



L'aide multilatérale 2015

DE MEILLEURS PARTENARIATS
POUR LE MONDE DE L'APRÈS-2015



Comité d'aide au développement : Vers un développement efficace

L'aide multilatérale 2015

DE MEILLEURS PARTENARIATS POUR LE MONDE
DE L'APRÈS-2015

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2016), *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015*, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264257528-fr>

ISBN 978-92-64-25751-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-25752-8 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2016

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Table des matières

Remerciements	9
Préface	11
Avant-propos	15
Résumé	17

Synthèse • L'aide multilatérale dans le monde de l'après-2015 21

Tendances et pratiques dans le paysage mondial multilatéral	23
Monter en puissance pour soutenir les partenariats de l'après-2015	31

Partie I

TENDANCES ET PRATIQUES DANS LE PAYSAGE MONDIAL DE L'AIDE MULTILATÉRALE

Chapitre 1 • Tendances récentes dans le paysage mondial de l'aide multilatérale 41

Synthèse des principales conclusions et recommandations	42
Grandes tendances du financement des organisations multilatérales et de leurs dépenses multilatérales	43
Principales innovations dans le paysage multilatéral au seuil de l'ère post-2015	51

Chapitre 2 • Utilisation du système multilatéral par les membres du CAD 59

Synthèse des principales conclusions et recommandations	60
Évolution récente des dotations d'aide multilatérale des différents pays membres du CAD	62
Différences structurelles entre les pays du CAD dans l'utilisation du système multilatéral	64
Engagement des membres du CAD auprès du système multilatéral au niveau stratégique	70
Comparaison des préférences déclarées et observées pour l'engagement auprès des organisations multilatérales	72
Le processus de décision n'est pas le même pour les contributions aux budgets centraux et les contributions extrabudgétaires	74
Les multiples évaluations bilatérales des organisations multilatérales imposent des coûts élevés	79
Annexe 2.A1 • Données statistiques complémentaires sur les membres du CAD	84

Partie II

MONTER EN PUISSANCE POUR SOUTENIR LES PARTENARIATS DE L'APRÈS-2015

Chapitre 3 • Pratiques et réformes des fournisseurs bilatéraux et des organisations multilatérales visant à accroître l'efficacité du financement préaffecté 93

Principales conclusions et recommandations	94
Accroître l'efficacité du financement préaffecté dans la perspective de l'après-2015	96
Éléments relatifs aux causes profondes du financement préaffecté et à ses implications	99
Présentation des politiques et pratiques des donneurs en matière de financement préaffecté	101
Politiques et pratiques des organisations multilatérales en matière de gestion des fonds préaffectés	111
Vers de bonnes pratiques reproductibles en matière d'attribution et de gestion des financements préaffectés	121

Chapitre 4 • Les mécanismes de mise en commun de fonds mondiaux et les autres instruments de préaffectation des financements : quelle est leur efficacité sur le terrain ?	127
Synthèse des principales conclusions et recommandations	128
Les diverses caractéristiques et difficultés propres aux canaux multilatéraux au niveau des pays	129
Dimension de l'efficacité n° 1 : appropriation par les pays partenaires et renforcement des capacités	134
Dimension de l'efficacité n° 2 : un financement stable et prévisible	137
Dimension de l'efficacité n° 3 : une meilleure coordination et une moindre fragmentation	139
Dimension de l'efficacité n° 4 : possibilités d'inclure des partenaires autres que les seuls membres du CAD	143
Dimension de l'efficacité n° 5 : capacité à promouvoir l'innovation	145
Vers une utilisation plus efficace des mécanismes de financement multilatéral existants	146
Annexe 4.A1 • Étude de cas sur la Tanzanie	149
Annexe 4.A2 • Analyse de la fragmentation et méthodologie	152
Annexe 4.A3 • Statistiques supplémentaires	154
Chapitre 5 • Mobiliser les connaissances et les ressources des fournisseurs non membres du CAD pour les partenariats de l'après-2015	165
Résumé des principales conclusions et recommandations	166
Les pays non membres du CAD soutiennent les pays en développement en leur apportant des ressources financières et des compétences techniques	168
Les principaux fournisseurs de coopération non membres du CAD travaillent en partenariat avec les organisations multilatérales « traditionnelles »	171
Les apporteurs non membres du CAD investissent aussi dans d'autres systèmes multilatéraux	180
Facteurs limitant l'engagement dans le système multilatéral « traditionnel »	186
Défis et perspectives pour les partenariats mondiaux de l'après-2015	190
Adapter le système multilatéral de façon à soutenir efficacement les partenariats mondiaux de l'après-2015	192
Annexe 5.A1 • Tendances du financement apporté aux organisations multilatérales par les pays considérés	193
Annexe 5.A2 • Note sur les sources de données statistiques utilisées pour ce chapitre	208
Partie III • Profils des pays	215
ALLEMAGNE	216
AUSTRALIE	217
AUTRICHE	218
BELGIQUE	219
CANADA	220
CORÉE	221
DANEMARK	222
ESPAGNE	223
ÉTATS-UNIS	224
FINLANDE	225
FRANCE	226
GRÈCE	227
INSTITUTIONS UE	228
IRLANDE	229

ISLANDE	230
ITALIE	231
JAPON	232
LUXEMBOURG	233
NORVÈGE	234
NOUVELLE-ZÉLANDE	235
PAYS-BAS	236
POLOGNE	237
PORTUGAL	238
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	239
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	240
ROYAUME-UNI	241
SLOVÉNIE	242
SUÈDE	243
SUISSE	244

Annex A • Notes sur les sources statistiques utilisées dans L'aide multilatérale 2015	245
--	------------

