 %). Nette de l'allègement de la dette, la part multilatérale s'est élevée à 33 %, contre 29 % en moyenne de trois ans pour le CAD (19 % en moyenne de trois ans pour le CAD hors CE). L'aide multilatérale a légèrement diminué (USD 8 millions) au cours des dix dernières années. Après avoir atteint son niveau maximal en 1997, elle a reculé à USD 1.2 milliard en 2006, sa part dans l'APD fléchissant de 6 points de pourcentage au cours de la même période. Cette part a fluctué durant la décennie, passant de 37 % en 1997 à un niveau minimal de 21 % en 2001.

Graphique 1. APD brute du Canada (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

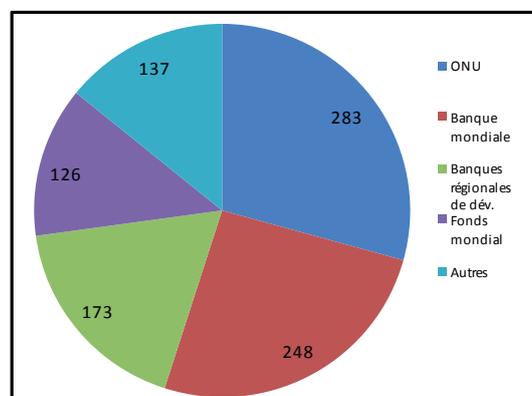
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	37	38
1998	28	29
1999	31	32
2000	33	33
2001	21	22
2002	25	28
2003	29	30
2004	23	24
2005	24	28
2006	31	33

Le Canada répartit plus équitablement son aide multilatérale au développement entre les principaux bénéficiaires que d'autres pays membres du CAD. En 2004-06, le système des Nations Unies (organismes humanitaires compris) en a absorbé la plus grande part, soit 29 % (8 % de l'APD totale), suivi de près par la Banque mondiale, avec 26 % (7 % de l'APD totale). Dix-huit pour cent ont été affectés aux banques régionales de développement, la BAsD en étant la première bénéficiaire. Une part appréciable de l'aide multilatérale canadienne est destinée aux fonds et partenariats mondiaux, essentiellement le Fonds mondial, qui en a reçu 13 % au cours de cette période.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale du Canada
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions du Canada au budget régulier (base engagements) de l'ONU se sont élevées à USD 305 millions en 2006, soit 45 % à peine de son aide totale à l'ONU et distribuée par l'intermédiaire de celle-ci. Une autre tranche de USD 401 millions a été affectée par le biais de l'Organisation à des projets et programmes spécifiques. Les crédits préaffectés à la Banque mondiale et à d'autres organismes multilatéraux sont substantiels en comparaison à ceux affectés par la plupart des autres donateurs du CAD. Si l'on ajoute les financements aux budgets réguliers et les contributions volontaires, 48 % environ de l'aide canadienne sont allés au système multilatéral ou ont été transférés par son intermédiaire en

Tableau 2. Contributions du Canada aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	305	401	706	45
<i>dont:</i> PNUD	49	56	105	59
UNICEF	24	93	117	21
HCR	13	16	29	45
UNRWA	9	18	27	33
FNUAP	15	14	29	52
PAM	28	147	175	16
FMI	-	2	2	0
Groupe Banque mondiale	282	88	370	76
Banques rég. dév.	163	15	178	92
Autres organismes multilatérales	390	53	443	88
Total	1,140	559	1,699	68

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

2006. Selon l'Agence canadienne de développement international (ACDI), les financements multilatéraux et bilatéraux ont sensiblement augmenté ces dernières années, les contributions aux budgets réguliers et les fonds destinés à des programmes particuliers étant pour leur part restés plus stables.

3. Stratégie multilatérale

Pour le Canada, le système multilatéral est à la fois un élément incontournable de la gouvernance mondiale et un outil efficace lorsqu'il s'agit d'affronter les défis d'envergure mondiale¹. Ce système lui offre une tribune pour défendre les principes des droits de l'homme, de la liberté, de la démocratie et de la primauté du droit, ainsi que les objectifs et priorités du gouvernement canadien². Le Canada est fortement attaché à une approche multilatérale aux problèmes mondiaux, et précise que le système multilatéral offre les meilleures perspectives d'établir des « règles de conduite internationale » dans le cadre d'un processus ouvert. Il compte également sur les organismes multilatéraux pour influencer l'orientation et le rythme du développement, par exemple au travers des OMD, et pour piloter les processus tels que les stratégies de lutte contre la pauvreté, les instruments économiques et les services sociaux.

Le Canada n'a pas formulé sa stratégie d'engagement à l'égard des organismes multilatéraux sous forme de document cadre. La déclaration budgétaire du gouvernement canadien pour 2007 présentait cependant un programme en trois points qui visait à renforcer l'efficacité du programme d'assistance en le réformant de manière à mieux cibler l'aide, à en améliorer l'efficacité et à en rehausser la transparence³. Conformément à ce programme, le Canada exerce son influence sur les organisations multilatérales afin de rehausser leur efficacité, d'améliorer leurs politiques et pratiques, et d'optimiser les résultats des programmes et des interventions à l'appui de la réalisation des OMD. Il contribue au financement des budgets réguliers des organismes multilatéraux et des partenariats mondiaux dont le mandat, les objectifs et l'aptitude à mener des programmes de développement et à offrir une aide humanitaire sont conformes aux objectifs et aux priorités du gouvernement canadien. L'ACDI met l'accent sur la santé, tout en faisant une large place à la gouvernance démocratique, au développement du secteur privé, à l'éducation, à l'environnement, et à l'égalité entre les femmes et les hommes⁴.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Plusieurs ministères fédéraux se partagent la gestion de l'aide multilatérale. Les principaux responsables en sont cependant le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'ACDI et le Ministère des finances. L'ACDI gère les relations du Canada avec ses partenaires multilatéraux pour les questions liées au développement (à l'exception du FMI, de la Banque mondiale et de la BERD, qui relèvent du Ministère des finances) et fournit l'essentiel des crédits que le Canada affecte au titre de l'APD aux organisations multilatérales et aux partenariats mondiaux. Le MAECI gère les relations politiques avec le système de l'ONU et d'autres partenaires multilatéraux, ainsi que les contributions statutaires du Canada au système de l'ONU. Le MAECI et l'ACDI sont conjointement responsables de l'administration de l'aide humanitaire canadienne. Les ministères de la santé, de l'environnement, de l'agriculture et Agroalimentaire Canada participent également aux concertations avec les organismes spécialisés des Nations Unies et d'autres partenariats mondiaux spécialisés.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs (2007), le CAD a recommandé au Canada d'affecter l'aide multilatérale de manière plus stratégique. Il a précisé que la dilution des compétences appelle peut-être l'adoption d'une ligne stratégique plus résolue définissant les rôles et les objectifs assignés aux ministères et organismes fédéraux qui interviennent dans la gestion de l'aide multilatérale, notamment dans le contexte de l'approche pangouvernementale suivie par le Canada vis-à-vis des États. Pour favoriser la cohérence entre les politiques bilatérale et multilatérale qu'elle conduit dans les États fragiles, l'ACDI pourrait s'efforcer d'associer les organismes multilatéraux aux processus de programmation de l'aide à ces États⁵.

Aucune étude portant en particulier sur l'assistance multilatérale au développement canadienne n'a récemment été conduite par le Vérificateur général du Canada.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Aucune formule de répartition de l'aide bilatérale et multilatérale ne guide le processus visant à doubler le montant de l'aide entre 2001 et 2010 (auquel le Canada s'était engagé au Sommet du G8, à Gleneagles, en 2005). Pour allouer ses ressources, le Canada se fonde essentiellement sur des considérations associées à l'efficacité de l'aide, conformément à ses objectifs de réduction de la pauvreté, de promotion des droits de l'homme et d'intensification du développement durable dans les zones et régions prioritaires⁶.

Notes

1. CIDA (2007), *Rapport ministériel sur le rendement 2006-07* ([www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications3/\\$file/FR_DPR_2006%202007.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications3/$file/FR_DPR_2006%202007.pdf)).
2. CIDA (2008), *2008-09 Rapport sur les plans et les priorités* (www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/ida/ida-fra.pdf).
3. Ministère des finances, Canada (2007), *Le budget de 2007*, www.budget.gc.ca/2007/plan/bpc6-fra.html.
4. Ibid. *2008-09 Rapport sur les plans et les priorités*.
5. OCDE (2007), *Canada : Examen du CAD par les pairs*, Paris (www.oecd.org/document/60/0,3343,fr_2649_34603_39515569_1_1_1_1,00.html).
6. Ibid. *2008-09 Rapport sur les plans et les priorités*.

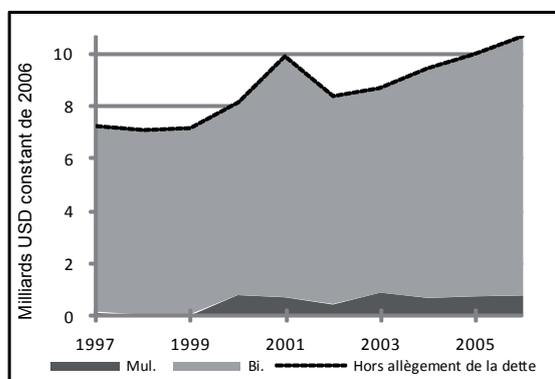
Commission européenne

1. L'aide multilatérale : aperçu

La Commission européenne (CE) est la seule parmi les donateurs du CAD à intervenir à double titre sur le front du développement. Elle dispose de deux principales sources de financements : le Fonds européen de développement (FED) et le budget. Pour le FED, la CE est exactement identique à d'autres organismes multilatéraux, la reconstitution quinquennale des fonds étant négociée par les membres. En ce qui concerne le budget, le Parlement européen et le Conseil (États membres) décident au cours de la procédure budgétaire annuelle (tout comme le font les donateurs bilatéraux) du montant des ressources de la Communauté qui seront consacrées au développement. Conformément à l'objet du présent appendice, cette section décrit le rôle de la CE en sa qualité de donneur bilatéral contribuant à d'autres organisations multilatérales et coopérant avec elles.

En 2006, la CE a contribué 7% de l'APD brute aux budgets réguliers des organisations multilatérales. Il convient de noter qu'à de rares exceptions près, la CE ne participe pas aux frais de fonctionnement des organisations multilatérales, mais apporte son concours à des programmes et projets spécifiques (tableau 2). Étant donné qu'elle intervient elle-même surtout en tant qu'organisation multilatérale, il est compréhensible que la part de l'APD qu'elle distribue au travers d'autres organismes multilatéraux soit relativement faible. Les crédits qu'elle a affectés aux budgets réguliers d'autres organismes multilatéraux ont augmenté de USD 442 millions au cours de la décennie écoulée, passant de USD 137 millions à USD 579 millions. Durant cette période, ces contributions ont varié entre 0% et un pourcentage record de 10% en 2003, lequel s'est toutefois stabilisé à 5% ces dernières années.

Graphique 1. APD brute de la CE
(1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

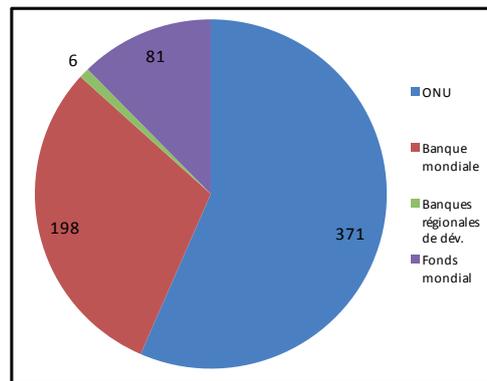
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale
dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	2	2
1998	0	0
1999	0	0
2000	9	9
2001	7	7
2002	5	5
2003	10	10
2004	7	7
2005	7	7
2006	5	5

En 2004-06, le système de l'ONU a été de loin le principal bénéficiaire de l'aide de la CE en termes de contributions au budget régulier (57% de l'APD multilatérale). Les principaux organismes à en bénéficier ont été le PAM et l'UNRWA. La Banque mondiale a reçu 28% de ces financements. Le Fonds mondial, auquel la CE participe par l'intermédiaire de la Banque mondiale, a également compté parmi les principaux partenaires multilatéraux (11% des contributions).

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la CE (contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de la CE par le biais de l'Organisation des Nations Unies à des projets et programmes spécifiques se sont élevées à USD 794 millions. La CE a également transféré des crédits préaffectés d'un montant substantiel par l'entremise de la Banque mondiale et d'autres organismes multilatéraux. Au total, ses financements des budgets réguliers n'ont représenté que 26% de son utilisation totale des organisations multilatérales. Si l'on y ajoute les contributions volontaires, elle a distribué quelque 18% de son aide aux autres organismes du système multilatéral et par leur intermédiaire en 2006. En comparaison aux pays membres du CAD, la part des fonds préaffectés dans son utilisation totale des autres organismes multilatéraux a été élevée en 2006, ce qui se conçoit étant donné qu'elle a pour particularité de fonctionner comme organisme contractant et de ne pas verser de contributions statutaires aux budgets réguliers, comme le font les donateurs bilatéraux.

3. Stratégie multilatérale

La coopération entre la Commission et les organisations multilatérales, les Nations Unies et la Banque mondiale en particulier, s'est intensifiée depuis 2001. On trouve à l'origine de ce resserrement des initiatives stratégiques, notamment deux Communications au Conseil et au Parlement européen portant sur l'ONU et le multilatéralisme qui ont fourni un cadre pour la coopération. Les partenariats stratégiques conclus avec plusieurs organismes de l'ONU sont venus élargir le dialogue. La Commission évite généralement de participer aux frais de fonctionnement d'autres organismes multilatéraux, préférant financer des projets et des programmes qui sont compatibles avec les politiques de développement

Tableau 2. **Contributions de la CE aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006***Engagements* (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	277	794	1,071	26
<i>dont:</i> <i>FAO</i>	-	60	60	0
<i>PNUD</i>	-	389	389	0
<i>HCR</i>	-	62	62	0
<i>UNESCO</i>	-	57	57	0
<i>PAM</i>	132	27	158	83
Groupe Banque mondiale	192	366	558	34
Banques rég. dév.	-	66	66	0
Autres organismes multilatérales	113	451	564	20
Total	582	1,676	2,258	26

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers.

de l'Union européenne et les appuient. Ce mode d'allocation des crédits offre une valeur ajoutée manifeste, qui tient par exemple à l'expertise spécialisée de ces organismes, à leur présence sur le terrain ou à leur acceptabilité pour les pays partenaires. La Commission a abondamment coopéré avec les Nations Unies et la Banque mondiale dans le cadre d'interventions faisant suite à une crise et d'opérations de reconstruction, et a souvent contribué à de grands fonds de fiducie pluridonneurs. Le partenariat avec des organismes multilatéraux s'est également avéré utile dans le cadre de programme d'assistance électorale partout dans le monde ; la Commission a en outre pu participer à des initiatives telles que le Fonds mondial au travers d'un partenariat avec les Nations Unies et la Banque mondiale. La neutralité et la légitimité de l'ONU, en particulier, ont souvent permis d'intervenir, avec l'appui de la Commission, dans des domaines politiques sensibles dont les donateurs bilatéraux sont parfois exclus. La coopération avec les organisations multilatérales a également facilité la mobilisation de moyens substantiels et, quand il est possible d'harmoniser les procédures, se traduit souvent par une diminution des coûts de transaction pour les partenaires.

Un Accord-cadre financier et administratif (FAFA) a été adopté en 2003 en vue de renforcer la coopération entre la CE et l'ONU. Le FAFA favorise les relations financières et contractuelles entre les deux organisations. En améliorant la prévisibilité des règles qui s'appliqueront à toutes les parties concernées, il accroît la transparence et accentue les retombées des opérations sur le terrain*. Des documents-cadres analogues portent sur la coopération de la CE avec la Banque mondiale et d'autres organisations internationales.

4. Gestion de l'aide multilatérale

La CE coopère avec les organisations multilatérales dans les cas où cette coopération appuie ses objectifs stratégiques et ajoute de la valeur. Les décisions de financer certains programmes se fondent sur des considérations et des objectifs géographiques ou thématiques, le canal de financement le plus approprié étant retenu pour réaliser ces objectifs. Au sein de la Commission, la gestion de l'aide étrangère fait l'objet d'une coopération étroite

* http://ec.europa.eu/external_relations/un/ip03_585.htm.

entre les Directions générales chargées de guider les politiques (Relations extérieures et Développement) et EuropeAid, qui est responsable de l'exécution des programmes d'aide. L'administration de ces programmes a été progressivement transférée au vaste réseau de délégations sur le terrain de la Commission. Les Directions générales de l'élargissement et de l'aide humanitaire gèrent respectivement l'aide de préadhésion et l'assistance humanitaire. Bon nombre d'autres Directions générales transfèrent des montants inférieurs par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, et la plupart disposent d'un service responsable des relations avec elles.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs de la Commission européenne (2007), le CAD a indiqué que celle-ci a besoin de cadres plus explicites pour régir sa collaboration avec les institutions multilatérales et doit mieux définir son rôle par rapport aux États membres. Il lui a également recommandé de continuer à structurer et à renforcer ses relations avec les organisations multilatérales telles que la Banque mondiale et les Nations Unies.

Une évaluation de la coopération extérieure de la CE avec les pays partenaires par l'intermédiaire des organismes de l'ONU a été conclue. Elle donnera à la CE l'occasion de discuter les principes directeurs de ses relations avec les organismes des Nations Unies. Par ailleurs, la CE encourage les États Membres à améliorer le mécanisme de coordination des opérations avec le système de l'ONU. Une évaluation de l'aide délivrée au travers de la Banque mondiale est en cours.

S'agissant des autres organisations multilatérales, la CE, la Banque mondiale et la BAD évoluent actuellement vers un processus de coopération commun pour la région d'Afrique subsaharienne. Il existe à Washington un solide mécanisme de coordination entre les États membres de l'Union européenne représentés à la Banque mondiale. La CE encourage les États membres de l'UE représentés au sein de la BAD (par les Administrateurs européens) à harmoniser leurs positions à l'égard des questions à l'ordre du jour du Conseil d'administration de la Banque.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

En ce qui concerne le cadre financier 2007-13 régissant le budget de l'Union européenne, la répartition entre l'aide bilatérale et multilatérale intervient essentiellement au cours de la procédure législative, lorsque sont négociés les instruments et les enveloppes correspondantes et que sont décidées la part affectée à chaque grande région géographique (essentiellement dans le cadre de la coopération bilatérale) et les enveloppes thématiques et horizontales. Dans ce dernier cas, l'objet même des enveloppes thématiques étant de traiter les questions intersectorielles mondiales, une part plus importante sera transférée via des canaux multilatéraux, par exemple les contributions aux budgets réguliers des programmes mondiaux tels que le Fonds mondial, ou à de nouvelles approches innovantes tels que le GEEREF (investissement dans les énergies renouvelables). Dans ce cadre, le canal de distribution le plus adapté est défini durant la formulation du programme et des projets d'aide en fonction de la situation particulière du pays concerné.

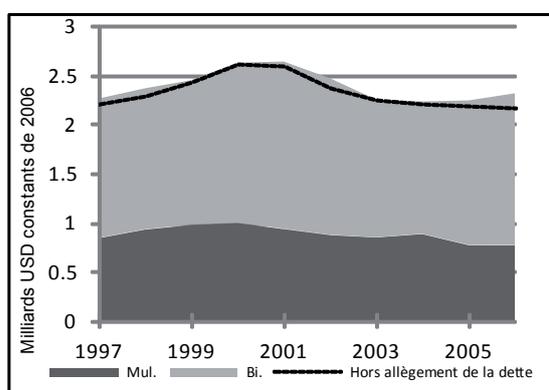
Il n'est pas prévu d'augmenter les financements affectés aux organisations multilatérales. Si de nouveaux événements intervenaient, et que des organismes multilatéraux ou des fonds étaient chargés de transférer l'aide, les sommes qui leur sont affectées pourraient être relevées.

Danemark

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale danoise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 33 % de l'APD brute en 2006, soit un pourcentage sensiblement supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24 %). Nette de l'allègement de la dette, la part multilatérale s'est élevée à 36 %, contre 29 % en moyenne de trois ans pour le CAD (26 % hors contributions à la CE, contre 19 % en moyenne de trois ans pour le CAD). L'aide multilatérale a progressé de USD 46 millions au cours de la décennie écoulée, passant de USD 727 millions en 1997 à USD 772 millions. Son pourcentage est resté relativement stable durant la période.

Graphique 1. APD brute du Danemark (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

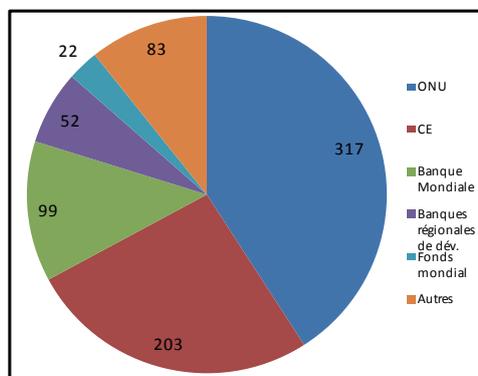
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	32	33
1998	35	36
1999	33	33
2000	31	31
2001	30	30
2002	31	33
2003	33	33
2004	35	35
2005	35	35
2006	33	36

Les crédits affectés par le Danemark aux budgets réguliers de l'ONU ont représenté 41 % de son aide multilatérale en 2004-06. Les autres grands bénéficiaires sont la CE, qui en a reçu 26 % au cours de cette même période, et la Banque mondiale (13 %). Les financements à la CE ont augmenté durant la décennie, tandis que les contributions à d'autres partenaires multilatéraux sont restés assez stables ou, dans le cas de certains organismes multilatéraux, ont diminué.

Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale du Danemark (contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions du Danemark aux budgets réguliers (base engagements) de l'ONU se sont élevées à USD 249 millions en 2006, soit 79 % de l'aide versée à l'ONU et transférée par son intermédiaire. Une autre tranche de USD 68 millions a été affectée par le biais de l'Organisation à des projets et programmes spécifiques. Les contributions aux budgets réguliers ont représenté plus de 91 % de l'utilisation totale des organisations multilatérales par le Danemark ; la part des financements préaffectés est donc assez faible par rapport à d'autres pays Membres du CAD. Si l'on ajoute les contributions aux budgets réguliers aux contributions volontaires, le Danemark a affecté quelque 44 % de ses engagements liés à l'aide au système multilatéral et par l'intermédiaire de ce dernier en 2006.

3. Stratégie multilatérale

Afin de renforcer la pertinence stratégique de sa coopération multilatérale au développement, le gouvernement danois a récemment publié un cadre stratégique multilatéral global, *Denmark's multilateral development cooperation towards 2015*¹. Celui-ci s'appuie sur une analyse approfondie de la coopération multilatérale antérieure du Danemark, et définit certains principes généraux qui devraient consolider l'engagement multilatéral du pays jusqu'à la fin 2015.

Le Danemark met l'accent sur certains enjeux et domaines d'activité fondamentaux pour les organismes multilatéraux :

- la mondialisation met en évidence la fonction cruciale que remplissent des organisations internationales efficaces, notamment dans la fourniture de biens publics tels que la gestion des conflits, l'assistance post-conflit, la sécurité alimentaire, et la résolution des crises humanitaires et de problèmes environnementaux et climatiques ;
- l'Afrique subsaharienne – un rôle particulier pour les organisations multilatérales ; et
- la nécessité d'intensifier l'engagement multilatéral dans les États fragiles.

Tableau 2. **Contributions du Danemark aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	249	68	317	79
<i>dont:</i> PNUD	64	2	66	97
UNICEF	35	10	45	78
FNUAP	30	2	33	93
HCR	22	25	46	47
PAM	33	10	43	77
UNRWA	10	2	12	81
OMS	2	1	3	80
CE	194		194	100
Groupe Banque mondiale	97	2	98	98
Banques rég. dév.	38		38	100
Autres organismes multilatéraux	163	6	169	96
Total	741	75	816	91

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

La lutte contre la pauvreté est l'objectif dominant de l'assistance danoise, bilatérale et multilatérale. Le Danemark souhaite que la coopération multilatérale au développement soit pertinente et efficace. C'est pourquoi il veillera constamment, dans le cadre du processus d'allocation de l'aide au développement, à ce que les crédits soient affectés aux opérations où ils démontrent le plus d'effets bénéfiques. A l'avenir, les allocations seront guidées par les questions suivantes : (a) comment satisfaire au mieux aux priorités de la politique de développement danoise en respectant les différents mandats des organisations ; et (b) comment dégager le maximum d'avantages et de résultats de chacune des dotations danoises au titre de l'assistance multilatérale au développement/

Le Danemark a pour autre objectif majeur de poursuivre son action dynamique au service du développement multilatéral. Il concentrera son assistance sur un nombre restreint d'organisations de manière à influencer davantage sur le processus d'élaboration des politiques de certaines d'entre elles.

L'engagement multilatéral du Danemark en faveur du développement est régi par les principes suivants :

- **Un engagement multilatéral de long terme et axé sur la lutte contre la pauvreté à l'appui du développement.**
- **Une approche plus stratégique et ciblée :** les fonds sont transférés par l'intermédiaire des organisations les plus efficaces en vue de réaliser les OMD et dans le respect des stratégies de développement des pays en développement.
- **Des contributions moins nombreuses, mais plus substantielles :** des contributions financières appréciables et de longue durée, conjuguées à un travail ciblé et spécialisé au sein des organisations devraient permettre au Danemark d'influencer davantage la formulation des stratégies des organisations internationales, leur dia-

logue avec les pays en développement et leurs travaux de définition de normes et de règles mondiales.

- **Des contributions plus systématiques, mais moins automatiques** : les contributions aux organisations multilatérales seront systématiquement évaluées sur la base d'estimations permanentes et approfondies des quatre critères énoncés dans le cadre gouvernant la politique de développement danoise (partenariat, pertinence, efficacité, dialogue et influence stratégique). La répartition entre l'aide multilatérale et bilatérale au développement ne sera pas prédéterminée, et les organisations internationales devront respecter tous les critères énoncés – à différents degrés cependant.
- **Notes et évaluations fondées sur les systèmes en vigueur** : l'évaluation des quatre critères s'appuiera sur le suivi des stratégies des organisations danoises et sur les évaluations réalisées par d'autres pays ou par des instituts de recherche.
- **Stratégie explicite d'influence** : dans le cadre des stratégies organisationnelles, le Danemark expliquera comment et dans quels domaines il souhaite exercer son influence au sein de chaque organisme. Pour cela, il renforcera le lien entre les contributions financières (financement des budgets réguliers et crédits préaffectés), intensifiera les échanges, participera aux travaux des organes directeurs, et établira des alliances avec des pays de même sensibilité et de nouveaux intervenants.

Mode d'assistance multilatérale : de manière générale, le Danemark accordera des financements pluriannuels aux budgets réguliers. Les crédits préaffectés seront l'exception plutôt que la règle. Dans les cas où il sera jugé favoriser l'aide au développement (multilatérale ou bilatérale) d'un pays donné ou une priorité thématique (par le biais d'un fonds vertical par exemple), le recours aux crédits préaffectés devra être explicitement justifié ; il conviendra notamment de préciser comment assurer une coordination efficace au niveau du pays².

Stratégies des différentes organisations : le nouveau cadre multilatéral énonce la politique générale. Les stratégies des différents organismes guideront la coopération danoise au sein de chaque organisation multilatérale recevant plus de USD 3 millions par an, ainsi que des organisations qui revêtent une importance stratégique pour la coopération multilatérale danoise. Chaque organisme, dans le cadre général établi par sa stratégie pluriannuelle, énonce les priorités danoises en ce qui concerne ses propres activités et définit les objectifs spécifiques auxquels le Danemark œuvrera dans le cadre de sa coopération avec elle. Les stratégies des organismes portent sur trois ans, mais des plans d'action annuels définissent les objectifs, les cibles et les indicateurs à réaliser chaque année. Les représentations multilatérales procèdent à des évaluations annuelles des plans d'action.