Tableaux

Tableau 2.1	Les classements des dix premiers fournisseurs de financement multilatéral par type de contributions se recourent en grande partie	64
Tableau 2.2	La majeure partie des contributions multilatérales est versée par un seul ministère ou institution, mais plusieurs ministères ou institutions apportent des financements additionnels ...	76
Tableau 2.3	Les ressources extrabudgétaires deviennent une plus importante source de financement pour les organisations multilatérales	77
Tableau 2.4	Les financements accordés par les principaux donneurs sont plus instables (UNICEF)	78
Tableau 2.5	Le nombre de membres du CAD qui effectuent des évaluations bilatérales n'a pas diminué	79
Tableau 2.6	Plusieurs organisations multilatérales font chaque année l'objet de plusieurs évaluations bilatérales	80
Tableau 2.A1.1	Statistiques clés sur les versements bruts des membres du CAD, 2013	86
Tableau 3.1	La plupart des donneurs accordent des contributions aux budgets centraux ou préaffectées dans des proportions très variables selon l'organisation multilatérale concernée ...	110
Tableau 4.A2.1	Fragmentation des différents types de financements préaffectés	153
Tableau 5.1	Apports totaux de ressources financières des pays considérés aux organisations multilatérales pour 2009-13	173
Tableau 5.2	Le Brésil, la Chine et l'Arabie saoudite comptent parmi les 25 principaux contributeurs à l'IDA-17 ..	179
Tableau 5.A2.1	Pays notifiant au CAD de l'OCDE leurs apports au titre du financement concessionnel pour le développement	208
Tableau 5.A2.2	Pays dont le CAD de l'OCDE estime le financement concessionnel total pour le développement	209
Tableau 5.A2.3	Liste des organisations multilatérales pour lesquelles des données ont été recueillies, et source de ces données	210

Graphiques

Graphique 0.1	41 % de l'APD combinée du CAD sont alloués à ou transitent par des institutions multilatérales ...	22
Graphique 0.2	Rebonds du financement des organisations multilatérales en 2013	23
Graphique 0.3	Les contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires des pays du CAD sont très concentrées sur quelques organisations multilatérales	25
Graphique 0.4	La composition du financement des organisations multilatérales est fort dissemblable	26
Graphique 0.5	Les pays du CAD utilisent différemment le système multilatéral	28
Graphique 0.6	Des dotations multilatérales complètent les programmes bilatéraux, sur les plans sectoriel et géographique	29
Graphique 0.7	Le financement préaffecté gagne en importance	32
Graphique 0.8	Les sept pays considérés ont fortement accru leur financement aux organisations multilatérales sur la période 2009-13	35
Graphique 1.1	L'utilisation totale du système multilatéral s'est redressée en 2013 après deux ans de baisse	45
Graphique 1.2	La part de l'aide multilatérale dans l'APD est restée stable à 28 % en 2013	45
Graphique 1.3	Plus de 60 % des contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires des pays membres du CAD étaient concentrés sur l'Union européenne (UE), le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies.	47
Graphique 1.4	Les profils de financement diffèrent entre les groupes d'organisations multilatérales	48
Graphique 1.5	Les dépenses multilatérales ciblent principalement les pays les moins avancés	50
Graphique 2.1	Plus fortes variations du financement multilatéral entre pays du CAD	63
Graphique 2.2	Le financement multilatéral alloué par chaque membre du CAD varie considérablement	63
Graphique 2.3	La plupart des membres du CAD dépassent la part moyenne de l'APD brute du CAD destinée à ou transitant par des organisations multilatérales	65
Graphique 2.4	Les petits donateurs ne semblent pas utiliser davantage le système multilatéral, 2013	66
Graphique 2.5	Les États membres de l'UE qui utilisent largement le système multilatéral le font surtout sous la forme de leurs contributions à l'UE, 2013	68
Graphique 2.6	Aucune tendance nette ne se dégage de l'évolution de la part multilatérale de l'APD brute pour les pays ayant atteint l'objectif de 0.7 %	69
Graphique 2.7	Les membres du CAD exposent leur engagement auprès des organisations multilatérales dans plusieurs documents d'orientation	71
Graphique 2.8	Exemples de degrés différents de complémentarité sectorielle entre les canaux d'acheminement de l'aide, 2013.	73
Graphique 2.9	Exemples de différents degrés de complémentarité géographique entre les canaux d'acheminement, 2013.	74
Graphique 2.10	Forte variation des financements accordés par les principaux contributeurs : l'exemple de l'UNICEF	78
Graphique 2.A1.1	L'APD « purement » bilatérale représente plus de la moitié de l'APD brute pour 17 des 28 pays membres du CAD	84
Graphique 2.A1.2	Volume total du système multilatéral : versements bruts d'APD	85
Graphique 2.A1.3	Utilisation totale du système multilatéral en pourcentage des versements bruts d'APD hors contributions à l'UE, 2013	85
Graphique 3.1	Le financement préaffecté a augmenté en volume et en pourcentage du financement total des organisations multilatérales	98
Graphique 3.2	Le financement préaffecté se concentre largement dans le secteur humanitaire	99
Graphique 3.3	Les financements préaffectés sont relativement décentralisés entre les différents organismes des membres du CAD	104
Graphique 3.4	Les plus gros fournisseurs de fonds préaffectés versent sous cette forme jusqu'à 50 % du total de leurs contributions aux organisations multilatérales, 2013	108
Graphique 3.5	Les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale sont les deux premiers bénéficiaires des financements préaffectés	111
Graphique 3.6	Quelques organisations reçoivent l'essentiel des financements préaffectés destinés aux entités des Nations Unies, 2013	112

Graphique 4.1	Financements préaffectés à la Tanzanie par secteur et par apporteur	132
Graphique 4.2	Pour plusieurs petits États insulaires et États fragiles, les fonds préaffectés représentent plus de la moitié du total des financements concessionnels multilatéraux reçus	132
Graphique 4.3	Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale fournissent des financements plus fluctuants	138
Graphique 4.4	Fonds versés par l'Alliance Gavi à ses cinq premiers bénéficiaires	139
Graphique 4.5	Les contributions des non-membres du CAD aux fonds administrés par le Bureau des FASM des Nations Unies sont modestes par rapport celles des membres du CAD	144
Graphique 4.6	Principales difficultés rencontrées par les mécanismes de financement multilatéraux	147
Graphique 4.A1.1	Principaux chiffres de l'APD pour la Tanzanie	151
Graphique 4.A3.1	Neuf des dix premiers bénéficiaires des financements préaffectés et des fonds communs mondiaux sont des États fragiles	154
Graphique 4.A3.2	Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale sont moins centrés sur les États fragiles que les autres types de financements préaffectés, 2013	155
Graphique 4.A3.3	Composition du financement concessionnel multilatéral total accordé aux pays en développement, 2013	156
Graphique 4.A3.4	Les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure reçoivent généralement des financements plus stables de la part de toutes les sources de financement concessionnel multilatéral	157
Graphique 4.A3.5	Financement concessionnel multilatéral par type et par groupe de revenu, 2007-13	157
Graphique 5.1	Les fournisseurs non membres du CAD ont apporté 13 % du financement concessionnel brut mondial au titre du développement en 2013	170
Graphique 5.2	Les pays considérés apportent la majeure partie du financement concessionnel au titre du développement dispensé par les fournisseurs non membres du CAD	170
Graphique 5.3	Tous les pays considérés ont accru leurs apports de ressources financières aux organisations multilatérales, et la Chine n'est plus le principal fournisseur	173
Graphique 5.4	Les agences spécialisées et les autres entités des Nations Unies ont reçu l'essentiel du financement apporté par les pays considérés	176
Graphique 5.5	L'Association internationale de développement (IDA) a été la principale destinataire du financement apporté par les pays considérés, suivie par les banques régionales et certaines agences spécialisées des Nations Unies	177
Graphique 5.6	Ce sont la Chine et la Turquie qui ont le plus accru leurs contributions en valeur nominale lors de la 17 ^{ème} reconstitution des ressources de l'IDA	178
Graphique 5.7	Les Émirats arabes unis apportent des fonds à plusieurs organisations multilatérales, outre celles qui figurent actuellement sur la Liste des organisations internationales éligibles à l'APD établie par le CAD, 2009-13	183
Graphique 5.A1.1	Près de la moitié des apports multilatéraux de l'Afrique du Sud est dirigée vers les banques régionales de développement et l'Union africaine	194
Graphique 5.A1.2	Outre les banques de développement et les entités régionales, quatre entités des Nations Unies comptent parmi les dix principales destinataires des contributions multilatérales de l'Afrique du Sud	194
Graphique 5.A1.3	La grande majorité des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires apportées par l'Arabie saoudite est dirigée vers le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies	195
Graphique 5.A1.4	Plusieurs des principales organisations multilatérales destinataires des contributions de l'Arabie saoudite possèdent un mandat humanitaire	196
Graphique 5.A1.5	Le Brésil concentre son soutien aux organisations multilatérales sur le Groupe de la Banque mondiale et les Nations Unies	198
Graphique 5.A1.6	Les contributions apportées par le Brésil aux Nations Unies ont été plus élevées que celles de la majorité des membres du CAD en 2012	199
Graphique 5.A1.7	L'Association internationale de développement a été de loin la principale destinataire des contributions apportées par le Brésil au budget central des organisations multilatérales	199

Graphique 5.A1.8	La Chine privilégie les banques régionales de développement	201
Graphique 5.A1.9	Les cinq principaux destinataires (banques de développement et Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies) ont reçu 69 % du financement apporté par la Chine aux organisations multilatérales	201
Graphique 5.A1.10	Les contributions multilatérales des Émirats arabes unis sont dirigées en grande partie vers les entités des Nations Unies	202
Graphique 5.A1.11	Les principaux destinataires comprennent à la fois des entités des Nations Unies, des fonds verticaux et des banques de développement	203
Graphique 5.A1.12	L'Inde dirige essentiellement son soutien vers les entités des Nations Unies, auxquelles elle apporte surtout des contributions non préaffectées	205
Graphique 5.A1.13	Outre les entités des Nations Unies, certains fonds verticaux comptent parmi les principaux destinataires des contributions de l'Inde	205
Graphique 5.A1.14	La Turquie apporte près de 40 % de ses contributions multilatérales au Groupe de la Banque mondiale	206
Graphique 5.A1.15	Quatre des cinq principaux destinataires des contributions multilatérales de la Turquie sont des banques de développement	207