L'Afrique dans le contexte multilatéral danois : dans sa Stratégie pour l'Afrique (2007), le gouvernement danois s'est engagé à augmenter l'aide au développement à l'Afrique. Outre une hausse et un meilleur ciblage de son assistance bilatérale à cette région, il a pris l'engagement d'augmenter ses contributions à la BAD et d'inciter les autres organisations multilatérales à donner une plus grande priorité à ce continent³. La stratégie recommandait également d'orienter davantage les efforts internationaux sur l'emploi des jeunes. C'est pourquoi le gouvernement danois a établi, au début de 2008, une Commission internationale pour l'Afrique chargée d'examiner des stratégies en vue d'améliorer l'accès des jeunes Africains à l'emploi. La Commission rendra compte de ses travaux en mai 2009.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Le principal gestionnaire de l'aide multilatérale est le Groupe Sud du Ministère danois des affaires étrangères (Danida). Le Département pour les Nations Unies et la coopération mondiale au développement est responsable de la formulation des stratégies multilatérales, des relations du Danemark avec les Nations Unies et la Banque mondiale, et des questions intersectorielles telles que l'allègement de la dette. Pour un petit nombre d'organisations multilatérales, telles que l'UNESCO, l'OIT, l'OMS, la BERD, la BEI et le FMI, les tâches sont toutefois réparties entre différents ministères. C'est ainsi le Ministère de l'éducation qui gère les contributions à l'UNESCO et conduit le dialogue avec elle sur la base d'une politique coordonnée avec d'autres ministères (affaires étrangères, culture, et science, technologie et innovation).

Étant donné le bilan positif de la décentralisation du programme bilatéral en 2003, le programme multilatéral danois a été confié à quatre représentations en 2005 : les missions auprès de l'ONU à Genève et à New York, et les bureaux de Washington et de Rome. Ces représentations ont pour mission principale de promouvoir les priorités danoises en matière de développement au sein des organismes multilatéraux et de gérer toutes les questions particulières associées aux organisations locales, notamment le dialogue sur les politiques, l'administration des crédits danois, la coordination avec les donateurs et d'autres intervenants, et l'évaluation des résultats. Le siège demeure responsable de la coopération courante et de la gestion des banques régionales de développement et des fonds⁴. La décentralisation a amélioré la qualité et l'efficacité du dialogue permanent avec les organisations. Celui-ci, ancré sur les stratégies concrètes de ces dernières, a gagné en précision et met davantage l'accent sur les résultats. Dans le même temps, il ressort d'un bilan préliminaire qu'il est encore possible de renforcer la coordination entre l'aide multilatérale et bilatérale au développement et la définition de priorités communes. Le cadre multilatéral précise que l'engagement bilatéral du Danemark doit être consolidé par l'expérience et les interventions multilatérales, et inversement pour l'engagement multilatéral⁵.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et par l'institut national d'audit

Dans son dernier examen par les pairs (2007), le CAD a établi que le Danemark pourrait affermir son approche stratégique de manière accroître son influence au sein du système multilatéral, et éventuellement reconsidérer sa décision de limiter son engagement à quelques organisations internationales.

Comme indiqué plus haut, Danida a conduit une analyse de l'engagement du Danemark auprès des organisations multilatérales dans le but de renforcer la qualité et l'efficacité de l'utilisation du système multilatéral. Cette analyse et l'élaboration du cadre général de politique multilatérale visaient à répondre aux recommandations formulées dans : (a) l'analyse de la mondialisation réalisée par le Ministère des affaires étrangères lui-même ; et (b) l'examen par les pairs conduit par le CAD (2007).

Rigsrevisionen (l'institut national d'audit) a présenté en 2006 un rapport sur l'aide multilatérale du Danemark et les OMD. Son objectif était d'évaluer la priorité donnée aux OMD dans les programmes multilatéraux danois et les travaux de Danida sur l'efficacité multilatérale. Ses conclusions, favorables, indiquaient que les OMD étaient dans une large mesure pris en considération dans les stratégies multilatérales. Le suivi de l'efficacité de l'aide assuré par Danida au moyen de son cadre de gestion des résultats et de plusieurs autres instruments de suivi, notamment la coopération avec d'autres donateurs, a été jugé

satisfaisant. Le rapport a cependant appelé l'attention sur l'absence d'audits de gestion des organisations multilatérales, pourtant l'un des principes communs établi par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques pour les organisations internationales. Dans le cadre de son action multilatérale, Danida devrait faire pression pour que les organisations, le système des Nations Unies en particulier, intègrent systématiquement des audits de gestion à leur audits⁶. *Rigsrevisionen* poursuit actuellement les travaux engagés précédemment dans ce domaine. Cette étude porte sur : (a) la collecte et l'évaluation des résultats des organisations multilatérales; (b) le renforcement du suivi des travaux multilatéraux en matière de lutte contre la corruption; et (c) la conduite d'audits de gestion plus réguliers au sein du système des Nations Unies.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Le Danemark a renoncé à son ancien principe consensuel d'une répartition équitable entre l'aide bilatérale et multilatérale. Suite à l'examen de l'aide multilatérale effectué en 2005, le Ministre pour la coopération pour le développement a signalé que l'affectation de l'aide danoise ne doit pas obéir à une formule précise, mais à un principe d'efficacité; l'argent doit donc être utilisé dans les domaines où les meilleurs résultats sont obtenus.

Le Danemark ne prévoit pas d'augmentation particulière de ses crédits multilatéraux; les hausses éventuelles ne s'effectueront pas selon un pourcentage préétabli, mais en fonction de l'efficacité. Pour renforcer la pertinence stratégique de sa coopération multilatérale, le gouvernement va progressivement redéfinir ses priorités en matière d'aide multilatérale au cours des cinq prochaines années.

Notes

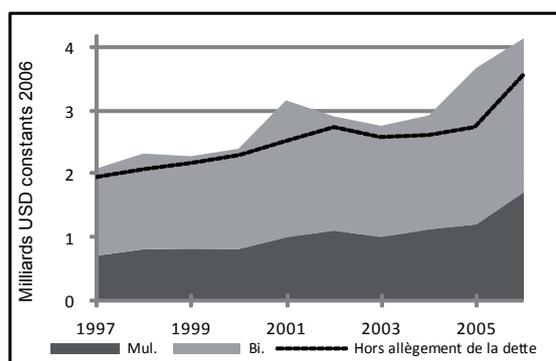
1. Ministère danois des affaires étrangères (Danida), *Denmark's multilateral development cooperation towards 2015, Copenhagen*, (www.netpublikationer.dk/UM/9014/pdf/Multilateral_samlet_UK.pdf).
2. Ibid. page 17.
3. Danida (2007), *Denmark in Africa – A continent on its way*, Copenhagen (www.netpublikationer.dk/um/8426/pdf/Africa_-_A_Continent_On_Its_Way.pdf).
4. Danida (2006), *Danidas årsberetning 2005*, Copenhagen, (www.netpublikationer.dk/um/6556/danidas_aarsberetning_05.pdf).
5. Ibid. *Denmark's multilateral development cooperation towards 2015*, Copenhagen, page 13.
6. Rigsrevisionen (2006), *Beretning om Danmarks multilaterale bistand og 2015-målene*, Copenhagen (www.folketinget.dk/BAGGRUND/statsrev/SR1605.pdf).

Espagne

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale espagnole aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 41 % de l'APD brute en 2006, soit un pourcentage supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24 %) Nette de l'allègement de la dette, l'aide multilatérale a représenté 48 % de l'APD espagnole en 2006, en comparaison à une moyenne de trois ans de 29 % pour le CAD (hors contributions à la CE, elle en représente 24 %, comparé à 19 % en moyenne de trois ans pour le CAD). Elle a progressé d'environ USD 1 milliard au cours de la décennie écoulée, passant de USD 720 millions en 1997 à USD 1.7 milliard. L'allègement de la dette a constitué une portion substantielle de l'APD, ces dernières années surtout.

Graphique 1. APD brute de l'Espagne (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

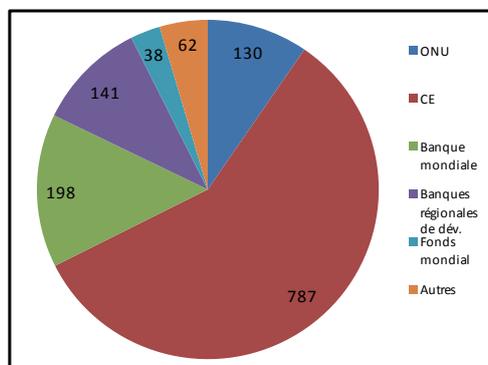
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	34	37
1998	35	39
1999	36	38
2000	34	36
2001	32	40
2002	38	41
2003	37	39
2004	39	43
2005	33	44
2006	41	48

En 2004-06, la CE a été le premier bénéficiaire de l'aide multilatérale espagnole, dont elle a absorbé 58 % (22 % de l'APD totale). Les contributions à la Banque mondiale ont représenté 15 % du budget multilatéral (6 % de l'APD totale). Les banques régionales de développement et le système des Nations Unies en ont reçu 10 % chacun (4 % de l'APD totale). Entre 2005 et 2006, les contributions aux budgets réguliers du système de l'ONU sont passées de USD 50 millions à USD 286 millions, l'Espagne ayant délibérément mis l'accent sur l'aide multilatérale, en particulier celle destinée aux organismes et programmes onusiens. Cette tendance à la hausse des financements affectés à l'ONU et à d'autres organismes multilatéraux s'est poursuivie en 2007, en parallèle à celle du budget global consacré à l'APD.

Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de l'Espagne (contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

A l'heure actuelle, l'Espagne ne communique pas d'informations sur les canaux d'acheminement de l'aide ; les statistiques du CAD ne comportent donc pas de données sur son utilisation totale du système multilatéral. Pour les besoins de cet exercice, le Ministère espagnol des affaires étrangères et de la coopération a communiqué les chiffres globaux concernant les contributions extrabudgétaires en 2006. Selon ces renseignements, les contributions volontaires au système des Nations Unies se sont élevées à USD 94 millions en 2006. L'Espagne fait donc davantage appel à ce système comme l'indique le graphique 2. Au total, ses contributions aux budgets réguliers ont représenté 92 % de son utilisation

Tableau 2. Contributions des l'Espagne aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	286	94	380	75
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	58	13	71	82
<i>UNICEF</i>	26	21	47	56
<i>HCR</i>	18	8	26	69
<i>OMS</i>	18	4	22	81
CE	852	1	853	100
Groupe Banque mondiale	229	13	242	95
Banques rég. dév.	139	1	140	99
Autres organismes multilatérales	215	38	253	85
Total	1,722	147	1,869	92

Source : Statistiques du CAD, complétées par les sommes « acheminées par l'intermédiaire d'organismes » communiquées par le Ministère espagnol des affaires étrangères et de la coopération. Les chiffres concernant les contributions volontaires ont été communiqués en euros, et convertis en USD par le Secrétariat.

totale des organismes multilatéraux. Si l'on y ajoute les contributions volontaires, l'Espagne a transféré près de 52 % de son APD totale au système multilatéral et par son intermédiaire.

3. Stratégie multilatérale

L'Espagne a récemment mis la dernière main à sa Stratégie sur la coopération multilatérale au développement, qui définit les mécanismes régissant la collaboration avec les organismes internationaux dans le cadre des politiques de développement. La Stratégie, en cours de publication, a été élaborée au travers d'un exercice de concertation avec l'ensemble des parties intéressées, et avalisée et approuvée par le Conseil de la coopération pour le développement. Elle établit que l'action multilatérale de l'Espagne sera énergique, sélective et stratégique et s'emploiera, dans le cadre de l'Union européenne et d'autres organisations internationales, à favoriser l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale¹.

Dans ce texte, le gouvernement précise que la politique multilatérale de développement est un élément essentiel de la politique globale de développement de l'Espagne, dont l'objectif dominant est d'appuyer les efforts de la communauté internationale en vue de réaliser les OMD. En conséquence, l'Espagne a l'intention d'intensifier sa participation aux programmes internationaux de développement et à l'élaboration de règles pour le développement et la coopération à l'échelon multilatéral. Pour ce faire, elle reconnaît devoir augmenter ses contributions aux organisations multilatérales de manière à ce qu'elles correspondent davantage à son statut économique, processus qui, comme l'indiquent les chiffres relatifs à l'APD (voir section 1) est déjà enclenché. La Stratégie énonce les principaux objectifs, principes, critères de sélection, axes stratégiques, mesures et instruments prioritaires et mécanismes qui constituent la politique espagnole dans le contexte multilatéral du développement. Le tableau ci-dessous résume les objectifs et axes stratégiques qui y sont présentés, et qui guident déjà la politique espagnole et son allocation des crédits aux organismes multilatéraux de développement.

Brève introduction à la Stratégie espagnole de coopération multilatérale : objectifs et axes stratégiques

Objectifs clés	Axes stratégiques
1. Consolider le système multilatéral de manière à en faire un mécanisme plus démocratique et efficace pour la création et la distribution de débouchés de développement.	1.1 Enrichir la composante « développement » des politiques et des opérations des organisations multilatérales. 1.2 Favoriser une spécialisation plus pertinente des organisations multilatérales et développer la coordination entre elles et avec les autres intervenants internationaux, en particulier l'Union européenne. 1.3 Améliorer la qualité et l'efficacité des opérations des organisations multilatérales.
2. Intensifier l'engagement multilatéral de l'Espagne au travers d'une participation dynamique et efficace au système international et d'un soutien plus large et plus équilibré à ses institutions.	2.1 Donner à l'Espagne un rôle de plus grande envergure dans les organisations multilatérales via l'augmentation de son aide financière, de ses activités analytiques et de ses propositions d'action. 2.2 Améliorer la coordination au sein de l'administration centrale espagnole et avec les autres intervenants espagnols en ce qui concerne les positions nationales à l'égard des organisations multilatérales. 2.3 Renforcer la complémentarité et les synergies entre la coopération bilatérale et multilatérale de l'Espagne.
3. Promouvoir les instruments de gouvernance démocratique dans l'arène internationale pour faire face aux enjeux du processus actuel de mondialisation.	3.1 Améliorer la représentation, la transparence et la responsabilité des organisations multilatérales. 3.2 Renforcer la transparence et la responsabilité des politiques et opérations multilatérales espagnoles. 3.3 Appuyer et favoriser des solutions mondiales aux problèmes mondiaux, sur la base de la collaboration et du consensus.

Source : Ministère espagnol des affaires étrangères et de la coopération

Les principaux critères de sélection des organisations multilatérales énoncés dans la Stratégie multilatérale sont les suivants :

- Contribution à l'amélioration de la gestion du système international d'aide au développement et à la fourniture de biens publics mondiaux et régionaux ;
- Complémentarité entre les organisations multilatérales et la coopération espagnole ;
- Pertinence en termes de mobilisation des ressources et de financement du développement ; et
- Qualité, efficacité et productivité des programmes et opérations des différentes organisations multilatérales, notamment la capacité à les évaluer et à donner suite à leurs recommandations.

L'Espagne estime que le système des Nations Unies remplit une fonction vitale en aidant les pays à réaliser les OMD, notamment en raison de son expertise dans l'élaboration et l'exécution des programmes de développement. Les organismes de l'ONU peuvent apporter à l'Espagne un degré élevé de spécialisation technique et une forte valeur ajoutée dans la lutte contre les problèmes mondiaux, notamment les conflits, les catastrophes naturelles, les pandémies et les risques pour l'environnement². L'Espagne souligne que l'ONU doit sensiblement améliorer son fonctionnement et renforcer sa coordination, notamment celle de ses organismes sur le terrain. En ce sens, elle soutient sans réserve sa réforme, et appuie en particulier la mise en œuvre résolue du programme « Delivering as One ». Le Fonds Espagne-PNUD pour la réalisation des OMD est un exemple explicite du renforcement de la coordination et de la collaboration que l'Espagne appelle de ses vœux entre les organismes de l'ONU. Par ailleurs, la forte augmentation de ses contributions aux institutions non financières telles que l'ONU s'explique essentiellement par l'apport de financements plus stratégiques et coordonnés en vue de réaliser les OMD.

La CE a, de tous temps, été la principale bénéficiaire de l'aide multilatérale espagnole, transférée essentiellement par l'intermédiaire du FED et du budget communautaire. L'Espagne voit dans l'Union européenne le cadre approprié pour accroître et améliorer la cohérence des différentes politiques concernant les pays en développement, comme l'établit le Consensus européen pour le développement. Les priorités espagnoles dans le contexte de la CE portent entre autres sur l'application intégrale du Code de conduite de l'Union européenne, qui suppose le développement de la coopération déléguée et le renforcement de l'harmonisation et de la coordination entre l'aide des pays Membres et celle de la Commission. L'Espagne appuie en outre l'application de la stratégie d'Aide pour le commerce de l'Union européenne.

S'agissant des institutions financières internationales, l'Espagne est un membre dynamique de celles dans lesquelles elle voit des acteurs essentiels de l'architecture de l'aide internationale. Elle s'emploie à y intensifier sa participation et son engagement par les moyens suivants : augmentations de capital, prêts concessionnels, adhésion à de nouvelles institutions, constitution de fonds consultatifs, et renforcement de la participation aux organes directeurs et aux postes de haut niveau³. L'Espagne estime que ces institutions jouent un rôle pivot dans le développement du secteur privé et la distribution de la croissance économique dans les pays à faible revenu, et qu'elles pourraient également offrir des produits financiers nouveaux et innovants, ainsi que du savoir-faire, aux pays à revenu intermédiaire. Elle va par ailleurs travailler en étroite collaboration avec elles à la conception et à la fourniture de biens publics mondiaux et régionaux, par l'intermédiaire de fonds mondiaux, dans des domaines tels que les maladies transmissibles, le réchauffement climatique, etc.

Enfin, l'Espagne a amplifié sa participation aux organismes multilatéraux régionaux, en particulier en Amérique latine et, plus récemment, en Afrique. Elle estime que ces organismes régionaux ont gagné en responsabilités et en compétences pour appuyer l'intégration économique et fournir des biens publics régionaux. L'Espagne travaille de longue date avec les organisations régionales latino-américaines, et a récemment intensifié sa coopération avec les organisations africaines telles que le NEPAD, la CEDEAO et l'Union africaine.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Les responsabilités et l'organisation administrative de l'aide multilatérale sont essentiellement réparties entre deux départements de l'administration centrale : le Ministère des affaires étrangères et de la coopération (MAEC) et le Ministère de l'économie et des finances. Au sein du MAEC, le Secrétariat d'État à la coopération internationale, en étroite coopération avec l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID), définit les politiques de l'Espagne envers l'ONU et valorise son rôle dans le système onusien. Le Ministère de l'économie et des finances traite les questions concernant les institutions financières multilatérales. Le MAEC finance un nombre toujours grandissant de programmes et de projets conduits ou gérés par des banques régionales de développement, ce qu'il fait en pleine coordination et en accord total avec le Ministère des finances.

Depuis 2006, deux organismes de coordination ont été établis, qui est dirigés par la Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement du MAEC et dont l'objectif est de mettre en commun les informations et de coordonner les opérations et les programmes multilatéraux. Le premier est un groupe de travail intra ministériel établi au sein du MAEC. Il comprend des représentants de l'AECID et des administrations régionales ayant compétence sur les questions concernant les pays en développement. Le second est une commission multilatérale plus officielle qui réunit des représentants de tous les ministères compétents ou en relation avec les organismes multilatéraux de développement ; elle a pour mission d'assurer la totale cohérence des politiques envers ces organismes et la coordination des budgets multilatéraux. Enfin, dans le cadre de la restructuration en cours de l'AECID, une nouvelle Direction générale sectorielle et multilatérale a été créée, qui renforce considérablement les capacités nationales de planification, de contrôle et de suivi de la politique multilatérale.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs (2007), le CAD soulignait que l'Espagne devait mettre la dernière main à sa stratégie multilatérale dans les meilleurs délais étant donné l'augmentation rapide du budget qu'elle alloue à l'aide multilatérale. Comme indiqué plus haut, l'Espagne a rempli cette recommandation avec la mise au point de la Stratégie multilatérale.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

L'aide multilatérale espagnole a sensiblement progressé ces dernières années et représente désormais, contributions volontaires et financements des budgets réguliers confondus, plus de la moitié de son APD totale. Cet essor résulte de la détermination politique de l'Espagne de participer au système multilatéral. Dans le cadre de l'augmentation de son aide, l'Espagne prévoit de stabiliser la part multilatérale aux environs de son niveau actuel. Elle envisage d'adopter une planification pluriannuelle des contributions aux budgets

réguliers, surtout ceux des principaux organismes des Nations Unies qu'elle finance, de manière à en accroître la prévisibilité. Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération dirige actuellement l'élaboration d'un nouveau Plan directeur pour la coopération espagnole 2009-11, qui prévoira des contributions plus ciblées, plus concentrées et plus sélectives aux organismes multilatéraux. Le Plan envisage de négocier des accords pluriannuels avec les organismes les plus efficaces de manière à accroître la prévisibilité des financements en contrepartie d'une plus grande transparence et de meilleurs résultats.

Notes

1. Ministère des affaires étrangères et de la Coopération (2005), *The Master Plan for Spanish cooperation (2005-2008)*, Madrid (www.aecid.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/ftp/Plan_Director_Ing.pdf).
2. Ibid. *The Master Plan for Spanish cooperation (2005-2008)* page 87.
3. Ibid. *The Master Plan for Spanish cooperation (2005-2008)* page 86.

États-Unis

1. L'aide multilatérale : aperçu

Deux modifications au mode de notification de l'APD des États-Unis ont des retombées sensibles sur la présentation de leur aide multilatérale. Depuis 2002, l'aide alimentaire acheminée par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial (PAM) est correctement attribuée aux pays partenaires et non présentée sous forme de contribution multilatérale unique. Depuis 2004, l'aide américaine fournie par le Bureau de la population, des réfugiés et de la migration (PRM) du Département d'État au travers du HCR et d'autres organisations internationales est notifiée sous forme de flux bilatéraux du fait que les finalités et les bénéficiaires de cette assistance sont spécifiés dans les registres américains (ce traitement est conforme aux directives de notification adoptées par le Groupe de travail sur les statistiques du CAD en juin 2005).

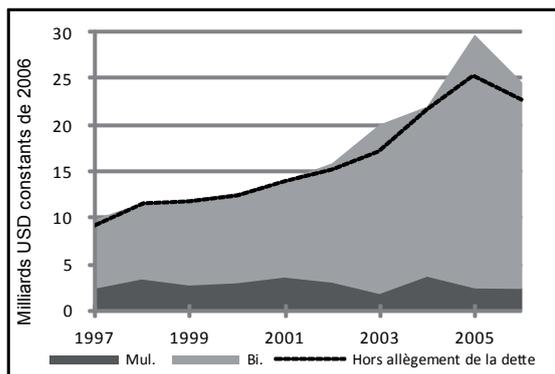
L'aide multilatérale américaine aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 10% de l'APD brute en 2006, pourcentage qui les place à un niveau inférieur à la moyenne 2004-06 du CAD (29%) nette de l'allègement de la dette (19% en moyenne de trois ans pour le CAD hors contributions à la CE) et en fait le pays donneur du CAD affichant la part multilatérale la plus faible. Ces contributions les rangent toutefois au cinquième rang en termes absolus, alors qu'ils occupent le premier rang en tant que donneur bilatéral. L'aide multilatérale a légèrement reculé, en termes absolus, au cours de la décennie écoulée. En 2006, les apports multilatéraux se sont élevés à USD 2.4 milliards, soit USD 9 millions de moins qu'en 1997. À l'inverse, l'aide bilatérale a substantiellement progressé, ce qui s'est traduit par une baisse de 14 points de pourcentage de la part multilatérale de l'APD totale durant la période. Cette part a enregistré des variations assez sensibles pendant ces dix années, le niveau minimal (8%) ayant été atteint en 2005, et le maximal (29%) en 1998.

Outre les deux modifications apportées à la notification de l'APD américaine, le recul de la part de l'APD multilatérale en 2002-06 est essentiellement imputable à trois autres facteurs : d'importants décaissements de fonds d'aide économique versés directement aux pays partenaires; le recours à des organismes américains, étrangers et nationaux pour satisfaire aux besoins d'infrastructure en Irak, en Afghanistan, et dans d'autres pays partenaires qui ne relèvent pas de la compétence du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales; et le calendrier des souscriptions annuelles (année civile) aux banques multilatérales de développement entre 2003 et 2004. La part multilatérale de l'APD totale américaine a substantiellement augmenté en 2007.

En 2004-06, la Banque mondiale a été la première bénéficiaire de l'aide multilatérale américaine, dont elle a absorbé 42% (5% de l'APD totale) et qui a presque entièrement été transférée par l'intermédiaire de l'IDA. Le système des Nations Unies en a reçu 22%

(2% de l'APD). A l'intérieur de ce système, l'UNICEF, le PNUD et la FAO ont été les trois premiers bénéficiaires des contributions aux budgets réguliers, dont ils ont reçu respectivement 20%, 18% et 11%. En termes absolus, les États-Unis ont été le premier contributeur au système de l'ONU en 2006. En 2004-06, les apports américains au Fonds mondial ont représenté une part relativement importante de l'APD multilatérale (15%) en comparaison à d'autres membres du CAD.

Graphique 1. **APD brute des États-Unis (1997-2006)**



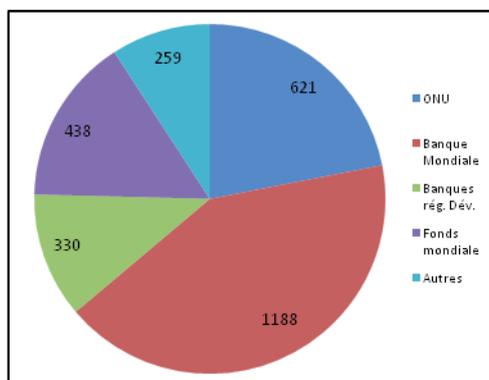
Source : Statistiques agrégées du CAD

Tableau 1. **Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale**

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	24	26
1998	29	30
1999	23	23
2000	24	24
2001	26	26
2002	19	20
2003	9	11
2004	17	17
2005	8	10
2006	10	10

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale des États-Unis (contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions des États-Unis aux budgets réguliers des Nations Unies (base engagements) se sont élevées à USD 630 millions en 2006, mais ne représentent que 25% de leur aide totale à l'ONU et transférée par son intermédiaire cette année-là. Une autre tranche de USD 1.9 milliard a été affectée par ce biais à des projets et programmes spécifiques, dont plus de la moitié a été acheminée par l'intermédiaire du PAM. Les contributions aux budgets réguliers ont représenté 54% seulement de l'utilisation totale des

organisations multilatérales par les États-Unis. Si l'on ajoute les financements des budgets réguliers aux contributions volontaires, ils ont transféré 18 % environ de leur aide au système multilatéral et par le biais de celui-ci en 2006. Cette présentation de l'engagement global des États-Unis auprès des organisations multilatérales est donc plus claire et plus détaillée.

Tableau 2. **Contributions des États-Unis aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	630	1,855	2,485	25
<i>dont:</i>				
UNICEF	126	125	250	50
HCR	-	317	317	-
UNRWA	-	86	86	-
PAM	-	1,050	1,050	-
OMS	67	130	197	34
Groupe Banque mondiale	828	24	853	97
Banques rég. dév.	240	-	240	100
Autres organismes multilatérales	687	157	843	81
Total	2,385	2,035	4,421	54

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

3. Stratégie multilatérale

Stimuler la croissance économique pour résorber la pauvreté demeure l'objectif fondamental de l'assistance américaine au développement¹. Bien que les États-Unis ne se soient pas dotés d'un document cadre couvrant leur stratégie globale et leur engagement envers les organismes multilatéraux, leur approche envers les organisations multilatérales telles que les banques multilatérales de développement et le système de l'ONU est énoncée dans la loi, les documents et les discours. Les États-Unis participent aux organisations multilatérales pour favoriser leurs intérêts en matière de sécurité nationale et de politique étrangère et pour défendre leurs valeurs². D'autres raisons essentielles président à cet engagement : (a) les crises et les risques mondiaux appellent souvent des solutions mondiales ; (b) les tribunes les plus utiles pour diffuser les valeurs américaines de liberté, de démocratie et de prospérité sont souvent les plus larges ; (c) les organisations multilatérales sont parfois le moyen le plus efficace d'établir des normes internationales ; et (d) les organisations multilatérales sont un moyen performant de mobiliser les ressources américaines pour le plus grand bien³.