Encadrés

Encadré 0.1	Terminologie statistique	24
Encadré 1.1	Définition des termes utilisés	44
Encadré 2.1	L'UE, un cas à part	67
Encadré 2.2	L'augmentation des contributions du Royaume-Uni aux organisations multilatérales a été déterminante pour la concrétisation de l'objectif d'un ratio APD/RNB de 0.7 %	68
Encadré 2.3	Stratégies d'engagement auprès de l'UE des membres du CAD et de l'UE	71
Encadré 2.4	« Point de vue » de Richard Manning	82
Encadré 3.1	Vers une meilleure traçabilité et un meilleur suivi des apports aux organisations multilatérales et transitant par celles-ci	97
Encadré 3.2	Le « Point de vue... » de M. Jürgen Zattler	106
Encadré 3.3	« Le Point de vue... » de Michael O'Neill	117
Encadré 4.1	Taxinomie des mécanismes de financement préaffecté au niveau des pays	133
Encadré 4.2	Renforcer l'appropriation des fonds d'affectation spéciale multidonneurs – possibles domaines de réforme	135
Encadré 4.3	La coordination des Nations Unies au niveau des pays et le Fonds « Une ONU »	141
Encadré 4.4	« Point de vue »..... d'Ahmed Shide, ministre d'État	147
Encadré 5.1	La réorientation de la politique étrangère de la Turquie et son ambition de devenir une actrice plus importante dans sa région et au-delà	174
Encadré 5.2	Institutions multilatérales islamiques et arabes	181
Encadré 5.3	La Nouvelle banque de développement des BRICS	185
Encadré 5.4	« Point de vue » : La coopération Sud-Sud et le système d'aide multilatérale	188

Remerciements

Le rapport *L'aide multilatérale 2015* a été rédigé par Piera Tortora sous la direction et avec les conseils de Suzanne Steensen. L'assistance à la recherche a été brillamment assurée par Christopher Starmans, tandis que Guillaume Simon, Olivier Bouret et Cécilia Piemonte ont fourni un appui statistique. Le chapitre 5 a été élaboré conjointement avec Raundi Halvorson-Quevedo, qui a également apporté un soutien d'ordre rédactionnel et formulé des commentaires utiles pour d'autres parties du rapport. Willem Luijkx a participé à la recherche de données pour ce même chapitre. Les auteurs du rapport ont profité des observations et des contributions de plusieurs collègues de l'OCDE, dont Guillaume Delalande, Fredrik Ericsson, Björn Gillsatter, Hetty Kovach, Michael Laird, Brigitte Malenfant et Ozkan Ozkardes. Ils remercient également John Smith, Elizabeth Del Bourgo et Stacey Bradbury pour leur contribution à la mise en forme de cet ouvrage, ainsi que Corinne Hayworth et Stéphanie Coïc pour leur assistance en matière graphique.

Les contributions apportées par les responsables et décideurs suivants de la sphère du développement, cités dans les encadrés « Point de vue » du présent rapport, ont été vivement appréciées : Richard Manning (Institute of Development Studies - IDS, et Centre for the Study of African Economies de l'Université d'Oxford), Michael O'Neill (PNUD), Martín Rivero Illa (Secrétariat général ibéro-américain), Ahmed Shide (Ministre d'État, Ministère des Finances et du Développement économique de l'Éthiopie) et Jürgen Zattler (Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, BMZ). Les auteurs souhaitent également remercier Julie Biau et Homi Kharas d'avoir exposé leur point de vue dans la préface. L'étude de cas sur la Tanzanie a été possible grâce au soutien de l'Ambassade d'Allemagne à Dar es Salam. Les auteurs expriment leur reconnaissance à M. Saïd N. Magonya, du Ministère des Finances de la Tanzanie, ainsi qu'à tous les autres partenaires du développement de la Tanzanie qui, en avril 2014, ont pris part à des entretiens pour cette étude de cas. Un document rédigé conjointement avec Rachel Folz et Jürgen Zattler, du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), a constitué le point de départ de l'analyse présentée au chapitre 3.

De précieux commentaires ont été formulés sur des versions préliminaires du rapport par un groupe d'experts éminents composé de Debapriya Bhattacharya, Alan Hirsch, Homi Kharas, Andrew Rogerson et Margret Thalwitz, ainsi que par Helmut Reisen et Paul Isenman. Les délégués auprès du CAD et leurs collègues des services centraux ont apporté une contribution et fait part de leurs observations pour les besoins de ce rapport.

Les auteurs souhaitent remercier, pour leurs commentaires perspicaces, les participants aux échanges de vues sur les conclusions préliminaires du rapport, tenus notamment lors d'une séance thématique de la première Réunion de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (Mexico, avril 2014), de la Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables sur la réforme du système multilatéral (Oslo, novembre 2014 ; Washington D.C., mai 2015), de l'atelier sur la prolifération des fonds multilatéraux organisé par les universités de Zurich (UZH), Genève et Heidelberg et par le Réseau suisse pour les études internationales, ainsi que de deux séminaires du Programme des Nations Unies pour le développement (New York, décembre 2014 ; New York, mai 2015).

Des collègues de diverses autres organisations ont fourni de précieuses informations et formulés des commentaires fort utiles pour certaines parties du rapport, notamment Indu Bhushan (Banque asiatique de développement), Emily Bosch (PNUD), Fiona Byatt (Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires), Sirpa Jarvenpaa (Banque asiatique de développement), Alexander Jones (FAO), Robert Juhkam (PNUD), Jakob Kopperud (Groupe de la Banque mondiale), David Kuijper (Groupe de la Banque mondiale), Liying Luan (PNUD), Andrew McPherson (DAES-NU), Narue Shiki (PNUD) et Zaki Youssif (Ministère du Développement et de la Coopération internationale des Émirats arabes unis).

Préface

Le rôle des organisations multilatérales dans la réalisation des Objectifs de développement durable

Par Homi Kharas et Julie Biau, The Brookings Institution

L'élaboration des Objectifs de développement durable pour l'après-2015 représente un effort concerté d'adaptation de la réflexion sur le développement international aux réalités nouvelles : depuis l'année 2000, la situation économique et sociale des pays en développement s'est améliorée, les technologies modernes révolutionnent l'acheminement de l'aide et de nouveaux acteurs participent au financement du développement, ce qui entraîne des changements au niveau du volume des flux, de nouvelles priorités dans la répartition des fonds et l'utilisation d'instruments financiers innovants. Les enjeux actuels du développement (changement climatique, sécurité alimentaire, échanges commerciaux et migrations, notamment) sont en outre complexes et interconnectés, et ils concernent les pays aussi bien développés qu'en développement. Dans ce contexte, les organisations multilatérales sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la poursuite du développement dans le monde. Comme l'a déclaré le Groupe de haut niveau de personnalités éminentes sur le programme de développement pour l'après-2015, ce programme doit ouvrir une ère nouvelle pour le multilatéralisme et la coopération internationale. (ONU, 2013).

Le système multilatéral devra toutefois procéder à de nombreux ajustements pour s'acquitter de cette tâche. Un aspect frappant de la nouvelle architecture de l'aide qui est en train de se dessiner est la fin de la prédominance de l'aide publique au développement (APD) dans les flux financiers à destination des pays pauvres. Elle est supplantée dans une large mesure par l'investissement direct étranger (IDE), la dette privée et les envois de fonds des travailleurs, ce qui remet en question la structure des prêts d'institutions comme la Banque mondiale qui s'articule autour de financements concessionnels aux pays pauvres (via l'Association internationale de développement, IDA) et de prêts pour le développement accordés aux conditions du marché aux pays à revenu intermédiaire (via la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, BIRD). Beaucoup de pays pauvres ont accès à des fonds aux conditions du marché, par l'intermédiaire de l'IDE ou des marchés obligataires, alors que de nombreux pays à revenu intermédiaire ont encore besoin de financements concessionnels du fait de l'instabilité et du comportement procyclique des marchés financiers mondiaux. Inversement, les pays à faible revenu gagneraient à avoir accès à des prêts publics non concessionnels pour financer des projets rentables, comme de grands projets d'infrastructure, et les pays à revenu intermédiaire ont besoin de beaucoup plus de fonds pour financer leur croissance. Alors que les pays à revenu intermédiaire n'ont jamais été aussi nombreux et que leurs niveaux de revenu et leur besoins d'investissement ont augmenté, le volume des prêts multilatéraux non concessionnels a diminué.

De fait, après avoir été pendant de nombreuses années en tête des membres du Groupe de la Banque mondiale, la BIRD a enregistré pour la première fois en 2013 un niveau d'engagements inférieur à celui atteint par la Société financière internationale (SFI) ou l'IDA (Kharas, 2014). Le financement du développement étant assuré non plus par des institutions qui utilisent l'effet de levier, comme la BIRD, mais par des institutions qui n'y ont pas recours, comme l'IDA, le rôle joué par les organisations multilatérales dans la mobilisation des capitaux privés diminue également.

Un autre défi pour le multilatéralisme est l'évolution du soutien apporté par les donateurs, qui fait désormais moins de place aux contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales au profit des contributions extrabudgétaires. Le présent rapport montre que les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont globalement davantage utilisé le système multilatéral en 2013, mais surtout par l'intermédiaire de soutiens extrabudgétaires liés à des objectifs précis plutôt que par des contributions aux ressources générales d'un organisme multilatéral. Cela peut avoir un effet préjudiciable sur la gouvernance des institutions multilatérales — problème politique délicat qui est exacerbé par le fait que ces institutions doivent réformer leur gouvernance pour mieux refléter la montée en puissance des économies émergentes (Birdsall et Kharas, 2014). Comme les auteurs du rapport le soulignent, les contributions extrabudgétaires peuvent être utiles dans le cas de l'aide humanitaire en raison de la souplesse qu'elles offrent, mais elles pèchent par une moindre traçabilité que les contributions aux budgets centraux, elles n'obéissent pas à des stratégies institutionnelles globales et elles peuvent conduire à des chevauchements d'activités entre les organismes. Les donateurs devront davantage s'efforcer d'éviter cette « bilatéralisation » de l'aide multilatérale.

Face à ces évolutions, les organisations multilatérales doivent réaffirmer leur raison d'être et se doter des compétences nécessaires pour relever les défis à venir du développement. Elles sont particulièrement bien placées pour s'acquitter des tâches de l'après-2015 : coordonner l'action des nombreux acteurs du développement, veiller à la cohérence du dialogue sur les mesures à prendre, établir des partenariats, associer l'aide et les prêts publics non concessionnels aux financements privés, jouer le rôle d'honnête médiateur pour renforcer la confiance dans la contribution des entreprises au développement, améliorer la transparence et fournir des biens publics comme des données ou une évaluation des programmes.

Les organisations multilatérales sont nécessaires en tant que chefs de file du « nouveau partenariat mondial » pour réunir les nombreux nouveaux acteurs du développement international autour d'un programme de développement durable unifié reposant sur le principe de la responsabilité mutuelle (ONU, 2013). Des entités comme le FMI ou la Banque mondiale pourraient aussi intervenir pour poursuivre les objectifs allant au-delà de l'aide, par exemple, en examinant les répercussions des réformes structurelles des pays du G20 sur les pays en développement et en lançant une action concertée au niveau mondial en faveur du développement dans des domaines comme la fraude fiscale, les échanges, la réglementation financière, la sécurité alimentaire ou encore les sciences et la technologie.