Les trois objectifs suivants guident l'engagement américain envers les Nations Unies : encourager l'ONU à satisfaire le dessein de ses fondateurs en renforçant l'efficacité de la coopération multilatérale et en assurant la bonne gestion de ses propres ressources. Ces principes découlent des priorités de la politique étrangère américaine : favoriser la paix et protéger les innocents, mettre le multilatéralisme au service de la démocratie, de la liberté et de la bonne gouvernance, aider les personnes en grande détresse, promouvoir le développement axé sur les résultats, et préconiser la réforme des Nations Unies et la discipline budgétaire⁴.

Les États-Unis rappellent que les banques multilatérales de développement jouent un rôle central à l'appui de la croissance et de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, et offrent souvent le moyen le plus efficace de déployer les ressources affectées au développement. Ils ont un intérêt vital à veiller à ce que ces institutions fonctionnent de manière efficace et rationnelle et disposent des moyens nécessaires pour remplir leurs missions fondamentales. Les États-Unis notent par ailleurs que les banques multilatérales de développement participent de plus en plus à des programmes présentant un intérêt décisif pour les États-Unis, notamment l'aide aux États fragiles et sortant d'un conflit et les programmes destinés à lutter contre la corruption et à améliorer la gouvernance. Ils sont résolus à les encourager à s'adapter à un environnement mondial en pleine mutation en exploitant leurs avantages spécifiques pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement tout en veillant à donner une valeur maximale à l'argent des contribuables⁵.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Plusieurs organismes gèrent l'aide multilatérale, mais le Département du Trésor et le Département d'État sont les principaux responsables de la politique et de la stratégie multilatérales. Le premier est chargé des institutions multilatérales de développement. Au sein du Secrétariat aux affaires internationales, le service du financement du développement international et de la dette supervise la gestion courante de la coopération pour le développement avec les banques multilatérales de développement par l'intermédiaire du Bureau des banques multilatérales de développement, du Bureau de la politique de développement, et du Bureau des opérations de financement⁶. Le Département du Trésor préside le Groupe de travail sur l'assistance multilatérale, l'instance principale chargée de coordonner les points de vue des organismes. Sur la base de ces discussions inter organismes, le Département du Trésor rédige des instructions qu'il envoie aux Directeurs exécutifs en précisant quels points ceux-ci doivent soulever et la façon dont ils doivent voter chaque proposition traitant de prêts ou de politiques des banques multilatérales de développement. Le groupe se compose de représentants des départements du Trésor, de l'agriculture et du commerce, du Département d'État, d'USAID, du Conseil de la Réserve fédérale, et de la Banque d'import-export. Le Congrès intervient également dans l'élaboration de la politique américaine du fait qu'il contrôle le montant des fonds affectés aux banques multilatérales de développement et adopte les lois précisant la position des États-Unis en leur sein⁷.

Le Département d'État assume la responsabilité globale de l'engagement des États-Unis envers le système des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales. Le Bureau des organisations internationales définit et applique la politique américaine à l'ONU, dans les organismes spécialisés de l'ONU et dans d'autres organisations internationales (Organisation des États américains, Organisation sanitaire panaméricaine, Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture, Fonds multilatéral du Protocole de Montréal, et d'autres) et fait appel à la diplomatie multilatérale pour défendre les intérêts américains⁸. Bien que les fonds destinés aux contributions volontaires à l'UNICEF et à d'autres organisations internationales soient gérés par le Bureau des organisations internationales du Département d'État, c'est la Direction de l'assistance extérieure qui les contrôle et en établit le budget.

En vertu de la loi de 1962 sur les migrations et l'aide aux réfugiés, le Bureau de la population, des réfugiés et des migrations (PRM) du Département d'État apporte des fonds au HCR, au CICR, à l'OIM et à d'autres organisations internationales compétentes. Si la majeure partie du personnel du PRM, à Washington et dans les ambassades américaines,

est dans une certaine mesure chargé d'entretenir les relations avec les organisations multilatérales, plusieurs postes ont pour mission exclusive de traiter avec le HCR, le CICR, l'OIM et l'UNRWA.

USAID, le canal par lequel transitent les contributions américaines au Fonds mondial et à l'ONUSIDA, est coordonné par le coordinateur international pour le Sida du Département d'État au titre du Plan d'aide d'urgence du Président des États-Unis en matière de lutte contre le Sida. USAID intervient aussi directement, avec plusieurs organisations multilatérales, dans la prestation de l'aide bilatérale américaine dans le monde. Par l'intermédiaire de son responsable des relations extérieures, le Bureau de l'aide étrangère aux sinistrés fournit des dons globaux ou consolidés aux organisations multilatérales dans le cadre de la prestation d'aide humanitaire. Dans certains cas, les ambassades ou missions américaines accordent des allocations qui sont gérées soit par une équipe responsable de l'aide aux sinistrés, soit par un conseiller régional. Le Bureau de l'alimentation pour la paix s'en remet en grande part au PAM pour distribuer la nourriture aux réfugiés et pendant les situations de crise afin de réaliser les objectifs de lutte contre la faim d'USAID.

Sous l'autorité du Département de la santé et des services sociaux, le Centre de contrôle des maladies et les Instituts nationaux de la santé fournissent des financements et des moyens à l'OMS et aux organisations internationales.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs (2006), le Conseil d'administration a formulé une recommandation concernant la politique des États-Unis en matière d'aide multilatérale. Il a notamment encouragé les autorités à renforcer leur rôle dans le financement du système multilatéral et à mettre en place un cadre plus cohérent axé sur les performances pour gérer les crédits multilatéraux⁹.

Réponse des autorités américaines sur la suite à donner à ces recommandations :
« Les États-Unis ne souscrivent pas à ces recommandations. Ils demeurent le premier contributeur aux banques multilatérales de développement et au système de l'ONU. Leur aide aux organisations multilatérales, et leur engagement à leur égard, est restée soutenue, malgré la croissance plus rapide d'autres canaux d'acheminement ces dernières années. Le cadre stratégique des États-Unis pour l'affectation de l'aide multilatérale garde toute sa cohérence.

La Commission des affaires étrangères du Sénat a bien évoqué l'examen par les pairs du CAD effectué en 2006 qui signalait le rétrécissement de la part du financement multilatéral dans l'aide américaine au développement, et a demandé au Département d'État d'expliquer cette évolution et la priorité apparemment donnée aux projets bilatéraux sur la coopération multilatérale. Le Département d'État lui a communiqué en réponse les mêmes chiffres et les mêmes explications que ceux qu'il avait fournis en octobre 2006 à l'équipe de l'examen par les pairs ; la Commission s'est déclarée satisfaite de ces explications. »

Les États-Unis indiquent en outre que l'engagement américain envers les organisations multilatérales fait l'objet d'évaluations systématiques effectuées au moyen de l'outil de notation de l'évaluation des programmes (*Program Assessment Rating Tool*, ou « PART ») du Bureau de la gestion et du budget (OMB)¹⁰. Un examen conduit au moyen du PART permet de dégager les points forts et les points faibles d'un programme afin d'éclairer les décisions de financement et de gestion visant à améliorer son efficacité. Du fait que le PART comporte une série uniforme de questions analytiques, il permet de suivre les améliorations apportées

aux programmes au fil du temps, et de procéder à des comparaisons entre programmes de nature analogue.

Le Service de la recherche du Congrès et le Bureau de la comptabilité générale examinent divers aspects de l'engagement américain envers les organisations multilatérales et les résument à l'intention du Congrès et du grand public afin de faciliter les débats stratégiques et les considérations d'ordre financier.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Les États-Unis ne répartissent pas les crédits entre l'aide bilatérale et multilatérale en fonction d'objectifs particuliers, et n'ont pas établi de plan général d'augmentation de l'aide affectée aux organisations multilatérales et par leur intermédiaire. Leurs contributions aux organisations multilatérales resteront élevées, et la part multilatérale de l'aide américaine devrait revenir aux niveaux antérieurs.

L'aide financière des États-Unis aux banques multilatérales de développement se fonde sur des engagements de reconstitution des ressources concessionnelles ou d'augmentation du capital de ces institutions convenus à l'échelon international. Les demandes d'autorisation de participation des États-Unis à ces reconstitutions, dont le montant total des sommes engagées pour des périodes de trois ou quatre ans, sont soumises à l'approbation du Congrès, chaque versement faisant l'objet de dotations budgétaires annuelles. Les versements programmés sont inscrits aux demandes budgétaires du gouvernement chaque année; toute amputation des montants affectés se traduit par des arriérés pour les États-Unis. Les propositions de financement des banques multilatérales de développement actuellement soumises au Congrès portent sur USD 1.5 milliard pour l'exercice 2008, et 2.1 milliards pour l'exercice 2009, dont USD 400 millions pour le Fonds international de technologies propres à la Banque mondiale, et USD 42 millions pour régler les arriérés.

Même avec des financements stables ou inférieurs pendant l'année 2009, les États-Unis resteront le principal contributeur au système des Nations Unies. Ils ne peuvent appuyer la proposition actuelle d'une augmentation de 25 % du budget de l'ONU – elle ne serait pas réalisable, et ne peut être soutenue au plan politique¹¹. La nouvelle autorisation de crédits dans la limite de USD 48 milliards récemment accordée au PEPFAR augmentera toutefois substantiellement les contributions américaines au Fonds mondial, à l'ONUSIDA et à d'autres partenaires internationaux¹². Les États-Unis resteront le premier donneur au PAM, au HCR, à l'OIM, à l'UNRWA et à d'autres organisations internationales pour faire face aux besoins humanitaires et aux catastrophes naturelles.

Notes

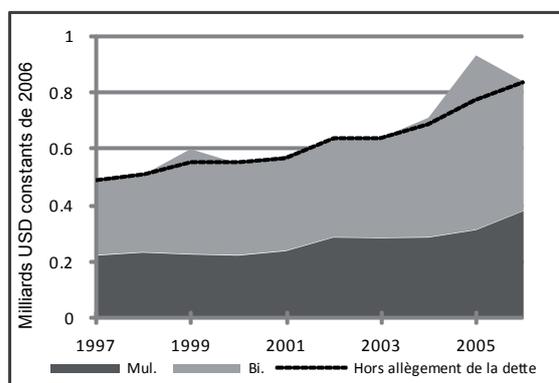
1. USAID (2002). *Foreign aid in the national interest : Promoting freedom, security, and opportunity* (www.usaid.gov/fani/Full_Report--Foreign_Aid_in_the_National_Interest.pdf).
2. www.state.gov/p/io/c9703.htm.
3. www.state.gov/p/io/rls/rm/43137.htm.
4. www.state.gov/p/io/c9703.htm.
5. Département du Trésor des États-Unis (2008), *Treasury International Programs, Justification for Appropriations*, FY 2009 Budget Request, Washington DC (www.state.gov/documents/organization/101368.pdf).
6. www.treas.gov/offices/international-affairs/.
7. www.openers.cdt.org/document/RS20791.
8. www.state.gov/p/io/.
9. OCDE (2006), *États-Unis : Examen par les pairs du CAD*, Paris (www.oecd.org/document/27/0,3343,fr_2649_34603_37832632_1_1_1_1,00.html).
10. www.whitehouse.gov/omb/expectmore/index.html – Index of performance reviews.
11. www.state.gov/p/io/rls/rm/97960.htm.
12. www.pepfar.gov/press/107735.htm.

Finlande

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale finlandaise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 45 % de l'APD brute et de l'APD hors allègement de la dette en 2006, comparé à une moyenne de 2004-06 de 29 %, nette de l'allègement de la dette, pour le CAD (hors contributions à la CE, ce pourcentage s'établit à 27 %, en comparaison à 19 % pour la moyenne de trois ans du CAD). L'aide multilatérale a augmenté en termes absolus au cours des dix dernières années, passant de USD 223 millions en 1997 à USD 380 millions en 2006. L'aide bilatérale ayant augmenté au même rythme, la part de l'aide multilatérale dans le total de l'APD est en 2006 quasiment la même qu'en 1997.

Graphique 1. APD brute de la Finlande (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

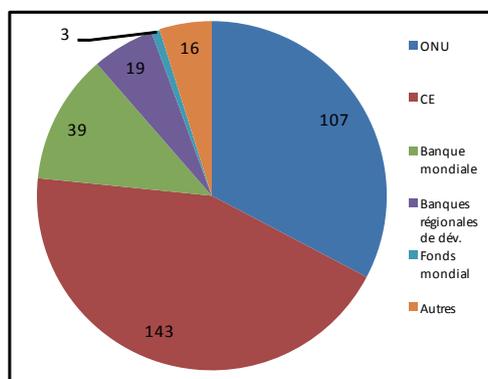
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	46	46
1998	46	46
1999	38	41
2000	41	41
2001	41	42
2002	45	45
2003	45	45
2004	40	42
2005	34	40
2006	45	45

En 2004-06, la CE a été la première bénéficiaire de l'aide multilatérale finlandaise, dont elle a absorbé 44 % (17 % de l'APD totale). Le système des Nations Unies en a reçu 33 % (13 % de l'APD totale). Le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF ont été les trois principaux organismes bénéficiaires au sein de l'ONU, représentant respectivement 18 %, 17 % et 16 % des contributions au budget central. La Banque mondiale a obtenu 12 % de l'aide multilatérale (5 % de l'APD totale), et les crédits aux banques régionales de développement en ont constitué 6 %.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Finlande (contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de la Finlande aux budgets réguliers de l'ONU (base engagements) se sont élevées à USD 90 millions en 2006, mais ne représentent que 58 % de son aide totale à l'ONU et transférée par son intermédiaire cette année-là. Une autre tranche de USD 65 millions a été affectée par le biais de l'Organisation à des projets et programmes spécifiques. Au total, les financements des budgets réguliers ont représenté 79 % de l'utilisation totale des organisations multilatérales par la Finlande. Si l'on y ajoute les financements extrabudgétaires, quelque 47 % des engagements finlandais liés à l'aide ont été transférés au système multilatéral et par l'intermédiaire de celui-ci en 2006.

Tableau 2. **Contributions de la Finlande aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	90	65	155	58
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	20	15	35	57
<i>FNUAP</i>	19	3	22	86
<i>UNICEF</i>	18	6	24	76
<i>HCR</i>	-	10	10	-
<i>PAM</i>	8	11	18	42
<i>OMS</i>	4	6	10	36
CE	119	-	119	100
Groupe Banque mondiale	52	14	66	79
Banques rég. dév.	30	6	36	83
Autres organismes multilatérales	66	8	73	90
Total	357	93	450	79

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

3. Stratégie multilatérale

La Finlande a récemment adopté un cadre stratégique, *La coopération multilatérale dans la politique de développement de la Finlande – 2008*, qui régit sa politique générale et son engagement à l'égard des organismes multilatéraux. La politique multilatérale finlandaise et ses objectifs sont définis dans des documents tels que *Development Policy Programme 2007**, *Finland's Development Cooperation*† et *Strategy of the Finnish Foreign Affairs Administration regarding the United Nations 2008*. La coopération de la Finlande avec les organisations multilatérales est motivée par l'ampleur de leur couverture géographique et sectorielle, de leurs ressources et de leur savoir-faire dans les pays, et par le suivi qu'elles assurent au niveau mondial, ce qui lui permet d'atteindre même les pays avec lesquels elle n'entretient pas de relations de coopération bilatérale.

La Finlande indique que son intervention dans l'orientation stratégique des organisations partenaires, le financement de programmes de développement et la coopération thématique sont pour elle les meilleurs moyens d'agir sur le développement dans le cadre de la coopération multilatérale. A son avis, les principaux organismes de mise en œuvre de la coopération multilatérale sont ceux des Nations Unies et les institutions internationales de financement du développement et de la défense de l'environnement. Elle voit en eux des intervenants essentiels à la réalisation des OMD et au suivi des progrès accomplis. La coopération multilatérale, le renforcement du système multilatéral et la promotion des objectifs de développement sont selon elle essentiels, de même que les priorités suivantes : la réforme de l'ONU ; le développement du système d'accords multilatéraux ; et la création d'un cadre structurel complet pour le développement international. La Finlande souhaite consolider le système multilatéral par les moyens suivants :

- Appui au développement du système multilatéral et aux réformes des organisations telles que « One UN » et « Voice and participation of Developing and Transition Countries » en ce qui concerne les institutions de Bretton Woods.
- Participation dynamique aux négociations internationales et aux processus et projets de partenariat.
- Soutien à la présence des organisations sur le terrain et coopération avec les partenaires au développement, dans la cohérence et la complémentarité.
- Mobilisation de financements prévisibles et à long terme pour les organisations ; et
- Promotion de la valeur ajoutée finlandaise dans le processus de développement.

Parmi les organismes d'exécution des Nations Unies, le PNUD, l'UNICEF, la FNUAP et le PAM sont les quatre partenaires stratégiques de la Finlande, en accord avec ses contributions aux budgets réguliers de l'ONU et ses financements extrabudgétaires (tableau 2). Le gouvernement finlandais soutient le principe « One UN » et s'associe à tous les travaux et mesures visant à harmoniser et à simplifier le système des Nations Unies. Les financements thématiques que la Finlande affecte aux organismes de l'ONU ont pour objectifs spécifiques

* Ministère finlandais des affaires étrangères (2007), *Development Policy Programme 2007 – Towards a Sustainable and Just World Community*, Helsinki (<http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=24014&GUID={41C62727-0F60-4794-B744-F40E9460D79F}>).

† Ministère finlandais des affaires étrangères (2005), *Finland's Development Cooperation*, Helsinki (<http://global.finland.fi/Public/download.aspx?ID=13658&GUID=%7B7BB6F6BE-7504-4054-A5F1-79D01C5394E1%7D>).

de renforcer la capacité économique des pays en développement et leur aptitude à négocier et à appliquer des accords commerciaux, et à lutter contre les risques sanitaires. S'agissant des institutions financières internationales, le Groupe de la Banque mondiale (notamment l'IDA) et la BAD, la BASD et la Banque interaméricaine de développement sont ses partenaires privilégiés. La coopération thématique avec les IFI porte essentiellement sur les questions associées à l'environnement, aux ressources naturelles et à la gouvernance.

La Finlande a pour ambition de relever la qualité de l'aide de l'Union européenne, de veiller plus efficacement à ce qu'elle arrive à destination et à ce qu'elle soit affectée à la lutte contre la pauvreté et, surtout, aux pays les plus démunis et les moins développés. Elle préconise l'harmonisation et la complémentarité de l'aide communautaire et de l'aide bilatérale des pays membres. Elle insiste sur le fait que la CE doit mettre l'accent sur la politique de développement dans le cadre de ses relations extérieures, et s'engager à œuvrer systématiquement aux objectifs de développement dans tous les domaines de la politique. Elle souligne en outre que la CE doit améliorer la cohérence interne de la coopération internationale dans le cadre de ses opérations.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Le Ministère des affaires étrangères est le principal responsable de la coopération multilatérale et de la formulation des politiques au sein de l'administration interne. Suite à sa restructuration interne, au début de septembre 2008, les fonctions du Département des affaires mondiales sont désormais réparties entre le Département de la politique du développement, le Département des affaires politiques et le Département des relations économiques extérieures. Cette réorganisation vise à renforcer la cohérence et la coordination des opérations multilatérales. Le Département de la politique du développement est le premier responsable de l'assistance multilatérale au développement. Il couvre les questions internationales et multilatérales liées au développement et traite à ce titre avec l'ONU et les IFI, gère les problèmes associés à la dette et à l'assistance humanitaire, et travaille en étroite coopération avec d'autres départements du Ministère sur les questions de planification générale et d'élaboration des politiques. Afin d'améliorer la cohérence des politiques des ministères participant à la coopération internationale, le Ministère des affaires étrangères travaille en étroite collaboration avec d'autres ministères, par exemple avec le Ministère des finances en ce qui concerne les questions associées à la Banque mondiale, ou le Ministère de l'environnement pour les questions relatives au climat.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et par l'institut national d'audit

Dans son dernier examen par les pairs (2007), le CAD a formulé des recommandations particulières concernant l'aide multilatérale et encouragé la Finlande à maintenir sa politique actuelle de financement des budgets réguliers des organismes multilatéraux, laquelle doit constituer un élément clé de sa stratégie d'augmentation de l'aide. Cette politique vis-à-vis des organismes multilatéraux doit faire de la performance un critère fondamental, et servir de base au dialogue sur les politiques ainsi qu'aux décisions concernant l'affectation des crédits.

En 2008, l'institut national d'audit a présenté un rapport d'évaluation de l'audit de performance des thèmes intersectoriels de la coopération bilatérale au développement et de l'aide délivrée par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux et de l'Union européenne. Ce rapport soulignait la nécessité de répartir le travail sur ces thèmes entre les intervenants bilatéraux et multilatéraux et l'Union européenne, et d'en améliorer la cohérence.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Selon le cadre stratégique récemment adopté, *Multilateral Cooperation in Finland's Development Policy 2008*, et les dernières projections de l'APD finlandaise, la part de l'aide multilatérale dans l'APD totale devrait rester stable. Elle devrait pour l'essentiel être affectée aux budgets réguliers des organisations, à l'appui de la capacité opérationnelle, de l'efficacité et de l'orientation sur les résultats.

France

1. Aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale française aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 27% de l'APD brute en 2006, comparé à 24% pour la moyenne 2004-06 du CAD. Comme la France a consenti un allègement considérable de la dette aux pays en développement au cours de la dernière décennie, la part de l'aide multilatérale, nette de l'allègement de la dette, a été de 38%, comparé à 29% pour la moyenne de trois ans du CAD (hors contributions à la CE, ce pourcentage s'établit à 16%, en comparaison à 19% pour la moyenne de trois ans du CAD). L'aide multilatérale a augmenté de USD 1.4 milliard en termes absolus au cours des dix dernières années, passant de USD 2 milliards à USD 3.4 milliards en dollars constants de 2006. La part multilatérale (nette de l'allègement de la dette) a augmenté de plus de 10% sur la décennie écoulée.

Graphique 1. APD brute de la France (1997-2006)

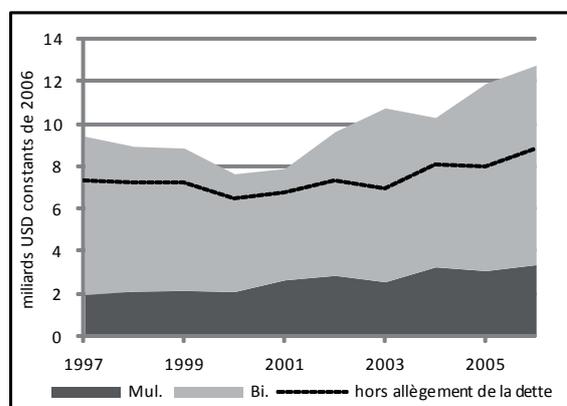


Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

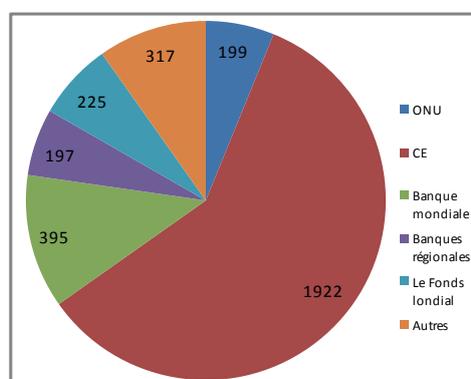
Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	21	27
1998	24	29
1999	24	30
2000	28	33
2001	34	39
2002	30	39
2003	24	37
2004	32	40
2005	26	39
2006	27	38

Source : Statistiques agrégées du CAD

Comme pour la plupart des États membres de l'UE, la CE est de loin le principal bénéficiaire, soit près de 60% de l'APD multilatérale (16% de l'APD totale) entre 2004 et 2006, dont 43% ont été acheminés par le biais du FED. La Banque mondiale est le deuxième bénéficiaire par ordre d'importance, avec 12% des contributions aux budgets réguliers sur la période 2004-2006. Parmi les membres du CAD, la France est le deuxième contributeur au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme pour la période 2004-2006. Le système de l'ONU représente 6% de l'APD multilatérale entre 2004 et 2006, soit un niveau inférieur à la moyenne du CAD. La contribution à la Banque africaine de développement se classe à la 5^{ème} place, représentant 80% du financement français des banques régionales de développement entre 2004 et 2006.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la France**
(contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

Tableau 2. **Contributions de la France aux budgets réguliers des agences multilatérales**
et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006

Versements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	205	69	274	75
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	30	14	44	68
<i>PAM</i>	5	21	26	19
<i>OMS</i>	24	10	34	71
<i>UNICEF</i>	18	14	32	56
CE	1,938	-	1,938	100
Groupe Banque mondiale	456	5	461	99
Banques rég. dév.	207	5	212	98
Autres organismes multilatérales	578	1	579	100
Total	3,384	80	3,464	98

Source : Statistiques agrégées du CAD et chiffres du ministère français des affaires étrangères et européennes sur les contributions volontaires (en anglais : « non-core funding »).

2. Utilisation totale du système multilatéral*

Pour l'heure, la France ne renseigne pas le champ « canal d'acheminement », et par conséquent les données statistiques du CAD n'incluent pas les données sur l'utilisation intégrale du système multilatéral. Le ministère des Affaires étrangères et européennes a fourni des données agrégées sur les contributions volontaires (en anglais : « non-core funding ») en 2006. Celles-ci montrent un financement extrabudgétaire (en anglais : « non-core funding ») du système des Nations Unies de l'ordre de USD 69 millions en 2006 ; autrement

* La Section 1 se fonde sur les contributions aux budgets réguliers sur la base des décaissements bruts. La Section 2 a trait à l'utilisation globale du système multilatéral pour lequel les données disponibles ne portent que sur les engagements.

dit, la France utilise plus le système de l'ONU que ne le suggère la Figure 2. Sur la base de ces données, les contributions de la France aux budgets réguliers des organisations multilatérales ont représenté 98% de son utilisation totale des organisations multilatérales. Cependant, il se pourrait que l'estimation des contributions volontaires ne reflète que partiellement l'utilisation de cet instrument, à cause de l'exclusion des financements des opérations de maintien de paix et autres activités qui ne relèvent pas du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

3. Stratégie multilatérale

Même si la France s'est fermement engagée à fournir une aide aux organisations multilatérales, l'absence de vision stratégique à moyen terme sur l'aide multilatérale limite son influence au sein des organisations internationales en général*. Conformément à la « révision générale des politiques publiques » en cours, il a été recommandé à la France d'élaborer une stratégie plus explicite de coopération multilatérale et de se montrer plus sélective quant aux organisations multilatérales qu'elle soutient.

La France a subséquemment initié la préparation d'une stratégie générale de coopération multilatérale, dans le but de réduire le nombre total d'organisations multilatérales et de clarifier les objectifs, les ressources utilisées et les résultats attendus pour toutes les organisations multilatérales retenues. Elle travaille par ailleurs à l'élaboration de stratégies individuelles concernant la CE et la Banque mondiale, devant être finalisées en 2008. Les stratégies relatives au Groupe de développement de l'ONU, à la Banque africaine de développement et aux activités de développement de l'OCDE suivront en 2009.

La France, qui est membre du réseau MOPAN depuis 2005, soutient le développement par ce dernier d'une méthodologie ambitieuse visant à mieux évaluer les performances des organisations multilatérales.

4. Gestion de l'aide multilatérale

En France, l'organisation institutionnelle en matière de politique de développement, y compris l'assistance multilatérale, est répartie entre plusieurs acteurs. Contrairement à certains membres du CAD, il n'existe pas d'institution française unique, investie de la responsabilité globale de coordination du système. Le ministère des Affaires étrangères et européennes gère les fonds pour la Commission européenne, le système de l'ONU et les fonds verticaux en faveur de la santé. La Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, est investie de la responsabilité institutionnelle des banques de développement et de certains fonds thématiques (comme le FEM).

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et de la *Cour des Comptes*

L'aide au développement de la France vient de faire l'objet d'un examen par les pairs du CAD en mai 2008. Le CAD a émis en particulier une recommandation sur l'aide multilatérale, qui reprend une recommandation de 2004 : la France devrait expliciter sa stratégie multilatérale en précisant les acteurs multilatéraux que la France entend appuyer en priorité et en veillant à une meilleure articulation entre les divers instruments et circuits d'acheminement de l'aide française.

* OCDE (2008), France : Examen par les pairs du CAD (DCD/DAC/AR(2008)2/08/PART2, Paris.

La Cour des Comptes publie un rapport sur les contributions volontaires et obligatoires du ministère des Affaires étrangères et européennes (4^e chambre, 3^e section) dont les principales conclusions sont les suivantes : absence de stratégie globale, dispersion des responsabilités, accumulation de différents types de contributions pour une même organisation, contrôle insuffisant de l'utilisation des fonds et absence de contrôle de la croissance des contributions. Le rapport fait part de nouvelles mesures prises par le ministère des Affaires étrangères et européennes. La DGTPE sera tenue de présenter un rapport au Parlement sur les contributions aux banques de développement.

Tel que mentionné plus haut, la France a donné suite à ces recommandations en lançant la préparation d'une stratégie générale de coopération multilatérale.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

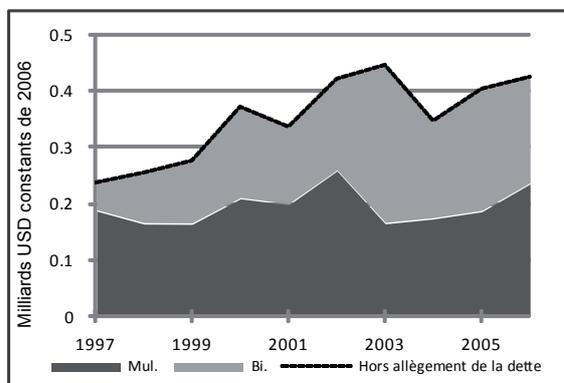
L'allocation par la France de ressources aux organisations multilatérales a nettement augmenté au cours des dix dernières années, à un rythme plus soutenu que le volume total de l'aide, entraînant un accroissement de la part de l'aide multilatérale dans l'aide totale. À l'avenir, l'augmentation planifiée de l'APD ira en priorité à la coopération bilatérale afin de maintenir un équilibre entre les circuits de financement bilatéraux et multilatéraux. La stratégie prévue pour la coopération multilatérale devrait se traduire par des réaffectations à moyen terme entre les diverses organisations ainsi que par une relation plus équilibrée entre les financements bilatéraux et multilatéraux, au lieu d'une augmentation des contributions multilatérales.

Grèce

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale grecque aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 55% de l'APD brute et l'APD nette de l'allègement de la dette en 2006, comparé à 29% pour la moyenne 2004-06 du CAD, nette de l'allègement de la dette, (hors contributions à la CE, ce pourcentage s'établit à 17%, comparé à 19% pour la moyenne de trois ans du CAD). L'aide multilatérale a augmenté de USD 47 millions en termes absolus au cours des dix dernières années, passant de USD 187 millions en 1997 à USD 234 millions en 2006. L'aide bilatérale a cependant triplé durant la décennie, d'où un recul considérable de la part multilatérale de l'APD totale, passée de 79% en 1997 à un creux de 37% en 2003, au cours de la période.

Graphique 1. APD brute de la Grèce (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

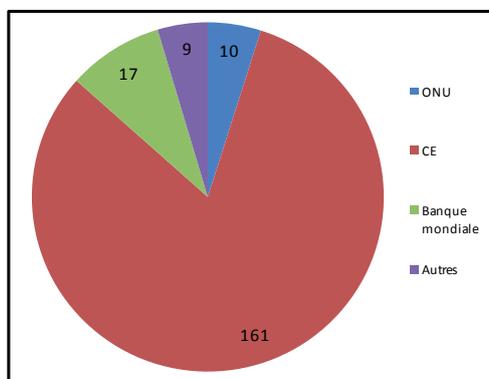
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	79	79
1998	65	65
1999	59	59
2000	56	56
2001	59	59
2002	61	61
2003	37	37
2004	50	50
2005	46	46
2006	55	55

L'allocation de l'aide multilatérale grecque suit un schéma relativement simple. La Grèce apporte son concours à l'Union européenne, à l'ONU et à ses organismes, fonds et commissions, au Groupe de la Banque mondiale et à quelques autres institutions multilatérales. En 2004-06, la CE a été de loin sa première bénéficiaire : elle a absorbé 82% de son APD multilatérale (41% de l'APD totale), dont 74% sont allés à la Commission. Les contributions à la Banque mondiale et au système de l'ONU ont représenté respectivement 9% et 5% de l'assistance multilatérale (4% et 2% de l'APD totale). La Grèce n'a affecté des fonds à aucune des grandes banques régionales de développement au cours de cette période. Le graphique 2 montre que les décaissements au titre de l'aide multilatérale effectués par l'intermédiaire d'organismes autres que l'Union européenne sont modiques.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Grèce
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de la Grèce aux budgets réguliers des Nations Unies (base engagements) se sont élevées à USD 13.6 millions en 2006, soit 95 % de l'aide totale grecque à l'ONU et transférée par son intermédiaire cette année-là. Une petite tranche de USD 0.8 million a également été affectée par ce biais à des projets et programmes spécifiques. Les financements préaffectés à la CE et à d'autres organismes multilatéraux se sont élevés à USD 1.5 million et USD 0.7 million respectivement. Les contributions volontaires de la Grèce sont très faibles ; au total, les contributions aux budgets réguliers ont représenté 99 % de son utilisation totale des organisations multilatérales. Si l'on y ajoute les contributions extrabudgétaires, la Grèce a acheminé 56 % environ de ses engagements liés à l'aide au système multilatéral et par son intermédiaire en 2006.

Tableau 2. Contributions de la Grèce aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	14	1	14	95
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	2	0	2	96
<i>UNICEF</i>	0	0	0	72
<i>HCR</i>	1	0	1	89
<i>PAM</i>	-	0	0	-
<i>OMS</i>	2	0	2	89
CE	164	2	165	99
Groupe Banque mondiale	42	-	42	100
Autres organismes multilatéraux	15	1	16	96
Total	235	3	238	99

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

3. Stratégie multilatérale

La Grèce a élaboré un document cadre (pas encore approuvé par les instances politiques) qui régit sa politique générale d'engagement envers les organismes multilatéraux. Ces dernières années, l'APD multilatérale a représenté environ la moitié du budget de la coopération pour le développement ; les stratégies globales de la Grèce dans ce domaine comportent des objectifs et des priorités destinés à guider ses engagements multilatéraux. La réalisation des OMD est l'objectif général de la politique multilatérale grecque.

La Grèce étant membre de l'Union européenne, la CE est pour elle l'organisme multilatéral primordial. Elle participe à la formulation, à l'adoption et à l'application des principes de la CE sur les questions liées au développement afin de réaliser les objectifs définis au niveau de l'Union européenne.

Dans le cadre de son engagement envers la Banque mondiale, la Grèce a pour priorités essentielles de :

- participer à la réalisation des OMD ;
- concourir à la lutte contre la pauvreté et à l'établissement d'une croissance durable dans les pays les plus pauvres, notamment en Afrique ;
- s'attaquer aux problèmes particuliers rencontrés par les États sortant d'un conflit, les États fragiles et les pays à faible revenu ;
- lutter contre le changement climatique puisque les pays en développement, et les peuples les plus démunis de la planète en particulier, sont les plus vulnérables aux variations climatiques et aux phénomènes météorologiques extrêmes ;
- favoriser une croissance économique durable dans le Sud-est de l'Europe, dans la région Europe et Asie centrale en général et dans la MENA, dont le développement économique est précaire ;
- combattre la faim et la malnutrition résultant de la flambée des prix des produits alimentaires et de l'énergie dans le cadre du « New Deal pour une politique alimentaire mondiale ».

En tant que membre de l'ONU, la Grèce prend part à ses opérations. Ses priorités au sein des organes des Nations Unies sont les suivantes :

- lutter contre la pauvreté ;
- prévenir et combattre les problèmes associés au changement climatique, s'adapter aux variations des paramètres du changement climatique et adopter les mesures nécessaires à cet égard,
- lutter contre les problèmes environnementaux tels que la pollution des eaux, la pénurie d'eau, la déforestation et la destruction de la biodiversité ;
- aider les pays méditerranéens à résoudre les problèmes de pollution de la mer Méditerranée ;
- favoriser le développement des pays africains ;
- encourager le développement des pays balkaniques et de la Mer noire ; et
- exécuter les OMD.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Les responsabilités de l'aide multilatérale sont réparties entre plusieurs intervenants, le rôle central revenant toutefois au Ministère des affaires étrangères puisqu'il est chargé de définir la politique nationale de développement. Le reste de l'assistance multilatérale est administrée par différents ministères, dont le Ministère de l'économie et des finances, le Ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, le Ministère de la santé et de la solidarité sociale, le Ministère du développement agricole et de l'alimentation, et le Ministère de la culture.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs (2006), le CAD a encouragé la Grèce à élargir la part multilatérale de son aide à d'autres institutions en dehors de l'UE afin d'en maximiser l'efficacité et d'en accroître simultanément le volume. Il l'a également incitée, parallèlement à l'élargissement de son programme multilatéral, à se montrer plus sélective et à définir une stratégie volontariste en matière d'aide multilatérale*.

La Grèce indique que sa programmation de l'assistance multilatérale est une mesure qui répond à ces recommandations en ce sens que les sommes affectées à l'aide multilatérale ont augmenté. Les domaines d'assistance sont choisis selon des considérations stratégiques, autrement dit de manière à développer les synergies entre des secteurs interdépendants (migrations et environnement, changement climatique et santé), et à en créer entre les secteurs prioritaires de l'aide bilatérale et multilatérale. Cette approche est illustrée dans le projet du 3^e plan quinquennal de développement (2008-12). La Grèce s'est également efforcée de satisfaire à la recommandation du CAD par l'élaboration d'une stratégie multilatérale globale.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

La Grèce applique à l'aide multilatérale une clé de répartition de 0.10% du RNB qu'elle prévoit de maintenir jusqu'à 2012. Le volume de l'aide multilatérale augmentera ainsi en parallèle au RNB grec. Celui-ci était censé progresser d'environ 7% par an pendant cette période, mais ce taux de croissance sera probablement révisé à la baisse compte tenu de la crise économique et financière.

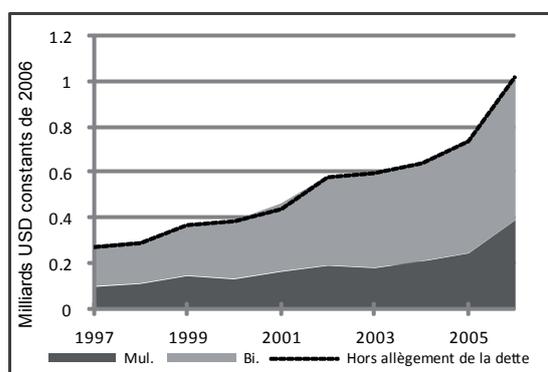
* OCDE (2006), La Grèce : Examen du CAD par les pairs, Paris (www.oecd.org/document/53/0,3343,fr_2649_34603_37756130_1_1_1_1,00.html).

Irlande

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale irlandaise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 38% de l'APD brute et de l'APD brute nette de l'allègement de la dette en 2006, comparé à la moyenne 2004-06 pour le CAD de 29%, nette de l'allègement de la dette (hors contributions à la CE, ce pourcentage s'établit à 26%, comparé à 19% pour la moyenne de trois ans du CAD)¹. Bien que l'aide multilatérale irlandaise ait quasiment quadruplé, en termes absolus, au cours de la décennie écoulée, passant de USD 99 millions en 1997 à USD 389 millions en 2006, sa part dans l'APD totale est restée pour ainsi dire stable compte tenu du taux de croissance similaire de l'aide bilatérale.

Graphique 1. APD brute de l'Irlande (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

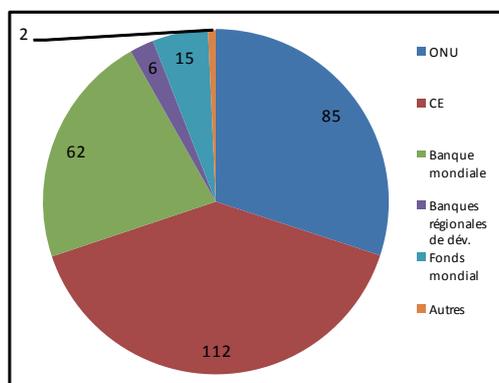
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	36	36
1998	38	38
1999	39	39
2000	34	34
2001	36	37
2002	33	33
2003	30	30
2004	33	33
2005	33	33
2006	38	38

En 2004-06, plus de 90% des contributions de l'Irlande aux budgets réguliers des organisations multilatérales ont été répartis entre trois principaux bénéficiaires : la CE, le système des Nations Unies et la Banque mondiale, qui ont respectivement absorbé 40%, 30% et 22% de l'aide multilatérale irlandaise (14%, 11% et 7% de l'APD totale). S'agissant des contributions à la CE, 24% ont été affectés par l'intermédiaire du FED durant cette période². Les trois premiers partenaires de l'Irlande au sein du système des Nations Unies, le PNUD, l'UNICEF et le HCR, ont reçu respectivement 22%, 16% et 12% des contributions aux budgets réguliers de l'ONU. En comparaison à la plupart des autres donateurs du CAD, l'Irlande ne participe pas à beaucoup de banques régionales de développement, bien qu'elle soit devenue membre de la BASD en 2006.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de l'Irlande
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

L'Irlande ne fournit pas pour l'instant d'informations sur le canal d'acheminement de l'aide au travers des organisations multilatérales. Elle est cependant sur le point d'adapter ses systèmes informatiques de manière à pouvoir le faire. En l'absence de données sur les contributions extrabudgétaires, il est impossible de présenter son utilisation du système multilatéral dans son intégralité. Même si l'Irlande fait peu appel aux financements préaffectés, elle apporte quelques contributions volontaires, au système des Nations Unies en particulier, qui augmentent son utilisation totale du système multilatéral par rapport aux chiffres concernant les contributions aux budgets réguliers indiqués à la section précédente.

3. Stratégie multilatérale

Si l'Irlande n'a pas défini de cadre stratégique pour sa politique globale et son engagement envers les organismes multilatéraux, le Livre blanc du gouvernement sur l'aide irlandaise, publié en septembre 2006, contient des informations sur la mise en pratique de l'aide multilatérale et sur la coopération multilatérale³. Ce document sert de schéma directeur à l'expansion du programme d'aide irlandais. La lutte contre la pauvreté est l'objectif général et dominant de l'Irlande en matière de développement ; l'Afrique en est le centre géographique, et les besoins fondamentaux constituent une priorité sectorielle, notamment dans les secteurs sociaux essentiels que sont l'éducation, la santé, et la lutte contre le VIH/Sida.

S'agissant de l'aide multilatérale, le Livre blanc privilégie les principaux partenaires de l'Irlande : l'ONU, la CE et la Banque mondiale. Il souligne que le système des Nations Unies joue un rôle fondamental dans la création d'un consensus international sur les grands défis du développement, et que les partenariats avec l'ONU présentent plusieurs avantages, par exemple celui d'éviter la fragmentation et la répétition des opérations et celui d'avoir une portée plus vaste que l'aide bilatérale.

Les autorités indiquent que l'Irlande a rationalisé son engagement envers les fonds et programmes de l'ONU en concentrant l'essentiel de son aide sur un petit nombre de partenaires prioritaires au sein du système de développement des Nations Unies. Irish Aid a établi des partenariats avec l'UNICEF, le FNUAP et le HCR, et des accords avec le PNUD

et l'OMS sont en cours de conclusion. Dans le cas de l'OMS, l'accord-cadre proposé est une initiative commune d'Irish Aid et du Ministère de la santé et de l'enfance ; il constituera l'assise d'une approche pangouvernementale aux relations de l'Irlande avec l'OMS. Ces partenariats se traduisent généralement par une hausse des financements affectés aux organismes de l'ONU en contrepartie d'avancées dans la réalisation des objectifs de développement définis d'un commun accord. Ils prévoient également des systèmes renforcés de suivi et d'évaluation des fonds et des programmes de l'ONU afin d'en garantir la transparence et la rentabilité. Les contributions irlandaises à l'ONU revêtent essentiellement la forme de financements aux budgets réguliers, ce qui permet aux organismes de définir leurs priorités dans le cadre du mandat convenu ; les fonds préaffectés demeurent toutefois utiles dans les situations d'urgence⁴.

L'assistance au développement de la CE fait partie intégrante du programme d'aide irlandais ; l'Irlande s'emploiera à améliorer la qualité de cette assistance et l'efficacité de sa prestation. Dans le cadre de sa coopération avec la CE, elle s'efforcera de faire en sorte qu'une part plus importante de l'aide aille aux pays les moins développés, d'encourager les autres donateurs de l'Union européenne à délier la totalité de l'aide et de renforcer la cohérence au niveau de l'UE.

S'agissant des institutions de Bretton Woods, l'Irlande signale que l'IDA est un canal d'acheminement essentiel de l'aide irlandaise. Elle reconnaît que la Banque mondiale, en relation étroite avec le FMI, exerce une influence substantielle, voire souvent décisive, sur les décisions stratégiques et sur l'affectation des ressources dans les pays en développement. Elle s'efforcera de veiller à ce que les interventions de la Banque mondiale et du FMI dans ces pays favorisent la mise en place d'un environnement propice à une utilisation efficace de son aide et à la réalisation des OMD.

L'Irlande indique en outre qu'elle apportera une aide à l'Union africaine et à d'autres organismes régionaux en Afrique afin d'appuyer les efforts visant à lutter contre les problèmes auxquels ce continent est confronté, notamment par un soutien au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. L'Irlande donnera priorité à la fonction de coordination de l'ONU dans le cadre de crises humanitaires. Elle considère que les organisations multilatérales et les partenariats mondiaux pour la santé apportent des moyens essentiels aux programmes sanitaires des pays, et encouragera ces efforts.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Irish Aid, une division du Ministère des affaires étrangères, est responsable de la gestion et de l'administration du programme d'aide internationale irlandais et de la conduite de la politique de développement irlandaise, dont la plupart des programmes multilatéraux. La section d'Irish Aid chargée de l'ONU et de la Banque mondiale travaille en étroite coopération avec la Section de la coordination avec les Nations Unies de la Division politique du Ministère des affaires étrangères pour assurer la coordination de la participation globale de l'Irlande aux travaux de l'ONU et pour que les valeurs et les intérêts irlandais soient pris en compte au sein de cette instance. La section effectue ce travail en étroite collaboration avec d'autres divisions et avec les missions permanentes de l'Irlande auprès des Nations Unies à New York, Vienne et Genève. En ce qui concerne la CE, un niveau analogue de coordination est assuré par l'intermédiaire de la représentation permanente de l'Irlande auprès de l'Union européenne à Bruxelles, et de l'unité CE de la section multilatérale d'Irish Aid. L'objectif principal consiste à assurer l'efficacité optimale de l'ensemble des financements affectés à la CE et à veiller à ce que priorité soit donnée aux mesures de lutte contre la pauvreté.

Le Ministère des finances est le principal responsable de la participation irlandaise aux institutions de Bretton Woods et à d'autres institutions financières internationales. D'autres ministères participent au programme officiel d'aide, en particulier à l'engagement de l'Irlande auprès des organisations multilatérales. On citera par exemple le soutien du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation à l'engagement irlandais en faveur du PAM, et celui du Ministère de la santé et de l'enfance envers l'OMS.

Dans son Livre blanc, le gouvernement insiste sur la nécessité d'une coopération étroite entre Irish Aid et le Ministère des finances et s'engage à resserrer les relations de travail entre ces deux administrations de manière à intégrer aux positions adoptées par l'Irlande dans les institutions financières internationales une optique profondément axée sur le développement. Les autorités ont établi une nouvelle Commission interministérielle sur le développement (IDCD) afin d'améliorer la cohérence de l'approche gouvernementale au développement en général et de tirer le meilleur parti de l'expertise et des compétences disponibles dans les services publics⁵. L'IDCD comporte une sous-commission chargée de l'engagement multilatéral qui a pour mission de superviser les relations avec les organismes de l'ONU et des IFI.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs (2003), le CAD a reconnu que l'Irlande avait adopté une approche plus sélective et ciblée et augmenté ses apports aux organismes qui soutiennent ses objectifs stratégiques, comme il l'avait recommandé dans son précédent examen (1999). Grâce à l'approche stratégique adoptée en 2001, l'Irlande a ramené le nombre de ses partenaires au sein des Nations Unies de 35 à 20 en se retirant des institutions auxquelles elle ne versait que des contributions symboliques ou qui cadraient mal avec ses objectifs de développement en général⁶.

L'Irlande a déployé des efforts considérables pour définir une approche stratégique et ciblée à l'égard de ses partenaires multilatéraux, en particulier les organismes des Nations Unies. En 2003, le CAD lui a recommandé de mettre en œuvre un engagement plus stratégique et s'appuyant davantage sur des programmes envers un nombre restreint d'organisations multilatérales de premier plan. Pour faire suite à cette recommandation, l'Irlande a réalisé en 2006-07 un examen stratégique. Les recommandations qui en ont découlé ont été suivies, ce qui a conduit à la mise en place de partenariats ciblés et stratégiques avec l'UNICEF, le FNUAP et le HCR, d'autres accords avec le PNUD et l'OMS étant en cours de conclusion. L'Irlande a amélioré la prévisibilité des budgets affectés à ces organismes en prenant des engagements de financement pluriannuels définis en fonction des objectifs de développement convenus. Ces objectifs communs s'inspirent du plan stratégique de l'organisation partenaire et comportent des indicateurs définis conjointement afin de mieux les mesurer. La durée de l'engagement financier à l'égard des organisations partenaires est synchronisée avec leur horizon de planification respectif – ainsi, dans le cas d'un plan stratégique quadriennal, Irish Aid garantit un engagement de quatre ans en contrepartie de progrès dans la réalisation des objectifs convenus. Ces progrès sont évalués chaque année dans le cadre de consultations bilatérales, par les rapports établis au niveau des pays par les bureaux locaux irlandais, et par d'autres moyens.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

L'Irlande n'applique pas de politique précise de répartition des crédits entre l'aide bilatérale et multilatérale. Lorsque que de nouveaux programmes apparaissent, elle examine soigneusement où les intégrer dans la hiérarchie de ses priorités. Actuellement, la répartition entre l'aide bilatérale et multilatérale est respectivement de deux tiers/un tiers. Dans le cadre du processus d'augmentation de l'aide en vue d'atteindre l'objectif des Nations Unies de 0.7% d'APD par rapport au RNB en 2012 et l'objectif intérimaire de 0.6% en 2010 fixé dans le Livre blanc (2006)⁷, l'Irlande prévoit de maintenir la part de l'aide multilatérale à un niveau correspondant à ses pratiques antérieures.

Notes

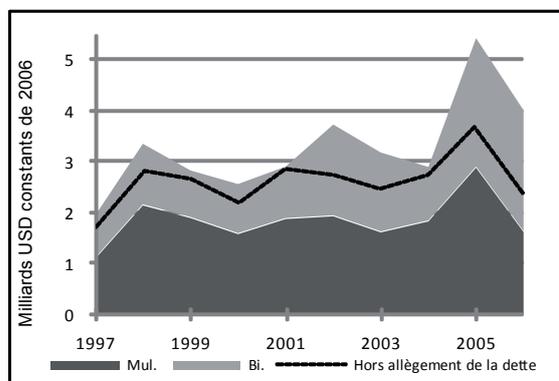
1. 2006 a été une année atypique, la part de l'aide multilatérale s'étant élevée à 38%, alors qu'elle est habituellement de l'ordre de 30% à 33%.
2. Selon Irish Aid, cette répartition va changer en raison de la hausse prévue des contributions au FDE.
3. Gouvernement irlandais (2006), *White Paper on Irish Aid*, Dublin (www.irishaid.gov.ie/whitepaper).
4. Ibid. *White Paper on Irish Aid*.
5. Ibid. *White Paper on Irish Aid*.
6. OCDE (2003), *Irlande : Examen du CAD par les pairs*, Paris (www.oecd.org/document/27/0,3343,fr_2649_34603_20643607_1_1_1_1,00.html).
7. Ibid. *White Paper on Irish Aid*.

Italie

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale italienne aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 41 % de l'APD brute en 2006, soit un niveau supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24 %). Nettes de l'allègement de la dette, ses contributions ont représenté 68 % de l'APD brute de l'Italie en 2006, comparé à une moyenne de trois ans de 29 % pour le CAD (14 % hors contributions à la CE, contre 19 % en moyenne de trois ans pour le CAD). Elle a augmenté de USD 524 millions ces dix dernières années, passant de USD 1.1 milliard en 1997 à USD 1.6 milliard en 2006. L'allègement de la dette a représenté une part significative de l'APD totale de l'Italie au cours de cette période.

Graphique 1. APD brute de l'Italie (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

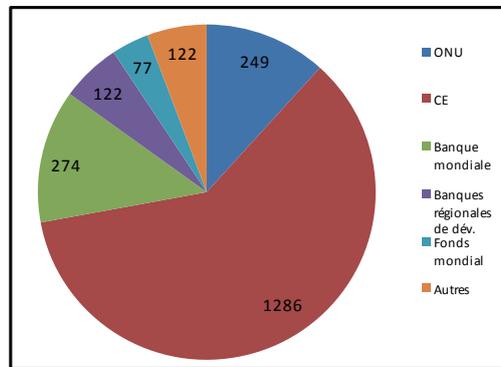
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	57	64
1998	65	77
1999	68	72
2000	63	72
2001	65	66
2002	52	71
2003	51	66
2004	64	67
2005	54	79
2006	41	68

En 2004-06, la CE a été de loin la première bénéficiaire de l'aide de l'Italie puisqu'elle a reçu 60 % de son APD multilatérale (31 % de son APD totale). Les contributions aux budgets réguliers de la Banque mondiale et du système de l'ONU se sont respectivement élevées à 13 % et 12 % des financements multilatéraux (7 % et 6 % de l'APD totale). Les banques régionales de développement en ont absorbé 6 % (3 % de l'APD totale), dont la moitié environ a été acheminée par l'intermédiaire de la BAD.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de l'Italie
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

L'Italie ne communiquant pas le code de canal d'acheminement de chaque organisme, il est impossible d'évaluer ses contributions volontaires à chacun des organismes multilatéraux. Le chiffre global montre cependant qu'elle transfère USD 128 millions à des projets et programmes particuliers au travers du système multilatéral. Ses contributions aux budgets réguliers des organisations représentent 93 % de son utilisation totale du système multilatéral, ce qui signifie que les contributions extrabudgétaires ne sont pas pour elle un instrument de financement courant. Si l'on y ajoute les contributions volontaires, l'Italie a affecté quelque 69 % de son aide (base engagements) aux organisations multilatérales et par leur intermédiaire en 2006.