L'une des principales difficultés à surmonter pour rendre ce programme d'action opérationnel sera d'élaborer un cadre unifié pour le financement mondial du développement incluant des dispositions appropriées pour l'atténuation des risques et ce, d'autant plus que plusieurs éléments dudit programme seront très probablement financés par différentes combinaisons de fonds publics et privés. Le secteur privé doit, par exemple, être invité plus activement à financer les grandes infrastructures. Les dépenses consacrées aux infrastructures dans les pays en développement sont actuellement financées à hauteur des deux tiers environ par des fonds publics ; l'expansion des infrastructures pourrait être accélérée si ce ratio était abaissé. Les organisations multilatérales pourraient permettre de mobiliser davantage de capitaux privés en utilisant des garanties et des instruments destinés à couvrir les premières pertes. Elles pourraient aussi mettre au point des plateformes non étatiques pour les administrations locales, qui seront en première ligne dans la mise en œuvre du programme pour l'après-2015.

Ce programme n'aura toutefois pas comme objectif unique de lever davantage de capitaux privés pour financer des projets initiés par le secteur public. Il visera aussi à utiliser les fonds publics pour encourager l'investissement privé dans les pays en développement. Les institutions financières internationales peuvent réduire les risques que présentent les projets financés par des capitaux privés et favoriser ainsi l'établissement de systèmes de soutien liant savoir-faire, politiques, législation et institutions financières (ONU, 2013). Les organisations multilatérales peuvent aussi donner l'assurance que les mesures de protection sociale et environnementale qui s'imposent sont respectées dans le cadre des projets privés.

Le programme pour l'après-2015 exigera des organisations multilatérales qu'elles soient particulièrement attentives aux défis que doivent relever les États fragiles ou sortant d'un conflit, où il s'est avéré particulièrement difficile de réduire la pauvreté. Bien qu'elles aient tiré des enseignements de leur expérience passée, ces organisations n'ont pas encore trouvé la meilleure façon de procéder pour consolider la paix et renforcer les États. Le « New Deal » pour l'engagement dans les États fragiles, élaboré par le G7+ et approuvé par 44 pays et organisations internationales en 2011 invite les donateurs à se montrer plus souples et plus tolérants à l'égard des risques pour œuvrer plus efficacement dans ce type de situation (G7+, 2011). Cela ne sera pas tâche aisée pour les institutions multilatérales.

Les Objectifs de développement durable sont plus étendus et plus universels que ne l'étaient les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Leur réalisation exigera la conclusion de partenariats mondiaux avec des responsables politiquement neutres, de nouvelles formes d'intermédiation financière, de nouveaux ensembles de compétences pour mobiliser les financements privés et des stratégies adaptées aux situations très diversifiées des pays en développement. Les organisations multilatérales doivent s'adapter à cette nouvelle réalité.

Références

- Birdsall, N. et H. Kharas (2014), *The Quality of Official Development Assistance (QuODA): Third Edition*, Brookings Institution and Center for Global Development, Washington, D.C., www.brookings.edu/research/reports/2014/07/quality-official-development-assistance-birdsall-kharas.
- G7+ (2011), « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, Corée, www.g7plus.org/new-deal-document/.
- Kharas, H. (2014), « Time to Boost IBRD as well as IDA », Future Development blog, 19 février 2014, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/time-boost-ibrd-well-ida>.
- Tortora P. and S. Steensen (2014), "Making earmarked funding more effective: Current practices and a way forward", OECD, http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201_2014.pdf.
- UN (2013), *Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015, Organisation des Nations Unies, New York, www.un.org/fr/sg/beyond2015_report.pdf.

Avant-propos

Le système multilatéral a beaucoup fait pour que nous vivions tous dans un monde plus prospère et plus pacifique qu'à toute autre époque de l'histoire de l'humanité. S'il n'est pas sans failles, ce système fonctionne, et aujourd'hui mieux qu'auparavant. Il lui faut cependant évoluer pour continuer d'être un vecteur de progrès. Je souhaiterais mettre en avant trois grands domaines d'action qui concernent la façon dont nous finançons les efforts déployés conjointement à l'échelle mondiale.

Le soutien apporté aux organisations multilatérales continue d'être ferme. Toutefois, la part du financement multilatéral qui est affecté à des fins spécifiques s'accroît et représente la plus forte proportion des fonds alloués aux Nations Unies. C'est comme si dans un club de football, une personne finançait le terrain, l'autre le ballon, un autre encore un joueur et, en définitive, pas même le joueur retenu par l'entraîneur mais le joueur que préfère le sponsor. Une telle équipe n'aura aucune chance de gagner. Il faut quelqu'un pour rassembler les ressources autour d'un projet. Les organisations multilatérales doivent pouvoir introduire plus de souplesse dans le système des fonds préaffectés. Les donateurs devraient également consentir davantage de contributions aux budgets centraux pour faire en sorte que les organisations multilatérales puissent mener à bien leurs mandats.

Nous devons veiller à ne pas surcharger le système au moment où nous nous préparons à mettre en œuvre les Objectifs de développement durable. L'idée n'est pas de créer de nouveaux fonds ou institutions pour remédier à chacun des problèmes auxquels nous sommes confrontés, mais plutôt d'utiliser le système existant avec plus d'efficacité. Et les pays doivent être aux commandes – le développement durable est fondamentalement une question sociétale qui s'appuie sur une vision, des politiques et des actions concrètes ralliant l'adhésion au plan national, auxquelles les institutions multilatérales doivent apporter leur soutien. En outre, mettre fin à la pauvreté et promouvoir le développement sans détruire la planète est une entreprise qui va nécessiter non pas des milliards, mais des milliers de milliards de dollars. Les institutions multilatérales peuvent jouer un rôle de premier plan pour mobiliser beaucoup plus de ressources auprès des banques, des entreprises et des investisseurs au profit des infrastructures et de l'énergie verte. Elles peuvent aussi concourir à un meilleur recouvrement de l'impôt.