3. Stratégie multilatérale

Bien que l'APD multilatérale représente la majeure partie du budget qu'elle alloue à la coopération pour le développement, l'Italie ne dispose pas d'un document cadre définissant sa politique globale et son engagement à l'égard des organisations multilatérales. Ses stratégies globales de coopération en faveur du développement comportent des objectifs et des priorités qui guident ses engagements multilatéraux. Son recours aux canaux multilatéraux s'explique en particulier par la modicité des coûts de transaction qui lui sont associés et par la volonté politique de préserver son statut international et de remplir ses obligations. Quelques dispositions ont été prises pour corriger ce biais favorable à l'aide multilatérale et établir un meilleur équilibre entre les opérations multilatérales et bilatérales.

Un pourcentage substantiel des contributions multilatérales italiennes est affecté aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies, conformément à la priorité politique traditionnellement accordée aux institutions de l'ONU. Sont privilégiées les organisations internationales basées en Italie (FAO, FIDA et PAM), avec une orientation marquée sur l'aide humanitaire, la sécurité alimentaire et l'appui financier au secteur agricole. L'Italie joue un rôle majeur par l'appui qu'elle apporte aux opérations de l'ONU dans les domaines du développement humain (PNUD), de l'égalité des sexes (UNIFEM), de l'environnement (PNUE), de la bonne gouvernance (Fonds pour la démocratie et Fonds pour la consolidation de la paix) et des droits de l'homme.

Outre les organismes des Nations Unies, l'Italie est fortement engagée dans le secteur de la santé par ses contributions substantielles au Fonds mondial. En tant qu'État membre de l'Union européenne, elle affecte au budget européen des crédits pour le développement, et participe de ce fait au débat sur l'efficacité de l'aide et la division du travail.

Dans le cadre de ses relations avec la Banque mondiale, l'Italie donne priorité à la sécurité alimentaire (notamment à la recherche agricole et au développement rural), à la santé, à la micro finance, à la protection du patrimoine culturel, à l'égalité des sexes, aux PME, à la protection de l'environnement et au développement du secteur privé.

4. Gestion de l'aide multilatérale

L'aide multilatérale est gérée à la fois par le Ministère des affaires étrangères et le Ministère des finances. Les contributions multilatérales et bilatérales apportées par le Ministère des affaires étrangères (si elles dépassent 1 million EUR) sont approuvées par une Commission interministérielle (*Comitato direzionale*), à laquelle participent les autres ministères concernés et d'autres Directions générales du Ministère des affaires étrangères.

L'engagement du Ministère des finances, pour sa part, concerne essentiellement les banques multilatérales de développement et les Fonds, ainsi que les sources innovantes de financement telles que le Mécanisme international de financement de l'immunisation et les engagements de marché à terme.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et de la Cour des comptes

Dans son dernier examen par les pairs de l'Italie (2004), le CAD a formulé plusieurs recommandations concernant l'aide multilatérale, à savoir : adopter une méthode de programmation budgétaire de l'aide multilatérale faisant une place plus large aux résultats ; insister sur la nécessité de communiquer publiquement les raisons régissant les décisions en matière d'affectation des crédits ; encourager la coopération entre le Ministère des affaires étrangères et le Ministère des finances ; et améliorer la capacité du Ministère des finances à contrôler, évaluer et planifier les contributions aux institutions multilatérales.

La Cour nationale des comptes (*Corte dei Conti*) est chargée de procéder à d'autres contrôles officiels réguliers de la gestion des crédits italiens, et n'intervient normalement qu'en matière financière, et non politique. Quant au Parlement, il participe aux débats et audiences concernant la coopération pour le développement, dans la perspective de la réforme du système italien notamment. Aucune recommandation particulière ne concerne toutefois l'assistance multilatérale.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

La répartition entre l'aide multilatérale et bilatérale est décidée par le Parlement lors de l'adoption de la loi de finances. Les ministères compétents décident ensuite de la répartition des crédits entre les organismes multilatéraux en fonction des priorités susmentionnées (développement agricole et sécurité alimentaire, santé, environnement, égalité des sexes et droits de l'homme).

Les contributions aux organisations multilatérales ont évolué à la hausse ces dernières années, ceci afin de respecter les engagements internationaux et en raison du rôle plus actif de l'Italie au sein de l'ONU depuis qu'elle est devenue membre du Conseil de sécurité

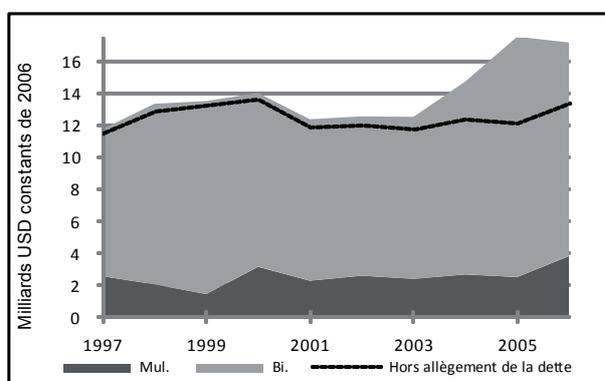
(notamment dans les domaines des droits de l'homme et de la lutte contre la peine de mort). L'Italie prévoit de faire progressivement une plus grande place au canal bilatéral de sa coopération, sans toutefois négliger ses contributions habituelles aux organismes multilatéraux. A ce stade, aucune augmentation particulière n'est cependant prévue du fait que la loi annuelle de finances n'a pas encore été votée.

Japon

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale japonaise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 23% de l'APD brute en 2006, soit un niveau supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24%). L'aide multilatérale, nette de l'allègement de la dette, a représenté 29% de l'APD brute japonaise en 2006, ce qui correspond à la moyenne de trois ans de 29% du CAD (19% en moyenne de trois ans pour le CAD hors contributions à la CE). L'aide multilatérale a augmenté de USD 1.3 milliard ces dix dernières années, passant de USD 2.6 milliards en 1997 à USD 3.9 milliards en 2006. L'allègement de la dette a représenté une part appréciable de l'APD totale du Japon ces dernières années. La part de l'aide multilatérale dans l'APD totale du Japon a toutefois quelque peu fluctué, le pourcentage le plus bas (11%) ayant été enregistré en 1999.

Graphique 1. APD brute du Japon
(1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

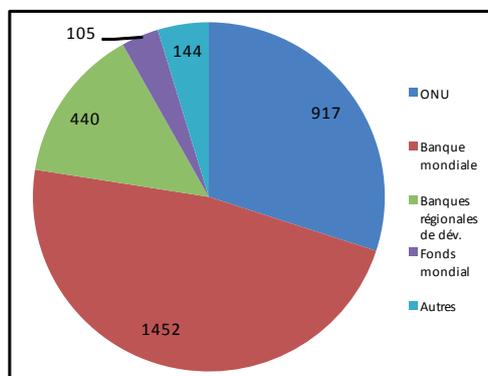
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale
dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	22	23
1998	16	16
1999	11	11
2000	23	24
2001	19	20
2002	21	22
2003	20	21
2004	19	22
2005	15	21
2006	23	29

En 2004-06, la Banque mondiale a été la première bénéficiaire de l'aide japonaise (48% de l'APD multilatérale, 9% de l'APD totale). Les financements au système des Nations Unies ont représenté 30% de l'aide multilatérale (6% de l'APD totale). Les principaux bénéficiaires des contributions japonaises aux budgets réguliers de l'ONU ont été le PNUD, l'UNICEF et le PAM, qui en ont respectivement absorbé 16%, 13% et 9%. Les banques régionales de développement ont reçu 14% de l'APD multilatérale (3% de l'APD totale), dont 71% ont été acheminés par l'intermédiaire de la BASD.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale du Japon
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

A l'heure actuelle, le Japon ne fournit pas d'informations complètes sur les canaux d'acheminement de son aide. Les statistiques du CAD sur ses contributions volontaires sont donc limitées et, de ce fait, ne brossent pas un tableau complet de son utilisation du système multilatéral. Néanmoins, les données communiquées indiquent qu'il a affecté à l'ONU, outre son apport au budget régulier (USD 511 millions en 2006), USD 353 millions destinés à des projets et programmes spécifiques. Les financements au budget régulier n'ont donc représenté que 59 % de l'aide totale affectée par le Japon à l'ONU et par l'intermédiaire de celle-ci en 2006. D'après les chiffres communiqués, les contributions japonaises aux budgets réguliers ont constitué 91 % de son utilisation totale des organisations multilatérales, chiffre qui est probablement surestimé compte tenu des données manquantes.

Tableau 2. Contributions du Japon aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	511	353	864	59
<i>dont:</i>				
UNICEF	80	60	140	57
PNUD	78	130	208	37
HCR	4	65	69	6
UNRWA	5	13	19	29
PAM	-	63	63	0
Groupe Banque mondiale	2,489	-	2,489	100
Banques rég. dév.	448	-	448	100
Autres organismes multilatérales	284	18	302	94
Total	3,731	371	4,103	91

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

3. Stratégie multilatérale

Le Japon n'a pas établi de document cadre couvrant l'ensemble de sa politique et son engagement envers les organisations multilatérales. Néanmoins, la *Japan's Official Development Assistance Charter*, révisée en 2003, mentionne le partenariat et la collaboration avec la communauté internationale au nombre des politiques fondamentales de l'APD japonaise, et sa stratégie envers les organisations multilatérales est brièvement abordée dans le Livre blanc sur l'APD de 2007¹. La politique multilatérale japonaise suit les priorités établies dans sa politique globale de développement, à savoir : (a) s'employer à résoudre les problèmes liés à l'environnement et au changement climatique ; (b) concrétiser la croissance économique des pays en développement et renforcer la prospérité économique du Japon ; (c) œuvrer en faveur de la démocratisation et des réformes économiques de marché ; (d) favoriser la consolidation de la paix et la lutte contre le terrorisme ; et (e) garantir la sécurité humaine.

Le Japon indique que l'assistance aux pays en développement et la collaboration avec eux pour atteindre les OMD sont aujourd'hui plus nécessaires que jamais, de même que la possibilité d'échanger des idées au sein d'instances internationales. Selon lui, l'aide acheminée par l'intermédiaire des institutions internationales présente les avantages suivants : (a) l'expertise de pointe et l'expérience particulière à chaque institution ; (b) la possibilité de distribuer l'aide dans la neutralité politique ; et (c) l'existence d'un réseau mondial d'assistance capable de réagir rapidement aux situations d'urgence. Le Japon fait valoir que l'intégration de l'aide bilatérale et multilatérale apportera de nombreux avantages à tous les pays bénéficiaires, au Japon et aux institutions internationales participantes.

Entre autres choses, le Japon souligne l'utilité de l'appui des Nations Unies à la paix et à la sécurité. Il encourage activement les cofinancements avec les banques multilatérales de développement, en prêtant une attention particulière aux secteurs prioritaires tels que l'environnement². Le Japon considère que le système financier international est indispensable au fonctionnement de l'économie mondiale, et qu'il constitue un cadre qui facilite les échanges de biens, de services et de capitaux, favorisant ainsi une croissance économique durable. En général, le Japon s'efforce de jouer un rôle plus influent dans l'administration des organisations multilatérales afin de réaliser ses principaux objectifs et, dans le même temps, de rehausser l'efficacité et de renforcer l'intégrité financière de ces institutions³. Comme indiqué dans le dernier examen par les pairs du CAD, les crédits budgétaires aux organismes multilatéraux sont affectés en fonction des critères suivants : gestion rationnelle ; rôle et notoriété ; prise en compte des politiques japonaises dans la stratégie ; efforts en vue d'augmenter le nombre d'employés japonais ; et utilisation efficace des contributions japonaises.

4. Gestion de l'aide multilatérale

La responsabilité de l'aide multilatérale incombe au premier chef au Ministère des affaires étrangères, notamment chargé de la coordination des opérations japonaises dans le cadre de l'ONU. Le Ministère des finances intervient également dans l'administration interne de la coopération à l'aide multilatérale dans le cadre de ses engagements envers les institutions financières internationales.

Le Ministère des affaires étrangères a fait l'objet d'une réorganisation structurelle en août 2006 : Le Bureau de la coopération économique et le Département des questions mondiaux, chargés des organismes internationaux de développement, ont été regroupés de manière à former le Bureau de la coopération internationale. Ce regroupement a établi un

système en vertu duquel la planification et la formulation de l'aide bilatérale et multilatérale sont conduites uniformément. Le Japon s'efforce de mettre en place une coopération internationale efficace et rationnelle en améliorant les résultats de sa coopération dans les pays en développement, ce qu'il fait dans le cadre de collaborations qui font appel aux caractéristiques particulières des deux formes de coopération, bilatérale et multilatérale. Les résultats positifs escomptés sont les suivants :

- (a) Les synergies dérivant de l'alliance de l'expertise spécialisée des organisations internationales et de la technologie et de l'expérience japonaises. Le Japon travaille ainsi depuis 2004 dans le secteur de l'enseignement primaire au Bangladesh dans le cadre d'une coopération qui associe l'expertise de l'UNICEF en matière éducative et sa propre expertise en matière d'enseignement scientifique et mathématique.
- (b) Les synergies créées par l'augmentation de l'aide (montant total des financements) à travers la collaboration avec des organisations internationales et l'augmentation du nombre de pays en développement auxquels elle est destinée. En octobre 2007, par exemple, le Japon a approuvé, dans le cadre d'un cofinancement avec la BAD, un prêt à l'Ouganda pour la mise en place d'un réseau national de transmission électrique dans le Sud-est du pays. Au Soudan, cinq ONG japonaises apportent depuis mai 2006 une assistance aux réfugiés rapatriés. Elles travaillent en coordination avec d'autres organismes tels que le HCR, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM), l'UNICEF et d'autres, ce qui permet d'intervenir sur plusieurs fronts.
- (c) Les résultats dérivant de l'utilisation des structures de mise en œuvre souples des organisations internationales, qui permettra de faire appel aux bureaux locaux qu'elles implantent dans différentes régions du monde. Par ailleurs, il sera également possible de prêter assistance aux habitants des régions reculées, aux minorités ethniques et aux groupes sociaux isolés de la société dans les pays en développement, et de faire appel à des systèmes d'intervention rapide en cas de catastrophe. Le Japon a ainsi apporté, par l'intermédiaire d'organisations internationales, une aide humanitaire d'urgence dans les périodes suivant immédiatement un conflit et dans des situations où il est difficile d'apporter une assistance bilatérale (Irak, Soudan, etc.).
- (d) Les effets dérivant de la neutralité politique des organisations internationales. A titre d'exemple, la coopération en matière démographique et dans le cadre de la prévention du VIH/Sida peut s'avérer délicate dans certains pays ; il est donc utile de travailler en collaboration avec des organisations neutres et spécialisées telles que le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et la Fédération internationale pour le planning familial (IPPF). Les organisations internationales permettent en outre au Japon de participer à l'aide humanitaire sans s'inquiéter des relations diplomatiques avec le pays partenaire.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs du Japon, le CAD n'a formulé aucune recommandation particulière en ce qui concerne l'aide multilatérale. Il a toutefois indiqué qu'il lui serait utile d'élaborer une stratégie officielle et complète en la matière⁴.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

L'aide multilatérale japonaise n'est pas affectée selon une formule préétablie. Aucune information n'a été communiquée quant à la part qui lui sera affectée à l'avenir, sauf en ce qui concerne les nouvelles opérations multilatérales mentionnées à la section 4. Le Ministre japonais des affaires étrangères a toutefois indiqué que « en associant profitablement l'assistance bilatérale et l'assistance apportée par l'intermédiaire des organisations internationales, le Japon peut accroître l'efficacité de son aide et adopter en outre une stratégie intégrée, depuis les opérations de sensibilisation menées au sein des instances internationales jusqu'à la mise en œuvre de son aide sur le terrain. »

Notes

1. Ministère japonais des affaires étrangères (2007), *Japan's Official Development Assistance White Paper 2007 : Japan's International Cooperation*, Tokyo (www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/index.htm).
2. www.mofa.go.jp/policy/oda/guide/1998/5-1.html.
3. OCDE (2003), *Japon : Examen du CAD par les pairs*, Paris (www.oecd.org/document/10/0,3343,fr_2649_34603_22582642_1_1_1_1,00.html).
4. Ibid. *Japon : Examen du CAD par les pairs*.

Luxembourg

1. Aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale luxembourgeoise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 30% de l'APD brute et de l'APD nette de l'allègement de la dette en 2006, comparé à la moyenne de 2004-06 de 29% pour le CAD hors allègement de la dette (21% hors contributions à la CE, en comparaison à 19% en moyenne de trois ans pour le CAD). L'aide multilatérale a plus que doublé au cours des dix dernières années, passant de USD 41 millions en 1997 à USD 86 millions en 2006 (en dollars constants de 2006). Le taux de croissance de l'aide bilatérale a été comparable de sorte que la part de l'aide multilatérale dans l'APD totale en 2006 est restée inchangée par rapport à 1997, même si elle a atteint un point bas de 20% en 2000 (voir tableau 1).

Graphique 1. APD brute du Luxembourg (1997-2006)

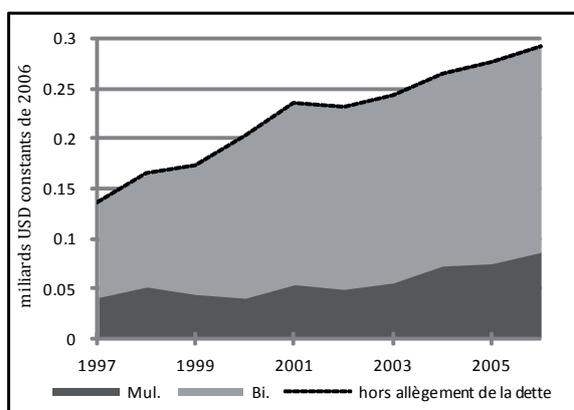


Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

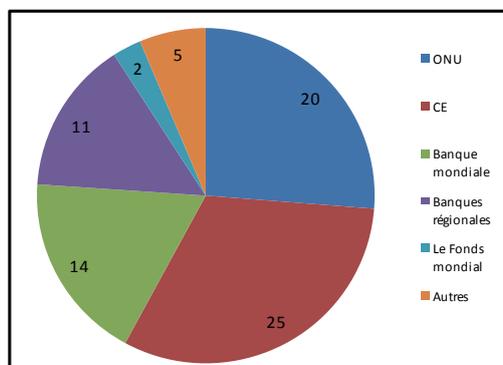
Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	30	30
1998	31	31
1999	25	25
2000	20	20
2001	23	23
2002	21	21
2003	23	23
2004	27	27
2005	27	27
2006	30	30

Source : Statistiques agrégées du CAD

Les allocations de ressources du Luxembourg au titre de l'aide multilatérale sont plus équitablement réparties entre les principales organisations par rapport aux autres membres du CAD. La CE a été le principal bénéficiaire, avec 32% de l'APD multilatérale (9% de l'APD totale) entre 2004 et 2006. Le système de l'ONU et la Banque mondiale ont représenté 26% et 18% de l'aide multilatérale respectivement (7% et 5% de l'APD totale). Au cours de la période 1997-2006, le financement des budgets réguliers des organisations de l'ONU a plus que doublé. Au sein du système de l'ONU, le Luxembourg privilégie essentiellement cinq organisations avec lesquelles il a signé des accords cadres (PNUD, FENU, UNICEF, FNUAP, OMS). Entre 2004 et 2006, les contributions aux budgets réguliers des banques régionales de développement se sont élevées à 15% de la totalité de l'aide multilatérale, dont la quasi-totalité a été drainée par la Banque asiatique de développement.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale du Luxembourg
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral¹

Les contributions aux budgets réguliers (base engagements) du Luxembourg en faveur de l'ONU se sont élevées à USD 26 millions en 2006, soit à peine 32% de l'aide totale du Luxembourg à l'ONU et acheminée par le biais des Nations unies. Une autre tranche de USD 55 millions a été allouée par le biais des Nations Unies à des projets et programmes spécifiques. Les fonds affectés aux autres organisations multilatérales ont été peu élevés. Les contributions aux budgets réguliers ont représenté 60% de l'utilisation totale des organisations multilatérales par le Luxembourg et si l'on ajoute les contributions aux budgets réguliers aux contributions volontaires (en anglais : « non-core funding »), le Luxembourg a acheminé, en 2006, quelque 49% de ses engagements liés à l'aide au système multilatéral et par le biais de ce dernier.

Tableau 2. Contributions du Luxembourg aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire en 2006

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	26	55	81	32
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	2	7	7	26
<i>UNICEF</i>	2	6	7	21
<i>FNUAP</i>	1	6	6	22
<i>HCR</i>	1	8	9	15
<i>OMS</i>	1	3	4	32
CE	24	-	24	100
Groupe Banque mondiale	19	2	21	93
Banques rég. dév.	11	-	11	100
Autres organismes multilatérales	5	-	5	100
Total	86	57	143	60

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers (SNPC)

3. Stratégie multilatérale

Le Luxembourg a renforcé sa coopération avec les organisations multilatérales au cours des dernières années au niveau politique et opérationnel, en particulier, avec le système de l'ONU comme en témoigne l'accroissement des allocations de ressources en faveur des agences de l'ONU, présenté à la section 1. Le Luxembourg entend à l'avenir développer davantage la coopération avec les agences de l'ONU². En 2003, le Luxembourg a mis en place une stratégie unique en matière de coopération multilatérale, une approche qui tient compte des priorités du pays et des recommandations du CAD dans le cadre de l'Examen par les pairs. Cette approche stratégique multilatérale vise une plus grande concentration et la rationalisation des choix, principalement dans le but de :

- Créer des relations spéciales avec les agences internationales œuvrant dans le sens des objectifs de coopération du Luxembourg, ce qui offre un avantage compétitif.
- Parvenir à une définition plus efficace des secteurs prioritaires et de la portée géographique de la coopération multilatérale du Luxembourg, en tenant compte des priorités de l'agenda international, concernant notamment les OMD.

Cette approche a un double objectif : (a) accroître l'efficacité de l'action multilatérale et sa complémentarité avec la coopération bilatérale ; et (b) renforcer le rôle et la visibilité du Luxembourg dans les principaux forums internationaux sur le développement³. Cette approche multilatérale a inspiré l'évolution enregistrée dans le secteur multilatéral ces dernières années. Ainsi, la coopération du Luxembourg avec les Nations unies est devenue plus stratégique grâce aux nouveaux accords cadres conclus avec l'OMS, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF. Ces agences ont été sélectionnées par le Luxembourg en raison de l'alignement étroit entre leurs activités et les secteurs prioritaires du Luxembourg. Les priorités à venir du Luxembourg au sein des organes de l'ONU sont les suivantes : renforcer l'approche définie dans la stratégie 2003 ; aligner la coopération multilatérale sur la coopération bilatérale dans les pays partenaires ; évaluer la cohérence et l'efficacité de cette approche ; renforcer la relation avec deux autres agences de l'ONU en signant des accords cadres avec le FENU et l'OIT.

Son engagement auprès des IFI, y compris la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, a pour objet de compléter la politique de développement du Luxembourg en termes de concentration géographique et sectorielle. Le développement du secteur privé dans les pays en développement est considéré comme une contribution prioritaire à la lutte contre la pauvreté dans ce contexte.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances se partagent les responsabilités en matière de conception et de mise en œuvre de la politique multilatérale au Luxembourg. Au sein du ministère des Affaires étrangères, la Direction de la Coopération au développement est essentiellement chargée de traiter des questions multilatérales concernant le système de l'ONU. En coopération étroite avec les bureaux bilatéraux ainsi qu'avec les offices de coopération sur le terrain, le bureau multilatéral identifie, initie et gère les projets mis en œuvre par le biais des agences multilatérales dans les pays partenaires. Le bureau multilatéral suit également les travaux des conseils d'administration de ses principales agences partenaires et les débats sur la coopération multilatérale au développement aux Nations unies, comme l'ECOSOC. Il assure également les contacts avec les principales agences partenaires dans le cadre de consultations annuelles et de contacts réguliers avec les services centraux de ces agences. Le ministère des Finances est chargé des relations avec les institutions financières internationales, en particulier le FMI et la Banque mondiale.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans le dernier Examen par les pairs du Luxembourg (2008), le CAD n'a émis aucune recommandation spécifique sur les circuits de l'aide multilatérale. L'Examen par les pairs de 2003 suggérait néanmoins au Luxembourg de définir plus clairement ses priorités et critères pour l'allocation des ressources au profit des diverses organisations bénéficiaires. En développant l'approche multilatérale proposée en 2003 et l'action en faveur de l'élaboration de documents cadres de stratégie avec quelques agences de l'ONU, le Luxembourg a appliqué les recommandations du CAD, à savoir œuvrer à une meilleure politique de coopération multilatérale.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Le Luxembourg n'a pas fixé une clé de répartition entre aide bilatérale et l'aide multilatérale. Dans les allocations de ressources en faveur des différentes agences multilatérales, la préférence est donnée à celles avec lesquelles le pays a conclu des accords cadres et qui sont également ses principaux partenaires sur le terrain. En outre, le Luxembourg a mis en place un système de révision à la hausse pour les agences avec lesquelles il a signé un accord cadre : le Luxembourg s'est, en effet, engagé à verser chaque année un montant égal ou supérieur à celui de l'année précédente et, si possible, à l'augmenter de 10 % chaque année – en attendant l'évolution d'ensemble du budget d'APD et l'approbation par le Parlement. La revalorisation des montants concernant les autres agences (ex : UNWRA) relève exclusivement de décisions politiques.

Notes

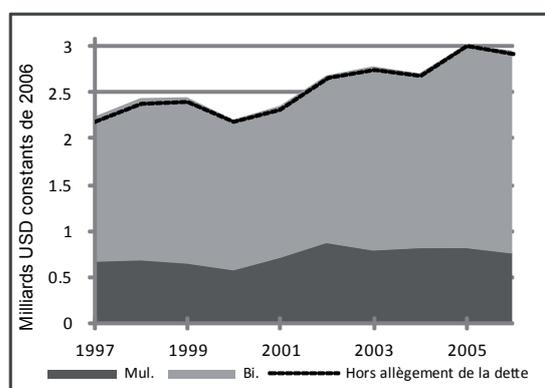
1. La Section 1 se fonde sur les contributions aux budgets réguliers sur la base des décaissements bruts. La Section 2 a trait à l'utilisation globale du système multilatéral pour lequel les données disponibles ne portent que sur les engagements.
2. OCDE (2008), *Luxembourg : Examen par les pairs du CAD*, Paris.
3. Ministère de la coopération et de l'aide humanitaire (2004), *Déclaration sur la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire du Luxembourg*, Luxembourg.

Norvège

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale norvégienne aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 26% de l'APD brute et de l'APD nette de l'allègement de la dette en 2006, soit un pourcentage légèrement inférieur à la moyenne 2004-06 du CAD (29%), nette de l'allègement de la dette (19% en moyenne de trois ans pour le CAD hors contributions à la CE). En termes constants, l'aide multilatérale a légèrement augmenté au cours de la décennie écoulée, passant de USD 667 millions en 1997 à USD 769 millions en 2006. L'aide bilatérale ayant néanmoins enregistré une hausse plus prononcée, la part multilatérale de l'APD brute a reculé, passant de 30% à 26% pendant cette période. Il importe de noter que la Norvège est la seule, parmi les membres du CAD, à avoir choisi de ne pas notifier sous forme d'APD l'annulation de la dette bilatérale dont lui sont redevables les pays en développement.

Graphique 1. APD brute de la Norvège (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

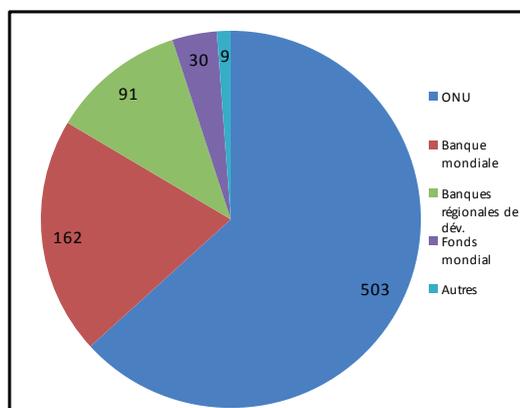
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	30	31
1998	28	29
1999	26	27
2000	26	26
2001	30	31
2002	32	33
2003	28	29
2004	30	30
2005	27	27
2006	26	26

En 2004-06, le système des Nations Unies a été de loin le premier bénéficiaire de l'aide norvégienne, dont il a absorbé 63% de l'APD multilatérale (17% de l'APD totale). Les organismes qui en ont reçu la plus grosse part sont l'UNICEF et le PNUD (respectivement 28% et 24% des contributions aux budgets réguliers de l'ONU). La Banque mondiale a obtenu 20% de l'APD multilatérale (6% de l'APD totale), dont 80% ont été affectés à l'IDA. Les banques régionales de développement en ont recueilli 12%, dont plus de la moitié ont été transférés par l'intermédiaire de la BAD.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Norvège
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de la Norvège aux budgets réguliers des Nations Unies (base engagements) se sont élevées à USD 483 millions en 2006, mais n'a représenté que 44 % de l'aide transférée à l'ONU et par son intermédiaire cette année-là. Une autre tranche de USD 620 millions a été affectée par le biais de l'Organisation à des projets et programmes spécifiques. Le montant des contributions volontaires à la Banque mondiale a également été substantiel puisqu'il a représenté plus de la moitié de l'utilisation totale du groupe de la Banque en 2006. Au total, les contributions aux budgets réguliers n'ont constitué que 48 % de l'utilisation du système multilatéral par la Norvège. Contrairement à la part des financements affectés aux budgets réguliers des organisations multilatérales dans l'APD totale, qui est restée relativement stable (tableau 1), celle des contributions volontaires a augmenté ces dernières années*. Si l'on ajoute les contributions aux budgets réguliers et les contributions extrabudgétaires, la Norvège a transféré 50 % environ de son aide au système multilatéral et par son entremise en 2006.

3. Stratégie multilatérale

La Norvège ne s'est pas dotée d'un document-cadre définissant sa stratégie globale et son engagement envers les organismes multilatéraux. Néanmoins, son Livre blanc intitulé *Fighting Poverty Together*† comporte un chapitre qui traite des organisations multilatérales. Les autorités norvégiennes soulignent que le système de l'ONU et les banques de développement sont des mécanismes essentiels à la réalisation des OMD. La Norvège estime que les organisations multilatérales apportent des avantages qui vont au-delà des

* Ministère norvégien des affaires étrangères (2007), Norwegian Development Assistance in 2008 – Priority Areas, Oslo (www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/Development-cooperation/norwegian-development-assistance-in-2008.html?id=493308).

† Ministère norvégien des affaires étrangères (2004), 'Fighting Poverty Together' – A Comprehensive Development Policy, Oslo (www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/stp/20032004/0003/ddd/pdts/stp200320040003ud_dddpdts.pdf).

Tableau 2. Contributions de la Norvège aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	483	620	1,102	44
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	108	98	206	52
<i>UNICEF</i>	131	131	262	50
<i>FNUAP</i>	41	4	45	91
<i>HCR</i>	27	2	29	92
<i>PAM</i>	32	72	104	31
<i>UNRWA</i>	16	10	26	60
<i>OMS*</i>	36	114	150	24
Groupe Banque mondiale	136	144	279	49
FMI	-	1	1	-
Banques rég. dév.	87	9	96	91
Autres organismes multilatérales	63	49	112	56
Total	769	822	1,591	48

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

transferts et des ressources étant donné le rôle qu'elles jouent à l'échelon national aussi bien que mondial en termes de définition des principes et normes de développement et de prestation de services de conseil et d'assistance technique. Le gouvernement indique que l'affectation des crédits multilatéraux se fonde sur la façon dont les organisations soutiennent les OMD dans le cadre de leurs mandats. Leur efficacité est un critère important, mais la mesure dans laquelle elles encouragent l'harmonisation et la rationalisation des activités des donateurs est également prise en considération.

La Norvège fait preuve d'un engagement ferme envers les Nations Unies. Elle estime que les organismes et les programmes spécialisés de l'ONU sont des instruments utiles à la promotion du développement économique et social dans les pays les plus pauvres. Depuis les années 90, le gouvernement s'emploie à rehausser l'efficacité de l'ONU dans trois domaines : (a) renforcement de la cohérence et de l'intégration des opérations à l'échelon des pays ; (b) amélioration de la gestion et de l'élaboration des politiques à l'échelon central ; et (c) augmentation de la stabilité et de la prévisibilité des financements. La Norvège précise que la préaffectation des crédits a une incidence négative et bride souvent l'efficacité des organismes. Le gouvernement a donc entrepris de transférer une part grandissante de ses contributions volontaires par l'intermédiaire d'un groupe constitué avec d'autres donateurs. Cette méthode s'applique par exemple au PNUD, à l'UNICEF et à l'OMS qui, parmi les organismes de l'ONU, sont les trois premiers bénéficiaires des financements multilatéraux et bilatéraux norvégiens. La Norvège a décidé en 2005 de prendre des engagements pluriannuels indicatifs envers les principaux fonds et programmes de l'ONU. Les financements pluriannuels sont offerts sous réserve que les organismes maintiennent leur engagement à progresser dans les domaines faisant l'objet d'un vaste consensus international, à savoir : réalisation des OMD, appui individuel et collectif à la réforme des Nations Unies, droits de l'homme, égalité des sexes et gestion fondée sur la performance et les résultats. Les engagements pluriannuels sont assujettis chaque année à l'approbation du Parlement norvégien. Ils sont par ailleurs fonction de l'aptitude de l'organisation à progresser dans les domaines prioritaires et dans l'exécution de son plan stratégique.

La Norvège juge également prioritaire le travail qu'elle effectue avec les institutions financières multilatérales en matière de lutte contre la pauvreté. Elle voit dans les banques multilatérales de développement, et la Banque mondiale en particulier, des « banques de savoir » qui fournissent des services exhaustifs de conseil et d'analyse, et considère que les banques régionales de développement apportent un élément positif en termes d'appropriation. Le gouvernement s'emploie à affermir le rôle des institutions financières internationales dans le développement, notamment dans la lutte concrète contre la pauvreté, et préconise un renforcement de l'interaction entre les opérations de la Banque mondiale et l'aide bilatérale. La Norvège a aussi pour priorité d'inciter les institutions financières internationales à améliorer l'harmonisation et la répartition des responsabilités au niveau des pays. Elle transfère aux banques des fonds préaffectés afin d'influencer l'élaboration de leurs politiques et de leurs opérations et de les encourager à tester des approches plus innovantes et efficaces. Ces contributions volontaires sont jugées nécessaires à la consolidation des partenariats et au resserrement du dialogue entre la Norvège et la direction et le personnel des institutions. De manière générale, la coordination des organisations multilatérales, entre les différents organismes de l'ONU mais aussi entre l'ONU et les institutions financières internationales, est un objectif primordial.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Le Ministère des affaires étrangères est le principal administrateur de l'aide et de la coopération multilatérale norvégienne. Le Département des Nations Unies, de la paix et des affaires humanitaires assume la responsabilité globale de la stratégie multilatérale et de son application, à l'égard du système de l'ONU comme des institutions financières internationales. L'Agence norvégienne de développement et de coopération (Norad) – une Direction relevant du Ministère des affaires étrangères – intervient également en qualité de conseiller technique dans les programmes et projets d'assistance financés par l'intermédiaire des organisations multilatérales. Un exemple de coopération entre ministères est celui de la collaboration dynamique entre le Ministère des affaires étrangères et celui de l'environnement dans le cadre de la planification et de l'exécution d'opérations au titre du programme de lutte contre la déforestation, auquel la proposition de budget annuel pour 2009 affecte USD 220 millions, l'objectif étant à terme de doubler ce montant. Si le Ministère de l'environnement est responsable de la stratégie du programme, un groupe de projet a été établi, qui comporte des représentants des deux ministères. Le programme est également rattaché à un groupe de coordination interministériel. Il convient de noter que son financement (exclusivement APD) relève du Ministère des affaires étrangères; une coordination harmonisée avec le Ministère de l'environnement n'en est donc que plus nécessaire. Contrairement à de nombreux membres du CAD, le Ministère norvégien des finances ne joue qu'un rôle mineur dans la coopération multilatérale, ses responsabilités étant limitées aux seules relations avec le FMI.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et de l'institut national d'audit

Dans son dernier examen par les pairs (2008), le CAD a félicité la Norvège d'être un ardent partisan du système multilatéral, et d'être à l'avant-garde des efforts visant à réformer l'ONU et à accroître son efficacité et sa productivité. Il lui a également recommandé d'élaborer une stratégie générale pour guider les dépenses multilatérales.

L'institut national d'audit achèvera en 2009 un examen global de l'aide norvégienne au développement, y compris de l'aide multilatérale transférée par l'intermédiaire de l'ONU.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

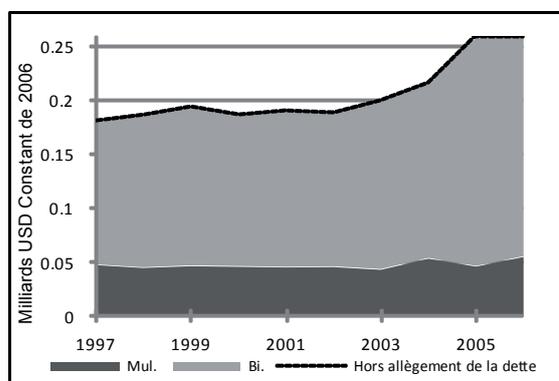
La Norvège n'utilise aucune clé de répartition entre l'aide bilatérale et multilatérale. A l'heure actuelle, aucun programme ne prévoit d'augmenter l'APD. Le programme de 2005 sur les engagements envers les principaux organismes de l'ONU repose toutefois sur une base pluriannuelle (voir la section 3).

Nouvelle-Zélande

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale néo-zélandaise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 22% de l'APD brute et de l'APD nette de l'allègement de la dette en 2006, ce qui la place légèrement en-deçà comparé à la moyenne de 2004-06 de 29% pour le CAD hors allègement de la dette. (19% en moyenne de trois ans pour le CAD hors contributions à la CE). L'aide multilatérale a augmenté de USD 8 millions en termes absolus au cours de la décennie écoulée, passant de USD 48 millions en 1997 à USD 56 millions en 2006. L'aide bilatérale ayant enregistré une plus forte progression, la part de l'aide multilatérale dans l'APD totale a reculé de 5 points de pourcentage durant cette période.

Graphique 1. APD brute de la Nouvelle-Zélande (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

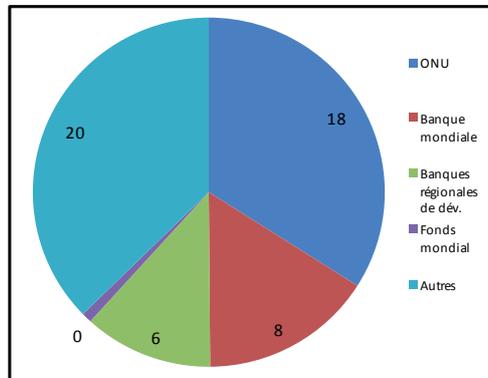
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	27	27
1998	24	24
1999	24	24
2000	25	25
2001	24	24
2002	25	25
2003	22	22
2004	25	25
2005	18	18
2006	22	22

En 2004-06, la catégorie « autres organismes » a représenté 37% de l'aide multilatérale, les institutions du Commonwealth et les organismes de la région du Pacifique en constituant la part la plus importante¹. Les contributions aux budgets réguliers du système de l'ONU ont représenté 34% de l'APD multilatérale (7% de l'APD totale). Le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, qui ont reçu respectivement 26%, 12% et 11% de ces financements, en ont été les trois principaux bénéficiaires. La Banque mondiale a absorbé 16% de l'assistance multilatérale néo-zélandaise, les banques régionales de développement, 12%. L'Agence néo-zélandaise de développement international (NZAID) travaille en partenariat avec une seule banque régionale de développement, la BAsD. Entre 1997 et 2006, la part de l'aide multilatérale néo-zélandaise destinée aux organismes de l'ONU a constamment progressé.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Nouvelle-Zélande**
(contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de la Nouvelle-Zélande aux budgets réguliers de l'ONU se sont élevées à USD 24 millions en 2006, mais n'ont représenté cette année-là que 45 % de son aide totale à l'ONU et acheminée par son intermédiaire, une autre tranche de USD 30 millions ayant été affectée par ce biais à des projets et programmes particuliers. Au total, les contributions de la Nouvelle-Zélande aux budgets réguliers ont constitué 46 % des financements affectés aux organisations multilatérales. Si l'on y ajoute les contributions volontaires, quelque 36 % de l'aide néo-zélandaise ont été affectés au système multilatéral et par son intermédiaire en 2006.

Tableau 2. **Contributions des la Nouvelle Zélande aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	24	30	55	45
<i>dont:</i>				
<i>PNUD</i>	5	12	17	31
<i>FNUAP</i>	2	4	6	39
<i>UNICEF</i>	3	2	5	57
<i>HCR</i>	2	1	3	78
<i>PAM</i>	2	4	6	34
FMI	-	1	1	-
Groupe Banque mondiale	8	7	16	54
Banques rég. dév.	6	22	27	21
Autres organismes multilatéraux	19	9	28	69
Total	58	69	127	46

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

3. Stratégie multilatérale

L'Agence néo-zélandaise de développement international (NZAID) a élaboré une stratégie d'engagement applicable à l'ensemble des organismes internationaux pour la période 2005-10. Son engagement envers le système multilatéral revêt la forme d'une participation aux interventions collectives visant à éradiquer la pauvreté et à assurer le respect universel des normes reconnues en matière de droits de l'homme, mais il s'agit aussi pour la Nouvelle-Zélande de remplir son rôle de « *bon citoyen international* ». L'intention de la Nouvelle-Zélande, en tant que petit pays donneur, est de s'engager concrètement auprès d'un nombre restreint d'organismes travaillant dans des domaines où elle peut exercer une influence. La stratégie *NZAID Multilateral Engagement Strategy 2005-2010*² décrit le concours de la NZAID à ces objectifs dans le cadre de son soutien à l'ONU, aux institutions financières internationales (le Groupe de la Banque mondiale et la BAsD notamment), aux organismes du Commonwealth et à d'autres organismes bénévoles internationaux³. Cette stratégie a été élaborée pour servir de cadre à la politique de financement multilatéral de la NZAID et à la programmation de partenariats.

La Stratégie d'engagement multilatéral énonce les buts et les objectifs de l'engagement multilatéral de la NZAID et les stratégies nécessaires à leur réalisation. L'objectif suprême en est l'éradication de la pauvreté et la réalisation des OMD et d'autres objectifs internationaux de développement dans le cadre d'un système de développement multilatéral performant. Certains problèmes sont plus faciles à traiter collectivement, au travers de ce système, en raison de leur caractère particulier, des économies d'échelle ou des sensibilités politiques. Les organismes multilatéraux sont en mesure de mobiliser des moyens et une expertise d'une ampleur et d'un montant qu'aucun pays ne pourrait fournir à lui seul ; c'est pourquoi la Nouvelle-Zélande s'emploie activement à soutenir le système multilatéral, à défendre ses valeurs et ses principes, et à assumer sa juste part des frais. Conformément à l'orientation géographique qu'elle privilégie, la NZAID est déterminée à promouvoir les intérêts de la région Pacifique au sein du système multilatéral. Les résultats escomptés de son engagement multilatéral sont les suivants : progrès dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la croissance économique ; protection et défense des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et des principes de protection de l'environnement ; diminution de la vulnérabilité à la pauvreté et à la faim. La NZAID prévoit de forger des partenariats plus étroits, plus solides et plus transparents avec les principaux organismes multilatéraux et de perfectionner ses propres mécanismes afin de coordonner la stratégie de l'ensemble de l'administration.

La NZAID classe ses stratégies en vue de renforcer l'efficacité du système multilatéral en différentes catégories : efficacité de l'aide, opérations à l'appui des OMD, réforme du système multilatéral, et développement de la région Pacifique. Elle a accordé un degré de priorité élevé à son engagement envers 10 organismes multilatéraux, intermédiaire à 8 autres, et faible aux autres partenaires multilatéraux. Ces degrés sont définis en fonction des niveaux de financement, des résultats des cadres d'évaluation, de la concordance avec ses secteurs et thèmes prioritaires, et de certaines de ses prévisions. Elle élabore pour les organismes bénéficiant d'une priorité élevée des cadres de partenariats qui définissent les questions à traiter en priorité au cours de l'année suivante. Son engagement est réexaminé chaque année afin d'évaluer le degré de priorité accordé aux partenariats et les problèmes à aborder.

La stratégie d'engagement multilatéral a guidé la planification opérationnelle de la NZAID dans ce domaine. Elle s'est essentiellement traduite par un renforcement de l'engagement envers les dix principaux partenaires multilatéraux, lequel s'est concrétisé

par une augmentation des effectifs sur le terrain et à Wellington afin d'assurer la gestion de ces relations, par une hausse substantielle des financements, et par des approches plus stratégiques définies dans les cadres annuels d'engagement envers les organismes. Ces cadres prévoient l'établissement de liens solides entre l'engagement à l'échelon des pays et la gestion globale des relations avec chaque organisme.

Au début de chaque année civile, les thèmes de la Stratégie d'engagement multilatéral sont réexaminés afin de vérifier leur pertinence et d'y ajouter les nouveaux problèmes surgis dans l'intervalle. Ces domaines thématiques prioritaires guident la participation de la NZAID aux réunions et aux forums tels que les négociations avec le FAD et l'IDA en 2007-08 et l'Assemblée générale des Nations Unies. Ils se fondent sur des directives thématiques internationales qui permettent d'harmoniser les messages communiqués dans les instances internationales. Le processus d'élaboration de la Stratégie d'engagement multilatéral a fait suite à un exercice d'évaluation et d'analyse, le cadre d'évaluation des institutions multilatérales et régionales (*Multilateral and Regional Assessment Framework* – MARAAF), qui s'est traduit par l'interruption des contributions de la Nouvelle-Zélande à huit des 35 organismes qu'elle finance. Le MARAAF sera réexaminé en 2008 ; le cadre suivant sera établi en fonction des recommandations découlant de cet examen. La NZAID alignera probablement ses procédures d'évaluation d'autres organismes donateurs et organismes multilatéraux sur le MARAAF.

La Stratégie d'engagement multilatéral sera réexaminée en 2009. La NZAID évaluera alors son utilité et sa pertinence, et réfléchira à la forme que pourrait revêtir une nouvelle stratégie. Il est probable qu'elle fera une plus grande place à la cohérence de ses politiques avec celles d'autres administrations publiques néo-zélandaises.

4. Gestion de l'aide multilatérale

La NZAID a la responsabilité principale, mais non exclusive, de la coordination de la coopération multilatérale au développement. Certains organismes de l'ONU, comme la FAO, l'OIT et l'OMS, relèvent d'autres ministères. Si le Ministère des finances est globalement responsable des relations avec la Banque mondiale et la BASD, la NZAID est chargée de négocier avec l'IDA et le Fonds asiatique de développement. C'est le Groupe mondial de l'Agence qui gère ses relations avec les institutions financières internationales et d'autres organismes multilatéraux, y compris certains organismes bénévoles internationaux.

La supervision des partenariats multilatéraux de la NZAID incombe à l'équipe multilatérale qui défend des questions telles que l'efficacité et la réforme de l'aide multilatérale et en assure le suivi. Cette équipe assume la gestion des financements de base, les programmes bilatéraux et régionaux administrant pour leur part directement l'engagement envers les partenaires multilatéraux. A tous les échelons, la NZAID consulte les autres administrations publiques sur les problèmes et les partenariats en cause et coordonne son action avec elles. Le Département du travail et le Ministère des affaires étrangères et du commerce travaillent ainsi en équipe sur les questions ayant trait au HCR. De la même manière, d'autres départements gouvernementaux sollicitent l'intervention de la NZAID dans le cadre de leur engagement envers les organismes multilatéraux. Une coordination appréciable se met en place dans ces domaines.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs de la Nouvelle-Zélande (2005), le CAD recommandait aux autorités d'engager une réflexion sur la baisse des financements aux budgets réguliers des organismes multilatéraux. Compte tenu de son intention d'intensifier son engagement auprès de certaines organisations internationales, le gouvernement a été encouragé à prendre en considération la valeur stratégique d'une augmentation de l'aide aux organisations multilatérales dans le cadre de la mise au point définitive de la stratégie multilatérale de la NZAID.

Depuis l'examen, la NZAID a continué de faire valoir la situation particulière de la région Pacifique dans les forums multilatéraux. Étant donné sa détermination à être un membre constructif de la communauté internationale, elle a en outre recentré son programme sur la lutte contre la pauvreté et intensifié sa participation aux instances multilatérales telles que l'ECOSOC et l'Assemblée générale des Nations Unies.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

La NZAID n'utilise pas de formule particulière pour répartir ses financements entre l'aide bilatérale et multilatérale. Les contributions aux budgets réguliers des organisations ont représenté un peu plus de 20% de ses financements, la baisse enregistrée étant due à l'augmentation des crédits accordés aux programmes bilatéraux, non à la diminution des financements multilatéraux.

Dans l'esprit du Consensus de Monterrey et des Principes de la Déclaration de Paris, la NZAID communique à ses partenaires multilatéraux des projections à trois ans. Celles-ci sont toujours assujetties à une approbation ministérielle annuelle, et se fondent sur un engagement à maintenir, au minimum, le montant des financements en cours. La NZAID n'a pas de programme d'augmentation l'aide multilatérale. Quand une hausse des crédits affectés aux financements multilatéraux intervient, elle est d'abord destinée aux dix premiers partenaires, suivis des partenaires de niveau intermédiaire. La NZAID a augmenté ses contributions à tous ses partenaires principaux ces quatre dernières années.

Notes

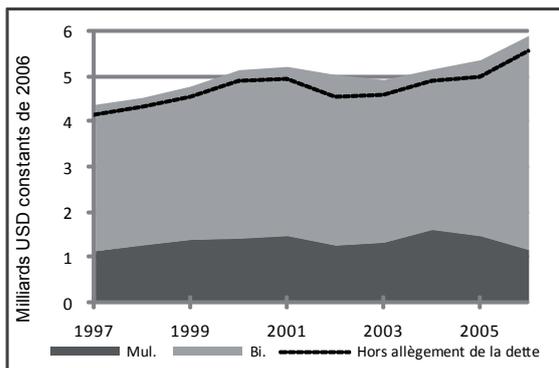
1. On relèvera le cas de l'Université du Pacifique Sud et le Secrétariat de la Communauté du Pacifique qui, bien que financés par NZAID, ne sont pas couverts par sa stratégie d'engagement multilatéral.
2. New Zealand Agency for International Development, *NZAID Multilateral Engagement Strategy 2005-2010*, Wellington (www.nzaid.govt.nz/library/docs/nzaid-mes-0510.pdf).
3. Selon la terminologie de la NZAID, l'aide multilatérale recouvre également l'engagement envers des organismes bénévoles internationaux tels que le CICR. Ces contributions ne sont cependant pas enregistrées au titre de l'aide multilatérale dans les statistiques du CAD, mais en tant que contributions aux ONG au titre de l'APD bilatérale.

Pays-Bas

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale néerlandaise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 20 % de l'APD brute en 2006 ce qui la place en-deçà de la moyenne 2004-06 du CAD (24 %). Nette de l'allègement de la dette, l'APD multilatérale a représenté 21 % de

Graphique 1. APD brute de l'Allemagne (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

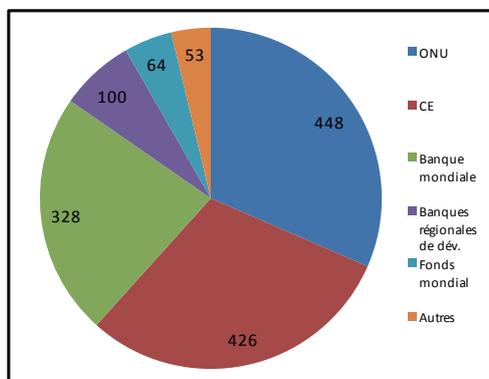
Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	26	28
1998	28	30
1999	29	31
2000	28	29
2001	28	30
2002	25	28
2003	27	29
2004	31	33
2005	28	30
2006	20	21

l'APD néerlandaise totale, comparé à 29 % en moyenne de trois ans pour le CAD (13 % hors contributions à la CE, en comparaison à 19 % en moyenne de trois ans pour le CAD). En 2006, elle s'est élevée à USD 1.2 milliard, en progression de 3 % par rapport à 1997, ce qui correspond à la croissance du RNB, auquel le montant total de l'aide est associé. La part de l'aide multilatérale a ainsi essentiellement fluctué entre 28 % et 30 %, mais a enregistré une baisse exceptionnellement prononcée en 2006¹.

En 2004-06, le système des Nations Unies et la CE ont été les principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale des Pays-Bas (32 % et 30 %, respectivement, soit 8 % environ de l'APD totale). Le PNUD, le FNUAP et le HCR ont respectivement reçu 26 %, 19 % et 12 % de la totalité des contributions aux budgets réguliers de l'ONU. Les apports au budget régulier de la Banque mondiale ont représenté 23 % de l'APD multilatérale, ceux affectés aux banques régionales de développement, 7 %, dont 63 % sont allés à la BAD au cours de cette période.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale des Pays-Bas**
(contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions des Pays-Bas aux budgets réguliers (base engagements) de l'ONU se sont élevées à USD 513 millions en 2006, ce qui ne représente toutefois que 38 % du total de l'aide néerlandaise aux Nations Unies et acheminée par leur intermédiaire. Une autre tranche de USD 842 millions a été affectée à des projets et programmes spécifiques par leur biais. La part des financements préaffectés accordés à la Banque mondiale a été exceptionnellement élevée en 2006 puisqu'elle représente plus de 88 % des contributions totales à cette organisation. Ces financements étaient essentiellement liés au secteur de l'éducation, et plus particulièrement à *l'Initiative de mise en œuvre accélérée*. Au total, les contributions des Pays-Bas aux budgets réguliers des organisations ont constitué 54 % seulement de leur utilisation totale du système multilatéral. Si on y ajoute les contributions volontaires, ils ont affecté 32 % de leur aide environ aux organisations multilatérales et par leur intermédiaire en 2006.

3. Stratégie multilatérale

Les Pays-Bas ne se sont pas dotés d'un document cadre couvrant leur politique globale et leur engagement en faveur des organisations multilatérales. La stratégie et les programmes de coopération multilatérale sont cependant abordés dans la note d'orientation intitulée *Our Common Concern*, qui porte sur la coopération néerlandaise pour le développement pour la période 2007-11², ainsi que dans le Mémoire d'orientation de 2003 intitulé *Multilateral interest, mutual responsibilities*³. Un point central de la politique néerlandaise de développement est que certains pays et régions sont confrontés à des problèmes qui ne peuvent être résolus par les seuls Pays-Bas et qui appellent une stratégie mondiale. Ces problèmes ont trait à la protection de l'environnement, à la lutte contre les stupéfiants, à l'égalité des sexes, à la sécurité alimentaire et à la croissance démographique. C'est pourquoi les Pays-Bas apportent leur appui aux organisations internationales qui sont en mesure de mobiliser des moyens substantiels. Une autre raison à leur aide multilatérale est qu'elle est moins sensible aux intérêts des donateurs, et que la coordination est plus facile que dans le cadre de programmes bilatéraux.