Enfin, la construction d'un nouvel ordre multilatéral est en marche. En 2014, les pays du Sud ont créé de nouveaux fonds et institutions à caractère multilatéral, y compris la Nouvelle Banque de développement des BRICS et la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures. Il s'agit là d'un fait nouveau qui a son importance – les pays en développement eux-mêmes doivent mieux faire entendre leur voix et avoir plus d'influence sur la supervision et les activités des institutions multilatérales. Le système multilatéral doit être réformé pour refléter la montée en puissance du Sud. Mais avec la réforme vient la responsabilité. Les apporteurs Sud-Sud n'allouent qu'une part minime de leur aide au développement à l'appui du multilatéralisme. De nouvelles puissances et de nouvelles nations qui ont connu un développement rapide doivent apporter une plus forte contribution.

Nous avons tous notre rôle à jouer pour faire en sorte que les organisations multilatérales aient les moyens de mener à bien les réformes qui s'imposent et reçoivent des financements qui leur donnent le maximum de latitude pour s'acquitter de leur mission. Le Rapport 2015 sur l'aide multilatérale s'inscrit dans l'effort déployé à cet effet.



Erik Solheim
Président du Comité d'aide au développement

Résumé

Le paysage mondial de l'aide multilatérale : principales tendances et évolutions

Le financement alloué aux organisations multilatérales a grimpé en 2013, pour atteindre un niveau sans précédent. Après avoir fléchi deux années de suite, l'utilisation du système multilatéral (budget central + ressources extrabudgétaires) par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est hissée au niveau record de 59 milliards USD en 2013. En dépit de cette hausse, l'utilisation du système multilatéral ne dépasse pas 41 % de l'APD totale brute. Plus de 60 % de ces apports sont allés à l'Union européenne, au Groupe de la Banque mondiale et à des fonds et programmes des Nations Unies.

Malgré certaines différences entre organisations multilatérales, le poids relatif des financements préaffectés – dont la volatilité est plus grande et qui entraînent de plus nombreuses transactions que le financement des budgets centraux – s'accroît. Les ressources extrabudgétaires ont considérablement fluctué en 2011-13 (-7 %, 0 % et +9 %). Globalement, elles sont devenues une plus importante source de financement pour les organisations multilatérales, représentant 31 % de l'ensemble des apports alloués au système d'aide multilatéral ou transitant par ce canal, contre 23 % en 2007. S'agissant des fonds et programmes des Nations Unies, la dépendance à l'égard des ressources extrabudgétaires est encore plus forte, puisque 76 % des financements qu'ils ont reçus ont pris cette forme, contre 58 % en 2007.

Le financement alloué aux organisations multilatérales par des fournisseurs non membres du CAD reste minime par rapport aux contributions des membres du CAD, mais il a sensiblement augmenté depuis 2009, pour devenir une composante majeure de l'effort international déployé pour répondre aux besoins humanitaires et de développement. Bien qu'il ait quelque peu fluctué, le financement alloué aux organisations multilatérales par l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Brésil, les Émirats arabes unis, l'Inde, la République populaire de Chine (ci-après dénommée « la Chine ») et la Turquie (qui ensemble ont fourni 82 % du financement concessionnel consenti par les fournisseurs non membres du CAD en 2013) a progressé de 51 % en 2009-13, passant de 794 millions USD à 1.2 milliard USD. Pour la majorité de ces pays, le financement multilatéral ne représente qu'une part minime du financement concessionnel (moins de 7 % sauf pour l'Afrique du Sud et le Brésil), mais certains signes dénotent, dans la plupart des cas, un engagement plus soutenu et plus durable auprès à la fois des organisations multilatérales classiques et des plus récemment établies.

Le système multilatéral s'étoffe et devient plus complexe, avec l'arrivée de nouvelles constellations d'institutions pour une large part soutenues par des fournisseurs Sud-Sud et dans le cadre d'approches et d'instruments de financement multilatéral de plus en plus nombreux. Un nouvel axe géopolitique prend forme au sein du système multilatéral, avec la mise

en place des institutions et organisations de développement des BRICS centrées sur le financement des infrastructures et basées en Asie. De nouveaux fonds verticaux (tels que le Fonds vert pour le climat) ont été créés ou sont proposés. Les banques de développement adoptent des approches innovantes pour mobiliser des financements additionnels – y compris en se recapitalisant – autour d'instruments aussi bien concessionnels que non concessionnels. Un vaste éventail de mécanismes existe désormais pour canaliser des fonds à des fins spécifiques par l'intermédiaire des institutions multilatérales, chacune ayant des points forts et des points faibles.

Les organisations multilatérales prennent des dispositions pour se préparer pour l'ère de l'après-2015. Alors que la communauté internationale élabore les prochains Objectifs de développement durable, les organisations multilatérales mènent une réflexion pour déterminer quelle sera leur contribution et quels ajustements seront nécessaires pour garantir qu'elles soient bien adaptées à la mission qui est la leur. Le système des Nations Unies pour le développement mène par exemple une réflexion sur son rôle à venir dans le cadre d'un dialogue spécial relevant du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Les banques multilatérales de développement examinent également leurs avantages comparatifs et les « boîtes-à-outils » dont elles disposent pour relever les défis de l'après-2015. Dans ce contexte, nombreuses sont les organisations qui continuent de mettre en œuvre les réformes institutionnelles engagées, comme l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies lancé en 2012 ou encore la restructuration organisationnelle du Groupe de la Banque mondiale et la réforme en cours des fonds d'affectation spéciale.