Le gouvernement néerlandais entend demeurer un donneur clé pour les organisations qui démontrent des résultats, donnent priorité aux OMD, apportent un concours tangible aux objectifs stratégiques néerlandais et permettent aux Pays-Bas d'apporter une valeur ajoutée. Les autres éléments pris en considération sont notamment la qualité de leur fonctionnement, leur contribution aux réformes et la valeur ajoutée qu'elles produisent à l'échelon des pays. Du point de vue des autorités néerlandaises, les organisations multilatérales présentent les avantages suivants : légitimité et diversité du fait de leur universalité, des centres d'expertise, des réseaux mondiaux, des économies d'échelle, une gestion plus simple, des coûts de transaction plus bas, et une charge moindre pour les donateurs et pays partenaires. Dans le cadre de leur coopération multilatérale, les Pays-Bas s'efforcent d'influencer les stratégies des organisations de manière à ce que les objectifs néerlandais soient servis dans toute la mesure du possible. Ils jouent aussi un rôle de poids dans la coordination de l'ensemble des organisations et de leurs différentes opérations.

Dans leur note d'orientation de 2007, les Pays-Bas indiquent que les organisations multilatérales telles que la Banque mondiale et le PNUD fixent les règles du jeu nécessaires dans les instances internationales, jouent un rôle dominant dans l'acheminement de l'aide en tant que centres d'expertise, et constituent un lieu d'échanges avec les autres partenaires au développement. Ils signalent en parallèle que leur bureaucratie est parfois pesante, et qu'il est donc indispensable de les aider à fixer leur ligne de conduite pour améliorer leur efficacité⁴. S'agissant de l'Union européenne, les autorités néerlandaises soulignent que les mesures récemment adoptées ont établi un cadre plus intéressant qui, grâce à la priorité donnée à la cohérence des stratégies, a permis d'adopter une approche plus politique à

Tableau 2. Contributions des Pays-Bas aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	513	842	1,355	38
<i>dont:</i>				
FIDA	40	6	46	87
OIT	41	36	77	53
PNUD	3	140	143	2
UNICEF	143	421	564	25
HCR	51	18	70	74
UNRWA	15	3	18	83
OMS	87	10	97	90
PAM	34	47	81	42
CE	904	-	904	100
FMI	-	5	5	0
Groupe Banque mondiale	70	523	594	12
Banques rég. dév.	55	99	154	36
Autres organismes multilatéraux	253	82	335	75
Total	1,796	1,551	3,347	54

* Enseignement primaire – Initiative de mise en œuvre accélérée

Note : Les Pays-Bas indiquent que les engagements n'offrent pas la meilleure illustration de leurs contributions aux budgets réguliers des organisations, par exemple en ce qui concerne le PNUD et l'UNICEF.

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

la coopération pour le développement. Elles constatent le rôle pivot des organisations multilatérales et le renforcement de nombreux partenariats associés à leurs domaines d'intervention privilégiés, notamment en matière de sécurité et de développement dans les États fragiles.

Les Pays-Bas rédigent actuellement une note stratégique portant sur la coopération multilatérale pour le développement. Ce document passera en revue les évolutions et tendances dans un contexte international et formulera la stratégie néerlandaise dans ce domaine. Il évoquera ensuite quelques améliorations que les Pays-Bas s'efforceront d'apporter dans toutes les organisations multilatérales afin d'accroître leur efficacité et leur productivité (renforcement de la coopération et optimisation de la division du travail, utilisation plus efficace des stratégies nationales de développement et des systèmes locaux, intensification de la décentralisation, investissement dans la qualité du personnel, gestion fondée sur les résultats et suivi d'impact, amélioration de la représentation (influence et participation), amélioration des politiques des donateurs (prévisibilité, financement pluriannuel, financements non pré-affectés, etc.), consolidation de la participation de la société civile par exemple). Enfin, il expliquera par quels moyens les Pays-Bas prévoient de faire progresser leurs quatre priorités en matière de coopération pour le développement (États fragiles, égalité des sexes et santé et droits sexuels et génésiques, changement climatique, énergie durable et croissance) par l'intermédiaire de canaux multilatéraux.

Les Pays-Bas ont passé en revue le fonctionnement administratif de certains organismes multilatéraux. Ces examens sont réservés à un usage interne, et sont actualisés chaque année. Il convient de noter à cet égard que les Pays-Bas continuent de participer activement au MOPAN, réseau fondé par des pays donateurs aux vues similaires.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Les responsabilités administratives et stratégiques de l'aide et de la coopération au développement sont centralisées au Ministère des affaires étrangères. Les deux départements responsables des contributions néerlandaises aux organisations multilatérales au sein de ce Ministère sont le Département de l'intégration européenne (DIE) et le Département des Nations Unies et des institutions financières internationales (DVF). Le DIE veille à la cohérence de la politique néerlandaise au sein de l'Union européenne. Dans ce cadre, il consulte d'autres ministères pour coordonner les contributions néerlandaises au processus de décision de l'UE. Le DVF coordonne les financements des Pays-Bas aux organismes des Nations Unies et aux institutions financières internationales⁵.

Le Ministère des finances participe pleinement à l'élaboration des politiques de la Banque mondiale, du FMI et de la BERD. Depuis janvier 2008, les institutions financières internationales régionales telles que la BAD, la BASD et la BID relèvent de la seule responsabilité du Ministère des affaires étrangères. Le Ministère coordonne périodiquement sa politique envers les organisations multilatérales avec d'autres ministères. Cette coopération peut revêtir différentes formes. D'autres ministères sont chargés de la coordination de l'élaboration des politiques concernant certaines organisations multilatérales (c'est par exemple le cas du Ministère de la santé, du bien-être social et des sports pour l'OMS). Le Ministère des affaires étrangères organise à intervalles réguliers des réunions avec l'ensemble des directeurs des affaires internationales des autres ministères pour coordonner la politique suivie à l'égard des organisations multilatérales. La coordination peut également intervenir de manière ponctuelle et selon la demande.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son examen par les pairs de 2001, le CAD avait recommandé aux Pays-Bas de s'appliquer résolument à coordonner leur action avec celle de leurs principaux partenaires multilatéraux, et de prendre activement part au dialogue et à la coordination à l'échelle européenne. Dans son dernier examen par les pairs (2006), le CAD a encouragé les Pays-Bas, étant donné leur objectif de renforcement de l'efficacité multilatérale, à peaufiner leur stratégie multilatérale et à parer au risque de « bilatéralisation » des programmes des organismes multilatéraux⁶.

Les Pays-Bas ont donné suite à leur engagement d'améliorer l'efficacité multilatérale en adhérant au Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) et en participant à l'élaboration d'une approche commune systématique à l'évaluation des résultats des organismes multilatéraux.

Ni l'Institut national d'audit, ni le Parlement n'ont récemment procédé à une évaluation de la politique multilatérale. La dernière évaluation de l'Institut date de 1999. Les évaluations sont souvent réalisées par des experts externes, mais portent généralement sur un thème ou un organisme particulier et ne couvrent pas l'ensemble de la politique multilatérale.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

La part multilatérale (contributions aux budgets réguliers et contributions volontaires) de l'APD néerlandaise a été de 30 % environ ces dernières années ; aucune formule d'allocation précise n'est cependant utilisée. Le mémorandum d'orientation *Mutual Interests, Mutual Responsibilities*, qui date du gouvernement précédent, mentionne une recommandation dérivant de l'examen interministériel des politiques qui conseille d'augmenter cette part jusqu'à ce qu'elle constitue 50 % de l'APD. Le Ministère des affaires étrangères n'a pas retenu cette recommandation, estimant que s'engager à verser un pourcentage préétabli de l'aide à un canal, quel qu'il soit, risquait de fragiliser la gestion à l'appui de l'efficacité et des résultats. Le soutien politique à un renforcement de la coopération multilatérale est par ailleurs faible, le Parlement doutant de la qualité des organisations internationales. Le document précédemment mentionné sur la coopération pour le développement par l'intermédiaire des organisations multilatérales, qui sera prochainement présenté au Parlement, abordera entre autres la question de l'ampleur de l'aide multilatérale.

Notes

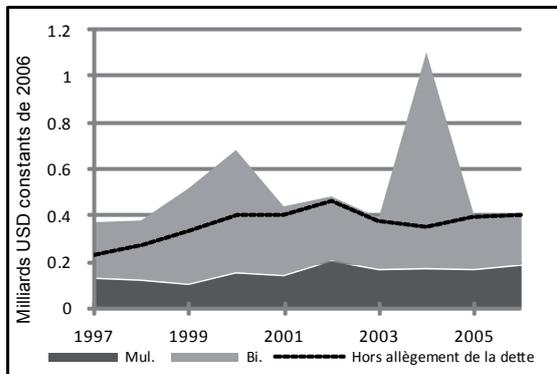
1. Cette baisse s'explique essentiellement par les variations substantielles du montant des billets à ordre remis chaque année aux banques multilatérales de développement.
2. Ministère néerlandais des affaires étrangères (2007), *Our Common Concern – Investing in development in a changing world*, La Haye (www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/080027_our-common-concern.pdf).
3. Ministère néerlandais des affaires étrangères (2003), *Multilateral interest, mutual responsibilities – Dutch development cooperation en route to 2015*, La Haye (www.dutchembassy.ge//aspx/download.aspx?file=/contents/library/77/mutualinterestsmutualresponsibilities.pdf).
4. Ibid. *Our Common Concern – Investing in development in a changing world*, page 19.
5. www.minbuza.nl/en/ministry/organisational_structure/Multilateral-Departments.html.
6. OCDE (2006), *Pays-Bas : Examen par les pairs du DAC*, Paris (www.oecd.org/document/28/0,3343,fr_2649_34603_37425587_1_1_1_1,00.html).

Portugal

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale portugaise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 46% de l'APD brute et de l'APD hors allègement en 2006, au delà de la moyenne pour le CAD en 2004-06 de 29%, nette de l'allègement de la dette (hors contributions à la CE, sa part de l'aide multilatérale a été de 15%, comparé à 19% en moyenne de trois ans pour le CAD). L'aide multilatérale a augmenté de USD 58 millions, en termes absolus, au cours de la décennie écoulée, passant de USD 127 millions en 1997 à USD 185 millions en 2006. La part multilatérale dans l'APD totale a fluctué pendant cette période, le point minimal (15%) ayant été atteint en 2004. C'est cependant l'allègement de la dette qui est à l'origine des pics enregistrés; nette de cet allègement, la part multilatérale de l'APD brute a suivi une courbe légèrement différente depuis le niveau maximal (55%) atteint en 1997.

Graphique 1. APD brute du Portugal (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

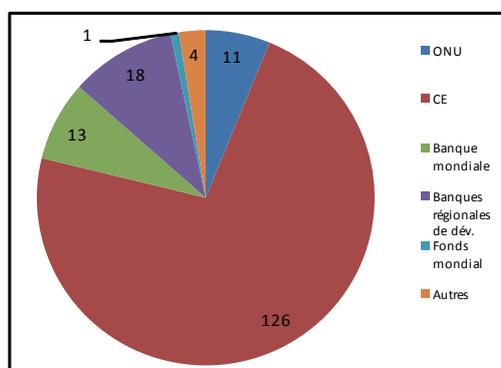
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	35	55
1998	32	43
1999	19	30
2000	22	38
2001	32	34
2002	42	44
2003	43	44
2004	15	48
2005	41	42
2006	46	46

En 2004-06, la CE a été de loin la principale bénéficiaire de l'APD multilatérale portugaise, dont elle a absorbé 73% (20% de l'APD totale). Les banques régionales de développement en ont reçu 10% (3% de l'APD totale), dont plus de la moitié sont allés à la BAD. La Banque mondiale en a recueilli 8% (2% de l'APD totale). En comparaison à d'autres donateurs, les contributions du Portugal au système de l'ONU ont été faibles (6% de l'aide multilatérale).

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale du Portugal
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Le tableau 2 présente des chiffres concernant les canaux d'acheminement de l'aide portugaise. Les contributions aux budgets réguliers des Nations Unies se sont élevées à USD 10 millions en 2006, mais n'ont représenté que 37% de l'aide totale du Portugal à l'ONU et transférée par l'intermédiaire de celle-ci durant l'année. Une autre tranche de USD 17 millions a été affectée à l'ONU et distribuée par son biais à des projets et programmes particuliers. Les Fonds de gestion¹ ont absorbé une part importante des financements préaffectés au système des Nations Unies. Le montant des financements préaffectés aux autres organisations multilatérales a cependant été relativement faible, les contributions aux budgets réguliers représentant 90% de l'utilisation totale du système multilatéral. Si l'on ajoute les contributions volontaires et les financements des budgets réguliers, le

Tableau 2. Contributions du Portugal aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	10	17	27	37
<i>dont:</i>				
<i>Fonds adm. ONU</i>		14		
<i>PNUD</i>	2	0	3	94
<i>UNICEF</i>	-	0	0	-
<i>HCR</i>	-	1	1	-
<i>OIT</i>	0	1	1	16
CE	124	2	126	99
Groupe Banque mondiale	14	0	14	99
Banques rég. dév.	30	-	30	100
Autres organismes multilatérales	6	2	8	75
Total	185	21	206	90

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers

Portugal a transféré 51 % environ de ses engagements au titre de l'aide au système multilatéral et par son intermédiaire en 2006.

3. Stratégie multilatérale

Le Portugal met actuellement au point un document cadre qui couvrira sa stratégie générale et son engagement envers les organismes multilatéraux en tenant compte de l'examen par les pairs du CAD (2006) et du document de 2005 intitulé *A strategic vision for Portuguese cooperation*. La stratégie de 2005 préconisait la participation du Portugal aux grands débats internationaux de manière à favoriser les intérêts stratégiques de la politique étrangère portugaise et à concourir à l'élaboration de stratégies internationales. S'inspirant de ces principes et des OMD, la participation portugaise à l'arène multilatérale s'articule selon les axes suivants : (a) l'Afrique, et notamment les PMA et les États fragiles ; (b) l'appui à la stabilisation et au développement ; (c) l'alignement et l'harmonisation des stratégies internationales et nationales visant à réaliser les OMD ; et (d) la consolidation de la position des pays lusophones au sein de la communauté internationale. Le Portugal finance les organismes multilatéraux dans la mesure où ils traitent les questions prioritaires de sa stratégie en matière de coopération pour le développement, d'autres critères de répartition étant adoptés ponctuellement². Dans ce contexte, les organisations multilatérales de premier plan pour le Portugal sont la CE, la Communauté des pays lusophones (CPLP), le système des Nations Unies, l'OCDE, les institutions financières internationales, le Sommet ibéro-américain et les organisations régionales.

En tant qu'État membre de l'Union européenne, le Portugal participe activement à la définition de la politique de coopération au développement de la CE envers les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et le groupe des pays latino-américains. Certaines questions liées au développement présentent pour lui un intérêt particulier dans le cadre de l'Union européenne :

- le renforcement du dialogue entre l'UE et l'Afrique, qui a constitué une priorité pour trois présidences de l'Union européenne (Allemagne, Portugal et Slovénie), notamment un approfondissement sensible des relations entre les deux régions ;
- la cohérence stratégique dans des domaines tels que la migration, le changement climatique, la sécurité et le développement ; et
- les situations de fragilité : la nécessité pour l'Union européenne d'élaborer une stratégie en réponse aux contextes de fragilité, de faire un usage plus cohérent des instruments et mécanismes, et de combiner les instruments politiques, diplomatiques, humanitaires et les outils à l'appui du développement et de la sécurité.

S'agissant de la CPLP, le Portugal a pour objectif d'y jouer un rôle plus actif, notamment dans le cadre d'une nouvelle approche, l'approche bi-multilatérale. Cette méthode de travail est l'un des grands axes de la stratégie de 2005, qui devrait être appliquée dans différents organisations internationales. Elle est décrite de la façon suivante : « Il s'agit de trouver les moyens de renforcer la coopération bilatérale au développement en l'associant aux opérations multilatérales et, dans le même temps, de veiller à ce que les opérations bilatérales soient orientées, de manière coordonnée, permettant une convergence avec les interventions des autres partenaires »³. Le Portugal voit dans la CPLP un forum important pour la coopération au développement, la langue commune servant de moteur à des interventions mobilisant au minimum trois pays. La participation portugaise à la CPLP correspond aux trois objectifs de la Communauté : la langue portugaise, la coopération au développement, et la concertation diplomatique et politique.

Dans le contexte du système des Nations Unies, le Portugal participe aux grands débats internationaux (conférences, sommets et réunions telles que l'ECOSOC et l'Assemblée générale), et travaille en étroite collaboration avec certains organismes onusiens. Ses principaux partenaires en matière de développement y sont le PNUD, le HCR, le FNUAP et l'UNICEF, partenariats qu'il continuera de privilégier.

En ce qui concerne les institutions financières internationales, le Portugal vise principalement à influencer l'adaptation des politiques et programmes favorables aux intérêts et aux stratégies de sa politique étrangère, à assurer sa représentation dans ces institutions, au niveau décisionnel comme à celui du personnel, et à influencer sur la passation de marchés.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Plusieurs intervenants se partagent les responsabilités de l'assistance multilatérale au Portugal. C'est toutefois à l'Institut portugais pour l'aide au développement (IPAD) qu'incombe celles de définir les politiques multilatérales et de coordonner et mettre en œuvre les programmes multilatéraux portugais. L'IPAD encourage cette coopération par l'intermédiaire de la Commission interministérielle pour la coopération (CIC). Cette instance consultative aide le gouvernement à appliquer les politiques de coopération au développement, sous la supervision de l'IPAD. Elle a pour mission de gérer la planification et l'exécution de la politique de coopération au développement en association avec les autres ministères et les organismes publics et privés concernés.

Le Ministère des finances est responsable des relations avec les institutions financières internationales, à savoir la Banque mondiale, la BAD, la BASD et la BID. A ce niveau, il travaille cependant en très étroite coopération avec l'IPAD. Il est également chargé de traiter certaines questions de développement avec le FMI et de réaliser des études et analyses sur les problèmes multilatéraux faisant l'objet d'un débat au sein de ces institutions.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans son dernier examen par les pairs du Portugal (2006), le CAD a formulé des recommandations concernant l'acheminement de l'aide multilatérale. Il a notamment encouragé le Portugal à envisager la formulation d'une stratégie multilatérale fondée sur des critères de répartition particuliers. Comme indiqué plus haut, le Portugal a récemment élaboré une stratégie multilatérale, suivant ainsi cette recommandation.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Le Portugal n'affecte pas ses crédits en fonction d'une formule particulière. Il n'a pas défini de programme spécifique aux organismes multilatéraux dans le cadre de la révision à la hausse de son aide pour atteindre l'objectif de l'Union européenne, en vertu duquel l'APD doit représenter 0.51 % du RNB à l'horizon 2010.

Notes

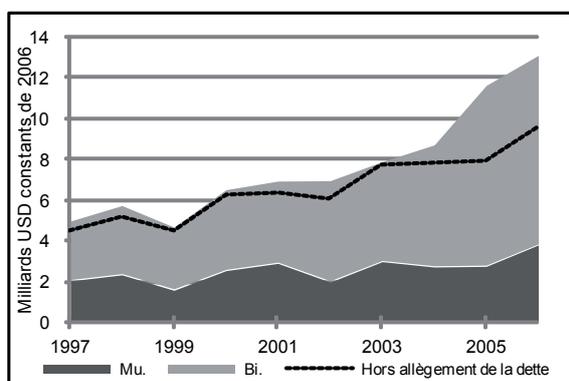
1. La Mission intégrée de l'ONU au Timor-Leste a reçu 79% de ces financements.
2. OCDE (2006), *Portugal : Examen du CAD par les pairs*, Paris, page 23-26 (www.oecd.org/document/26/0,3343,fr_2649_34603_36565453_1_1_1_1,00.html).
3. 2005, *A Strategic Vision for Portuguese Development Cooperation*, Portugal, page 22 (www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/205FA259-9FE6-4F32-A251-503634301171/0/Estrategia_Cooperacao.pdf).

Royaume-Uni

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale britannique aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 29 % de l'APD brute en 2006, soit un pourcentage supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24 %). Nette de l'allègement de la dette, la part multilatérale de l'APD britannique a été de 39 %, en comparaison à 29 % en moyenne de trois ans pour le CAD (23 % hors contributions à la CE, comparé à 19 % en moyenne de trois ans pour le CAD). Bien que l'aide multilatérale du Royaume-Uni ait augmenté, en termes absolus, au cours de la décennie écoulée, passant de USD 2 milliards à USD 3.8 milliards, l'aide bilatérale a progressé encore plus vite, de sorte que la part multilatérale a reculé, même sans tenir compte de l'allègement de la dette. Cette évolution a commencé à s'inverser en 2006, tendance qui se poursuivra dans les prochaines années puisque le Royaume-Uni a apporté des contributions substantielles à la quinzième reconstitution des ressources de l'IDA et à la onzième du FAD, ce qui le place au premier rang des donateurs à ces deux organismes.

Graphique 1. APD brute du Royaume-Uni (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

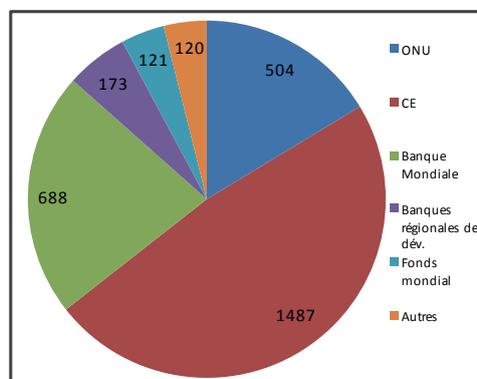
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	42	45
1998	41	46
1999	34	35
2000	39	41
2001	42	46
2002	29	33
2003	38	39
2004	31	35
2005	24	35
2006	29	39

En 2004-06, la CE a été de loin la principale bénéficiaire de l'aide multilatérale britannique puisqu'elle en a absorbé 48 % (13 % de l'APD totale), dont plus de deux tiers ont été affectés par le biais du budget communautaire. La Banque mondiale en a reçu 22 % (6 % de l'APD totale). Les contributions aux budgets réguliers des organismes de l'ONU ont constitué 16 % de l'APD multilatérale du Royaume-Uni (5 % de l'APD totale) durant la période. À l'intérieur du système de l'ONU, le PNUD, l'UNICEF et le HCR sont les organismes qui en ont reçu la plus grande part, soit respectivement 21 %, 8 % et 8 %. Les fonds aux banques régionales de développement ont représenté 6 % de l'aide multilatérale, dont plus de deux tiers sont allés au FAD.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale du Royaume-Uni**
(contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Actuellement, le Royaume-Uni ne fournit pas d'informations sur les canaux d'acheminement de l'aide. Le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) est cependant sur le point d'adapter ses systèmes informatiques à cet effet. Pour les besoins du présent rapport, le Royaume-Uni a communiqué des estimations provisoires de l'ensemble du programme du DFID acheminé par des organisations multilatérales en 2006-07. Selon ces informations, une somme de USD 1.4 milliard a été affectée par leur intermédiaire à des programmes et interventions particuliers au cours de cette période. Les contributions volontaires aux organismes de l'ONU se sont élevées à USD 665 millions. Le Royaume-Uni fait donc davantage appel au système des Nations Unies que ne le laisse

Tableau 2. **Contributions du Royaume-Uni aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire**

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	540	665	1,205	45
<i>dont:</i> PNUD	150	326	476	32
UNICEF	76	121	197	38
OMS	86	80	167	52
CE	1,565	4	1,569	100
Groupe Banque mondiale	979	594	1,574	62
Banques rég. dév.	354	35	389	91
Autres organismes multilatérales	328	76	404	81
Total	3,766	1,374	5,141	73

Source : Statistiques du CAD pour l'année civile 2006, complétées par les chiffres fournis par le DFID sur le « canal par organisme » pour l'exercice 2006-07. Les chiffres relatifs aux contributions volontaires ont été communiqués en livres sterling, et convertis en USD par le Secrétariat.

entendre le graphique 2. Il transfère également par le biais de la Banque mondiale des sommes substantielles destinées à des projets particuliers ou à des questions stratégiques ou nationales précises. Au total, les contributions aux budgets réguliers ont représenté 73 % de l'utilisation totale du système multilatéral par le Royaume-Uni. Si l'on ajoute les deux catégories de contributions, celui-ci a transféré 54 % de son aide environ au système multilatéral et par son intermédiaire en 2006.

3. Stratégie multilatérale

Le Royaume-Uni ne s'est pas doté d'un document définissant sa stratégie globale et son engagement envers les organisations multilatérales. Il a néanmoins élaboré pour chacune des principales organisations multilatérales une stratégie institutionnelle et un cadre de performance qui expliquent de quelle manière le DFID entend réaliser les objectifs énoncés dans son Livre blanc¹ avec chacune d'elle. Les stratégies servent de cadre à l'engagement envers l'organisation. Elles décrivent le rôle de celle-ci dans le projet global du DFID en tenant compte de son mandat et de son efficacité, les objectifs de partenariat, la stratégie d'aide financière et un plan d'action afin d'évaluer les progrès à l'aune d'objectifs précis. Les stratégies institutionnelles cherchent à établir une approche de partenariat, mettent l'accent sur l'établissement d'objectifs communs et les avantages réciproques, et servent à justifier, négocier, mettre en œuvre et superviser les partenariats. Elles sont élaborées tous les 3 ou 4 ans en concertation avec l'institution concernée, divers représentants de la société civile et d'autres intervenants. Le DFID a adopté avec d'autres membres de ses groupes d'intérêt des stratégies institutionnelles communes pour la BAD et la BASD, et avec d'autres donateurs pour divers organismes de l'ONU².

Des cadres de performance sont en négociation avec l'ONUSIDA, le FNUAP, le PNUD et l'OMS. Ils spécifient les principaux objectifs, résultats et indicateurs convenus entre le DFID et l'organisme concerné. Ils font partie intégrante des stratégies institutionnelles, et ne peuvent en être dissociés. Certains de ces cadres et autres stratégies institutionnelles sont communs au DFID et à d'autres donateurs.

Le DFID applique aux organismes multilatéraux un processus d'allocation de l'aide qui découle de trois priorités, parallèles à des priorités stratégiques et politiques plus générales :

- affecter les fonds de manière à maximiser leur effet sur les OMD ;
- utiliser l'influence du Royaume-Uni pour améliorer l'efficacité et la cohérence du système multilatéral dans son ensemble ; et
- récompenser l'efficacité et œuvrer à d'autres réformes.

Ces critères s'inspirent des objectifs du Livre blanc de 2006 et des objectifs et résultats des stratégies institutionnelles, avec lesquels ils s'accordent.

4. Gestion de l'aide multilatérale

L'organisation de l'aide multilatérale est conceptuellement simple au Royaume-Uni. La direction de tous les aspects de la coopération publique au développement, bilatérale et multilatérale, est centralisée au DFID³. Les divisions internationales du DFID gèrent les relations de l'administration centrale avec les organismes multilatéraux ; d'autres divisions régionales, dont les bureaux nationaux à l'étranger, entretiennent des relations avec ces organismes à différents échelons. Le DFID fournit la majeure partie de l'APD multilatérale britannique, mais d'autres sources officielles y concourent également. En conséquence,

si le DFID est la principale institution responsable de l'aide multilatérale, il coordonne les politiques des autres administrations publiques qui collaborent avec les organismes multilatéraux et travaille en étroite coopération avec elles. A titre d'exemple, la stratégie institutionnelle du gouvernement britannique à l'égard de l'OMS est menée conjointement avec le Ministère de la santé; celle concernant le CICR est suivie en concertation avec le Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO), et celle du HCR en consultation avec le Ministère de l'intérieur.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et de l'Institut national d'audit

Dans son dernier examen par les pairs du Royaume-Uni (2006), le CAD a formulé quelques recommandations concernant l'acheminement de l'aide multilatérale. Il a notamment : (a) préconisé de recentrer et de concentrer l'APD transférée aux organisations multilatérales; et (b) suggéré que le DFID continue de définir les orientations stratégiques qui doivent présider au financement du budget central des institutions multilatérales et aux contributions volontaires et prenne soin d'éviter une « bilatéralisation » de l'aide multilatérale.

L'Institut national d'audit a énoncé dans son rapport publié en 2005⁴ plusieurs observations et recommandations sur l'engagement du DFID envers les institutions multilatérales, dont on citera les suivantes : (a) l'absence d'une stratégie multilatérale *unique*; (b) la nécessité de revoir les portefeuilles multilatéraux et le nombre d'organisations financées; et (c) la diffusion publique de montant total des financements versés à chaque institution multilatérale, au titre des contributions volontaires comme des contributions aux budgets réguliers.

Le descriptif mis au point par le DFID pour guider son action stratégique multilatérale et la mise en place d'un instrument de financement en fonction des résultats (encadré 3.6, chapitre 3) ont satisfait à une partie des recommandations du CAD et du National Audit Office.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

La procédure générale d'affectation des ressources du DFID aligne les crédits sur ses priorités stratégiques et prend en considération les objectifs de dépenses et d'efficacité économique (voir la section 3). Le DFID n'applique pas de formule particulière pour déterminer la répartition des crédits entre l'aide bilatérale et multilatérale.

Le Livre blanc met en avant une forte détermination à respecter les engagements pris à Gleneagles en 2005. Le Royaume-Uni prévoit d'augmenter le budget consacré au développement de manière à atteindre l'objectif de 0.7% du RNB fixé par l'ONU d'ici à 2013. Il précise que les organisations internationales jouent un rôle pivot dans l'acheminement de l'aide et que les donateurs devront faire davantage appel aux canaux multilatéraux pour distribuer le surcroît de crédits. Le DFID publie les prévisions de dépenses dans son Rapport annuel, qui contient également les chiffres détaillés des contributions prévues aux budgets réguliers des organismes multilatéraux et les projections approximatives des contributions volontaires. Ces chiffres sont cependant donnés à titre indicatif et susceptibles de changer.

Notes

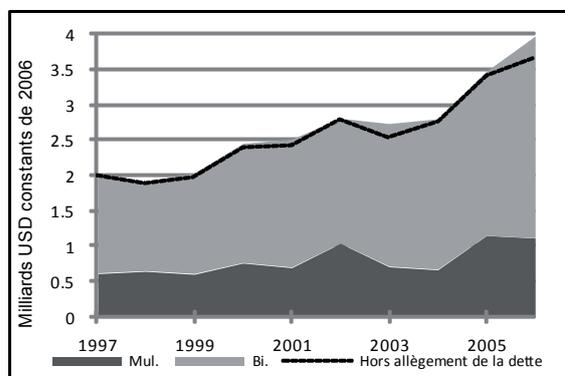
1. DFID (2006), *Eliminating World Poverty : making governance work for the poor*, Londres (www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp).
2. www.dfid.gov.uk/aboutdfid/dfidwork/multilateral.asp.
3. OCDE (2006), *United Kingdom – DAC Peer Review*, Paris (www.oecd.org/document/43/0,3343,fr_2649_34603_36883953_1_1_1_1,00.html).
4. National Audit Office (2005), *Engaging with Multilaterals*, London (www.nao.org.uk/publications/DFID_multilaterals.pdf).

Suède

1. L'aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale suédoise aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 28% de l'APD brute en 2006, soit un pourcentage supérieur à la moyenne 2004-06 du CAD (24%). Nette de l'allègement de la dette, la part multilatérale de l'APD suédoise a été de 30%, comparé à 29% en moyenne de trois ans pour le CAD (23% hors contributions à la CE, en comparaison à 19% en moyenne de trois ans pour le CAD). Même si l'aide multilatérale a quasiment doublé, en termes absolus, au cours des dix dernières années, passant de USD 600 million à USD 1.1 milliard, sa part hors allègement de la dette est restée stable. Les crédits multilatéraux ont toutefois fluctué durant la décennie, enregistrant notamment de fortes hausses en 2002 et 2005.

Graphique 1. APD brute de la Suède
(1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

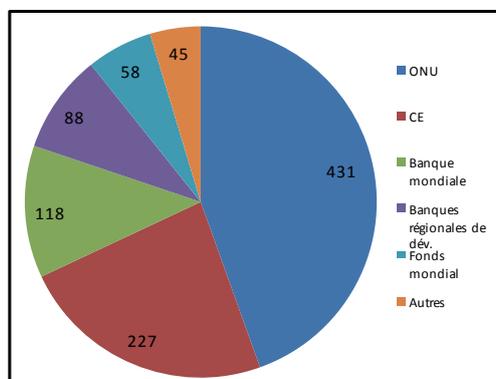
Tableau 1. Part de l'aide multilatérale
dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	30	30
1998	34	34
1999	30	30
2000	31	32
2001	28	28
2002	37	37
2003	26	28
2004	24	24
2005	33	33
2006	28	30

Le système des Nations Unies a de tous temps été le premier bénéficiaire de l'aide multilatérale de la Suède, qui lui a affecté entre 30% et 62% de son APD multilatérale (de 11 à 17% de son APD totale) au cours des dix dernières années. De manière générale, les crédits élevés attribués aux organismes de l'ONU ne sont pas préaffectés. En 2004-06, l'ONU a absorbé 45% de l'APD multilatérale (13% de l'APD totale), suivie par la CE (23%, soit 7% de l'APD totale). Les principaux bénéficiaires au sein du système de l'ONU ont été le PNUD, l'UNICEF et le PAM, qui ont reçu respectivement 24%, 12% et 10% des contributions au budget central. Les concours au budget régulier de la Banque mondiale ont représenté 12% de l'aide multilatérale suédoise en 2004-06, ceux affectés aux banques régionales de développement, BAD en tête, 9%.

Graphique 2. **Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Suède**
(Contributions aux budgets réguliers)

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

La Suède ne précisant pas par quel canal les fonds sont transférés aux organismes, il n'est pas possible d'évaluer les contributions extrabudgétaires à chacun des organismes multilatéraux. Il ressort toutefois des chiffres globaux qu'elle achemine par leur intermédiaire USD 646 millions à des projets et programmes spécifiques. Ses contributions aux budgets réguliers représentent 64 % de son utilisation du système multilatéral ; les contributions volontaires sont donc un instrument de financement auquel elle fait couramment appel. Toutes contributions confondues, la Suède a affecté 45 % environ de son aide au système multilatéral et par son intermédiaire en 2006. Selon le Ministère des affaires étrangères, l'utilisation grandissante de ce système ces dernières années résulte essentiellement de l'augmentation de l'aide multi-bilatérale.

3. Stratégie multilatérale

La Suède juge les organisations multilatérales essentielles à la réalisation des OMD, à la défense des droits de l'homme et à la mise en application de la Déclaration de Paris. Elle fait remarquer que l'ONU constitue la base des OMD et de leur suivi, mais aussi que l'Union européenne et les institutions financières internationales en partagent les grands objectifs¹.

La Suède a élaboré une stratégie multilatérale, intitulée *Strategy for Multilateral Development Cooperation*², qui a été publiée en avril 2007 et constitue un premier pas sur la voie d'une participation et d'une action plus claires et davantage axées sur les résultats en matière de coopération multilatérale au développement. Cette stratégie a pour objectif premier de garantir la qualité et de renforcer l'efficacité des interventions de la Suède dans ce domaine, l'ambition globale étant de permettre aux pauvres d'améliorer leurs conditions de vie. Elle sert également de directive normative aux ministères et aux organismes qui, en collaboration avec l'ONU, la CE et les institutions financières internationales, définissent et élaborent les critères permettant d'établir les priorités, les principes financiers et les méthodes qui exercent une influence stratégique sur les opérations multilatérales. La stratégie est actuellement en application ; sa première évaluation aura lieu en 2010.

La stratégie propose la pertinence et l'efficacité pour principaux critères d'évaluation et de décision concernant l'allocation de l'aide aux différents canaux multilatéraux. Elle entend par « pertinence » la compatibilité des opérations de l'organisation avec les objectifs de la Suède en matière de développement et son rôle dans l'architecture multilatérale internationale. L'« efficacité » est évaluée selon que l'organisation contribue aux objectifs visés et que ses interventions sont organisées de manière à aboutir à des résultats et à utiliser avec efficacité les ressources affectées à l'aide. L'accent est mis sur un ensemble de facteurs généraux d'efficacité qui correspondent à la Déclaration de Paris : priorité aux résultats, évaluation, vérification fiable des comptes, coordination avec d'autres acteurs du développement et le secteur privé, respect de l'appropriation par le pays, etc.

La Suède procédera, sur la base de ces critères de pertinence et d'efficacité, à des évaluations de ses partenaires multilatéraux qui guideront les décisions de financement lors de l'exercice annuel d'établissement du budget et des exercices de reconstitution des ressources. La stratégie énumère les grands principes selon lesquels la Suède entend définir les priorités gouvernant l'allocation de ses crédits multilatéraux. L'organisation est pertinente, ou ne l'est pas : dans le premier cas, les contributions seront réduites, voire progressivement supprimées ; dans le second, elles seront fonction du degré d'efficacité de l'organisation et de ses progrès dans ce domaine. Les crédits doivent contribuer à un financement suffisant et prévisible qui privilégiera les contributions non préaffectées et les financements à long terme. Les risques associés à la préaffectation des fonds sont évoqués : absence de centrage sur l'activité fondamentale ; répartition imprécise du travail ; fragilisation des systèmes de reddition de compte. Les contributions aux fonds verticaux ne doivent intervenir que dans des cas particuliers, et l'aide multi-bilatérale n'être accordée que dans le cadre de programmes nationaux ou d'interventions que la Suède juge prioritaires. S'agissant des crédits humanitaires, ils doivent être conformes aux principes et bonnes pratiques convenus au niveau international en matière d'aide humanitaire.

Enfin, la stratégie définit les nouveaux instruments et méthodes de travail nécessaires à la coopération multilatérale pour le développement de la Suède, notamment : (a) l'élaboration d'un modèle d'évaluation ; (b) la formulation de stratégies particulières pour chacune des principales institutions ; (c) le réexamen de la répartition des tâches entre le Ministère des affaires étrangères et l'Asdi en matière de coopération multilatérale ; et (d) le réexamen des statistiques et de la notification des données relatives à l'aide multilatérale.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Les principaux intervenants du système suédois de coopération pour le développement sont le Ministère des affaires étrangères et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi – exécution bilatérale). Dans l'ensemble, c'est le Ministère des affaires étrangères, secondé par d'autres ministères et/ou l'Asdi, qui est globalement responsable de l'élaboration et de l'application des politiques en matière d'aide multilatérale. La responsabilité des organismes spécialisés de l'ONU revient cependant aux ministères concernés. Le Ministère des finances est coresponsable, avec le Ministère des affaires étrangères, des relations avec la Banque mondiale, et responsable principal des questions associées au FMI, à la BERD, et à la dette.

Le Ministère des affaires étrangères est la principale institution responsable de la stratégie multilatérale et de son application ; il lui incombe à ce titre de mobiliser la participation des organismes spécialisés et des missions auprès de l'ONU, de l'Union européenne, etc. quand leurs domaines de compétence sont concernés. Bien que le rôle de l'Asdi dans la coopération multilatérale au développement se soit intensifié ces dernières années par

suite de l'augmentation des contributions multi-bilatérales, la priorité donnée à l'interface et à d'éventuelles synergies entre l'aide bilatérale et multilatérale, mise en exergue dans la stratégie multilatérale, nécessite une collaboration encore plus étroite avec le Ministère des affaires étrangères. Afin de préciser le partage des responsabilités et de rationaliser la gestion des ressources, la stratégie appelle à un réexamen urgent de la division du travail entre le Ministère des affaires étrangères et l'Asdi (voir plus haut). Celui-ci doit être guidé par le principe défini dans le rapport publié en 2005 par l'Agence suédoise pour la gestion publique : les questions générales et stratégiques doivent être confiées au Ministère des affaires étrangères, les questions opérationnelles à l'Asdi³.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD et par la Commission des affaires étrangères

Dans son dernier examen par les pairs de la Suède (2005), la CAD a formulé une recommandation portant sur l'acheminement de l'aide multilatérale et suggéré que le Ministère des affaires étrangères s'applique à élaborer une stratégie multilatérale précise et à mettre en place un système approprié de suivi de la performance des organisations multilatérales pour étayer ses décisions de financement.

Par ailleurs, des institutions nationales telles que la Commission des affaires étrangères⁴ et l'Agence suédoise pour la gestion publique⁵ ont, en 2005, signalé des failles dans la gestion de l'assistance multilatérale. Elles ont formulé des recommandations précises concernant l'amélioration de l'action stratégique, l'orientation sur les résultats, les fonctions de suivi et d'évaluation et la mise au clair des responsabilités des différents intervenants.

Avec la publication de sa stratégie multilatérale, l'an dernier, la Suède a donné suite à la recommandation du CAD. Bien qu'elle ne constitue qu'une première étape, la stratégie couvre de nombreux points, principes et instruments déterminants pour garantir la qualité de la coopération multilatérale au développement de la Suède et en accroître l'efficacité. Son utilité politique dans le processus d'affectation de l'aide sera toutefois fonction de la définition des nouveaux instruments et méthodes de travail qu'elle décrit, à savoir des évaluations, des stratégies particulières à chaque organisation et la répartition explicite des tâches entre les différents acteurs. L'examen qui sera conduit en 2010 en dressera le premier bilan.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

La Suède n'utilise pas de formule particulière pour déterminer la répartition entre l'aide bilatérale et multilatérale, mais elle a toujours été un donneur multilatéral important. Elle prévoit de conserver un rôle de premier plan dans ce domaine, mais n'a pas défini de programme particulier d'augmentation de l'aide.

Notes

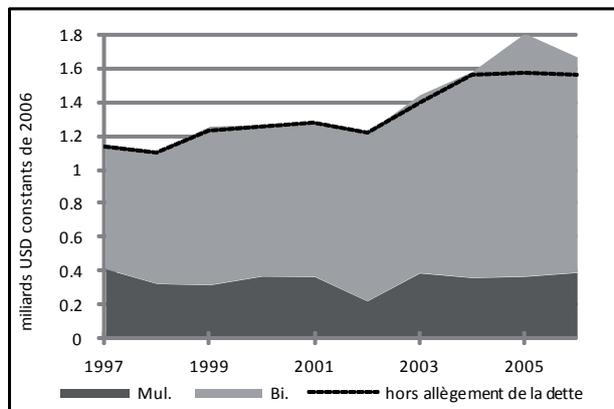
1. Ministère suédois des affaires étrangères (2007), *Strategy for Multilateral Development Cooperation*, Stockholm (www.regeringen.se/content/1/c6/08/38/43/4a7cef2b.pdf).
2. www.sweden.gov.se/sb/d/3102/a/81853.
3. Ibid. *Strategy for Multilateral Development Cooperation*.
4. Riksdagstryckeriet (2006), *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, Stockholm (www.riksdagen.se/upload/Dokument/utskotteunamnd/200506/UU/RFR6_0506.pdf).
5. Agence suédoise pour la gestion publique, *Management of Swedish International Development Cooperation* Stockholm (www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200531_englishabstract.pdf).

Suisse

1. Aide multilatérale : aperçu

L'aide multilatérale suisse aux budgets réguliers des organisations multilatérales représentait 24% de l'APD brute en 2006, un chiffre conforme à la moyenne 2004-06 du CAD. Nette de l'allègement de la dette, la part de l'aide multilatérale dans l'APD totale de la Suisse s'est élevée à 25% comparé à 29% pour la moyenne de trois ans du CAD (19% en moyenne de trois ans pour le CAD hors les contributions à la CE). L'aide multilatérale a reculé en termes absolus au cours des dix dernières années, passant de USD 414 millions en 1997 à USD 392 millions en 2006 alors que l'aide bilatérale a augmenté. La part de l'aide multilatérale a donc diminué au cours de la dernière décennie (voir Tableau 1) atteignant un point bas de 18% en 2002*.

Graphique 1. APD brute de la Suisse (1997-2006)



Source : Statistiques agrégées du CAD

Tableau 1. Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale

Année	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute (%)	Part de l'aide multilatérale dans l'APD brute, hors allègement de la dette (%)
1997	36	37
1998	30	30
1999	26	26
2000	29	30
2001	29	29
2002	18	19
2003	27	28
2004	23	23
2005	21	24
2006	24	25

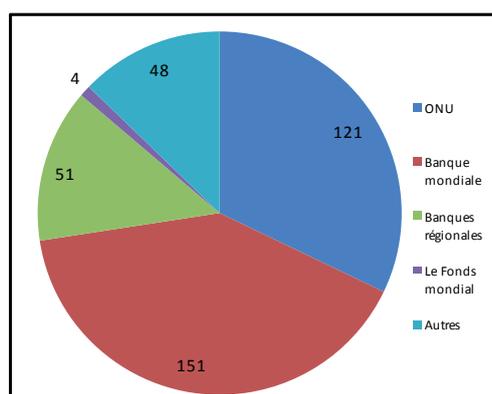
Entre 2004 et 2006, la Banque mondiale a été le principal bénéficiaire de l'APD suisse (40% de l'APD multilatérale et 9% de l'APD totale), qui a été intégralement drainée par l'Association internationale de développement (IDA). Le système de l'ONU a représenté 32% de l'aide multilatérale helvétique (7% de l'APD totale) et les contributions aux budgets

* Selon la Suisse, la baisse de l'aide multilatérale au cours des dix dernières années tient à deux facteurs : (a) les contributions irrégulières fournies à l'IDA et aux banques régionales ont eu un impact sur la part des contributions multilatérales dans l'APD totale (exceptionnellement élevée en 1997 et très faible en 2002 en raison du report des contributions à l'IDA) ; et (b) depuis 2004, la Suisse comptabilise les coûts liés aux réfugiés en provenance de pays en développement, ce qui a augmenté la part de l'aide bilatérale dans l'APD suisse.

réguliers des banques régionales se sont élevées à 14 % de l'aide multilatérale (3 % de l'APD totale), dont 90 % en faveur de la Banque africaine de développement. Entre 2004 et 2006, le PNUD, l'UNICEF et l'UNRWA ont été les trois principaux bénéficiaires de l'ONU, représentant, respectivement, 34 %, 12 % et 8 % de toutes les contributions aux budgets réguliers des agences des Nations Unies.

**Graphique 2. Principaux bénéficiaires de l'APD multilatérale de la Suisse
(contributions aux budgets réguliers)**

(Moyenne de l'APD sur trois ans : 2004-2006, en USD constants de 2006, en millions)



Source : Statistiques agrégées du CAD

2. Utilisation totale du système multilatéral

Les contributions de la Suisse aux budgets réguliers des Nations Unies (base engagements) se sont élevées à USD 144 millions en 2006, soit 57 % de l'aide totale de la Suisse à l'ONU et acheminée par le biais de l'ONU au cours de cette année. Une autre tranche de USD 109 millions a été affectée aux Nations unies en faveur de projets et programmes spécifiques. Ainsi qu'il ressort des données disponibles les contributions volontaires (en anglais : « non-core funding ») de la Suisse, les contributions aux budgets réguliers ont représenté 77 % de l'utilisation totale des organisations multilatérales. Si l'on ajoute les financements des budgets réguliers aux contributions volontaires, la Suisse a acheminé 46 % de son aide par le biais du système multilatéral en 2006.

3. Stratégie multilatérale

La Suisse est un pays membre du CAD, doté d'une stratégie unique pour sa politique globale et ses engagements en faveur des organisations multilatérales. En 2005, le Département fédéral des affaires étrangères (Direction du développement et de la coopération – DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ont approuvé la « Stratégie de coopération multilatérale au développement »*. La stratégie sert de cadre à la mission de coopération au développement multilatéral du DDC et du SECO.

* Direction du développement et de la coopération DDC et Secrétariat d'État à l'économie SECO (2005), Coopération multilatérale au développement: La stratégie de la Suisse, Directives de la DDC et du SECO, Berne.

Tableau 2. Contributions de la Suisse aux budgets réguliers des agences multilatérales et aide acheminée par leur intermédiaire

Engagements (hors allègement de la dette) en 2006, en millions d'USD

	Contributions aux budgets réguliers	Aide bilatérale transitant par un organisme	Utilisation totale du système multilatéral	Contributions aux budgets réguliers en % de l'utilisation totale du système multilatéral
Nations Unies	144	109	253	57
<i>dont:</i>				
UNICEF	29	3	32	90
PNUD	41	12	53	78
FNUAP	20	1	21	95
HCR	9	11	20	44
PAM	8	41	49	16
Groupe Banque mondiale	443	45	487	91
Banques rég. dév.		5	5	0
Autres organismes multilatérales	50	29	79	64
Total	637	187	824	77

Source : Statistiques agrégées du CAD et Système de notification des pays créanciers (SNPC)

La Suisse considère que le recours au système multilatéral est dans l'intérêt de tous les pays, et particulièrement des petits pays. Dans le cadre de ses engagements multilatéraux, le pays gère activement et efficacement la coopération multilatérale et apporte son concours à la réalisation des OMD, des points de vue politique et financier. Dans toutes ses activités multilatérales, la Suisse s'est engagée à atteindre les OMD, soulignant que la réalisation de ces objectifs passe uniquement par la coopération avec les institutions de développement multilatéral. Dans sa stratégie multilatérale, la Suisse définit les grands principes dont s'inspirent ses engagements multilatéraux :

- **Renforcement du système multilatéral** : amélioration du partage des tâches et de la coordination au sein de ce système ; concentration sur les domaines et fonctions dans lesquels elles sont investies d'une légitimité politique et dans lesquels elles possèdent un avantage comparatif et de meilleures conditions financières.
- **Une coopération axée sur les résultats au sein du système multilatéral.**
- **Fixation de priorités** : engagement en faveur des institutions et programmes multilatéraux sur la base de critères tels que les résultats et la pertinence stratégique et/ou politique. La priorité est donnée aux institutions qui occupent une place importante dans l'architecture de l'aide au développement et dans la politique étrangère helvétique de même qu'à celles qui jouent un rôle de premier plan dans le dialogue politique mondial (ex : PNUD et Banque mondiale). En revanche, la Suisse accorde une place moins importante à des organisations ayant une portée régionale comme la Banque asiatique de développement ou des agences spécialisées de l'ONU dont le rayon d'action stratégique est limité.
- **Synergies avec l'aide au développement bilatéral** : optimisation des synergies entre les efforts multilatéraux et bilatéraux.
- **Sélection rigoureuse des nouveaux partenaires multilatéraux** : La Suisse entend se montrer sélective à l'égard des nouvelles formes de coopération multilatérale ainsi que des initiatives et programmes multilatéraux et les évaluer ouvertement

mais de manière critique. Les nouvelles institutions doivent être en mesure de prouver qu'elles apportent de la valeur au système multilatéral dans son ensemble.

- **Soutien actif aux pays partenaires** : La Suisse s'emploie à bâtir des alliances avec des pays partenaires du Sud et de l'Est ainsi qu'à renforcer sa présence au sein des organisations concernées.

Pour ce qui est du suivi par la Suisse de sa coopération avec ses partenaires multilatéraux et de la performance de ces derniers, la stratégie prévoit les questions et directives suivantes auxquelles des réponses doivent être apportées lors des examens :

- La participation à la coopération au développement multilatéral est-elle pertinente, axée sur les résultats et transparente ?
- Les partenaires présentent-ils des avantages compétitifs clairs ? Engagent-ils un dialogue ? Y a-t-il apprentissage et bonne gouvernance de leur part ?
- La participation de la Suisse a-t-elle des chances d'exercer une influence notable sur l'institution partenaire, de créer une valeur ajoutée en termes d'impact sur le développement et d'aider à promouvoir d'autres intérêts et/ou sujets de préoccupation helvétiques ?
- La Suisse doit-elle envisager de nouveaux domaines, modifier ses priorités, construire des capacités et/ou apporter des modifications ?

Pour compléter sa stratégie multilatérale, la Suisse a élaboré des directives (Documents de stratégie institutionnelle) qui comportent des objectifs et priorités détaillés relatifs à la coopération avec d'importants partenaires multilatéraux comme la Banque mondiale, le PNUD et les Banque régionales de développement (voir ci-dessus). La Suisse est en train de mettre au point un instrument de suivi permettant de mesurer les résultats et l'efficacité de ses partenaires multilatéraux stratégiques.

La Suisse souligne que, même si cet instrument est relativement nouveau, il s'est révélé utile pour décider des allocations récentes de ressources en faveur de l'IDA, de la Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement et des principaux fonds et programmes des Nations unies auxquels la Suisse apporte sa contribution. Dans le courant de l'année 2009, la Suisse entend continuer à affiner ses priorités concernant le soutien aux institutions multilatérales. La DDC a par ailleurs indiqué que même si la mise en œuvre de la stratégie ne pose en principe aucun problème, des difficultés peuvent néanmoins surgir dans la mesure où la fixation d'un ordre de priorités dépend relève de jugement de valeur. En outre, mettre au point un instrument en vue de suivre l'application de la stratégie s'avère plus complexe que prévu.

4. Gestion de l'aide multilatérale

Au sein de l'administration fédérale, il appartient à la DDC et au SECO de promouvoir les intérêts et sujets de préoccupation de la Suisse dans le cadre de la coopération au développement multilatérale. Cependant, cela implique une coopération et une coordination étroites avec d'autres départements tels que le Département fédéral des finances et autres départements concernés. La DDC, le SECO et l'Administration fédérale des Finances élaborent en commun la politique générale relative aux contributions de la Suisse à l'action en faveur du développement international. La DDC est chargée de la coordination de l'ensemble de la coopération au développement. L'aide financière multilatérale relève conjointement de la DDC et du SECO, cette dernière ayant la responsabilité de la coordination.

5. Recommandations multilatérales découlant de l'Examen par les pairs du CAD

Dans le dernier examen par les pairs de la Suisse (2005), le CAD a suggéré que la nouvelle stratégie multilatérale de la Suisse devrait viser à soutenir les institutions en fonction de critères liés à la performance et à l'impact sur la réduction de la pauvreté.

Conformément aux recommandations, la Suisse a donné plus de poids aux institutions multilatérales sur la base de critères tels que la performance et l'impact sur la réduction de la pauvreté et la sécurité, dans le projet d'arrêté fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (DDC) de même que pour le message concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (SECO) pour 2009-2012 qui ont été soumis au Parlement. En participant aux travaux des grandes organisations multilatérales ainsi qu'à leurs programmes et conseils d'administration respectifs, la Suisse entend contribuer de la sorte à remédier à des sujets de préoccupation universelle.

6. Allocation des ressources et révision à la hausse de l'aide multilatérale

Les projets d'arrêté fédéral Le projet de loi portant sur la poursuite du financement par la Suisse de la coopération au développement entre 2009 et 2012, ont été soumis au Parlement. Au cours du débat le concernant, des propositions ont été faites en vue de plafonner la coopération multilatérale en pourcentage de la coopération au développement total. Pour l'instant, on ignore encore quelle sera la décision finale. Des décisions antérieures du Conseil fédéral (2005) limitent les décaissements multilatéraux à 43 % du budget de la coopération au développement de la DDC.

Au cours des dernières années, la part des contributions multilatérales dans l'APD totale a régulièrement augmenté. Une situation qui s'explique principalement par de fortes augmentations à l'occasion de la reconstitution des fonds concessionnels, tels l'IDA et le Fonds de développement africain. On ignore pour le moment si la croissance de l'aide multilatérale va se poursuivre au même rythme. L'ordre de priorité observé à l'égard des institutions multilatérales demeure fonction de leur contribution à l'efficacité du développement.

Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale

L'aide multilatérale représente plus du tiers de l'APD totale. L'ampleur de l'utilisation du système multilatéral reflète combien les donateurs considèrent ce canal de l'aide important. Néanmoins, une image plus claire du système multilatéral est nécessaire pour analyser ce canal, et ce premier rapport du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'aide multilatérale tente de combler cette lacune. Ce rapport donne un aperçu de l'architecture de l'aide multilatérale, du financement des organisations multilatérales par les membres du CAD à leurs propres stratégies et politiques en matière d'aide multilatérale. Le rapport met en évidence les questions comme la fragmentation, l'efficacité des multilatéraux, les processus de réforme et les points de vue des pays partenaires.