Monter en puissance pour soutenir les partenariats de l'après-2015

Les organisations multilatérales auront un rôle déterminant à jouer dans la réalisation du programme de développement de l'après-2015. Depuis de longues décennies, le système multilatéral est un pilier central à l'appui des efforts déployés par les pays en développement pour promouvoir la croissance et le développement, et ses atouts pour élargir le champ et la portée du financement du développement et mobiliser connaissances et savoir-faire sont reconnus. Son rôle dans l'ère de l'après-2015 pourrait bien être encore plus important. Les ambitieux Objectifs de développement durable appellent à des partenariats ouverts qui feront naître des solutions collectives, transnationales, en vue de mettre fin à la pauvreté absolue et qui ouvriront une nouvelle ère de progrès économique et social, de durabilité environnementale et de sociétés pacifiques et ouvertes. Les organisations multilatérales sont particulièrement bien placées pour soutenir ces objectifs pour les raisons suivantes : leur neutralité politique et leur action fédératrice autour de partenariats mondiaux, leur fonction de relais pour une mise en commun de ressources en amont, leur rôle de facilitateurs dans le cadre d'opérations transnationales où interviennent de multiples parties prenantes, ou encore leur capacité d'établir des normes et modèles de portée mondiale. Pour remplir le rôle qui est attendu d'elles dans le monde de l'après-2015, les organisations multilatérales devront toutefois mener à bien des réformes internes exigeantes et s'adapter à un environnement extérieur aux contours changeants.

Les fournisseurs bilatéraux ont l'opportunité – et la responsabilité – de soutenir les réformes institutionnelles des organisations multilatérales et de promouvoir un système multilatéral efficace tendant vers toujours plus de cohésion. Les membres du CAD impriment leur marque sur les organisations multilatérales en participant aux organes de gouvernance et de décision multilatéraux. Leurs politiques et leurs pratiques exercent également une influence sur ces organisations, notamment les pratiques en matière de financement, qui ont une incidence sur la structure incitative de ces dernières. Pour améliorer le fonctionnement du système multilatéral

mondial et lui donner effectivement les moyens de soutenir les partenariats qui permettront de concrétiser le programme de développement pour l'après-2015, les membres du CAD devraient envisager :

- **D'allouer leur financement aux organisations multilatérales conformément à leurs priorités stratégiques et d'une façon qui conduise à améliorer leur performance.** Il s'agit notamment : i) de consentir des financements conformément aux priorités stratégiques de telle ou telle organisation multilatérale ; ii) d'assurer une coordination adéquate entre les ministères et institutions qui apportent des ressources aux organisations multilatérales de façon à veiller à leur cohérence et au respect du ciblage stratégique du financement multilatéral global ; iii) de renforcer la prévisibilité des financements – par exemple en reliant les plans indicatifs pluriannuels aux plans stratégiques d'une organisation donnée ; iv) de fournir des orientations sur l'utilisation des financements préaffectés afin d'encourager les bonnes pratiques et d'étudier attentivement les implications des conditions dont s'assortissent les financements accordés à des fins spécifiques.
- **De renforcer la transparence et la coopération horizontale entre les institutions existantes et celles qui font leur apparition, d'accompagner les réformes de gouvernance au sein des organisations multilatérales, et de mettre en application les enseignements du passé lors de la création de nouveaux fonds ou de nouvelles institutions.** Le monde semble s'orienter vers une configuration où sera à l'œuvre une constellation d'institutions multilatérales, qui gravitera peut-être autour d'un nouvel axe géopolitique. Des retombées substantielles sont à portée de main : davantage de ressources vont être mobilisées et de nouvelles opportunités seront offertes aux pays en développement pour accéder au financement et influencer sur la nature et la destination du financement du développement à l'échelle mondiale. Toutefois, les risques ne sont pas inexistantes : duplication des initiatives, augmentation des coûts de transaction pour les pays clients, mesures de protection inadaptées et concurrence excessive. Autant de risques qui devront être gérés grâce à un renforcement de la transparence, du partage de l'information et de la collaboration entre institutions.

Synthèse

L'aide multilatérale dans le monde de l'après-2015

Le système multilatéral a résisté à l'épreuve du temps. Au cours des cinquante dernières années, il a prouvé sa résilience et sa réactivité face à des besoins urgents et à une dynamique du développement changeante, et s'est avéré une importante source d'expertise et de savoir-faire dans le domaine du développement ainsi qu'un puissant canal d'intermédiation et d'allocation des ressources. À l'heure où s'ouvre, pour la communauté internationale, l'ère de l'après-2015, le rôle qu'auront à jouer dans l'avenir les organisations multilatérales pourrait prendre encore plus d'importance. La concrétisation de la vision transformatrice qu'incarnent les Objectifs de développement durable exigera des partenariats ouverts qui feront naître des solutions collectives, transnationales, en vue de mettre fin à la pauvreté absolue et qui ouvriront une nouvelle ère de progrès économique et social, de durabilité environnementale et de sociétés pacifiques et ouvertes. Le système multilatéral au sens large – à l'échelle mondiale ou régionale, dans ses formes classiques ou nouvelles – est particulièrement bien placé pour accompagner la mise en œuvre de ce programme d'action. Les organisations multilatérales sont politiquement neutres, ont une action fédératrice autour de partenariats mondiaux, jouent le rôle de relais pour mettre en commun des ressources en amont, facilitent des activités transnationales où interviennent de multiples parties prenantes, et établissent des normes ou modèles de portée mondiale. Il sera indispensable de poursuivre la réflexion pour déterminer comment améliorer les caractéristiques fonctionnelles de cette relation interactive entre les apporteurs, les parties prenantes et les institutions elles-mêmes.

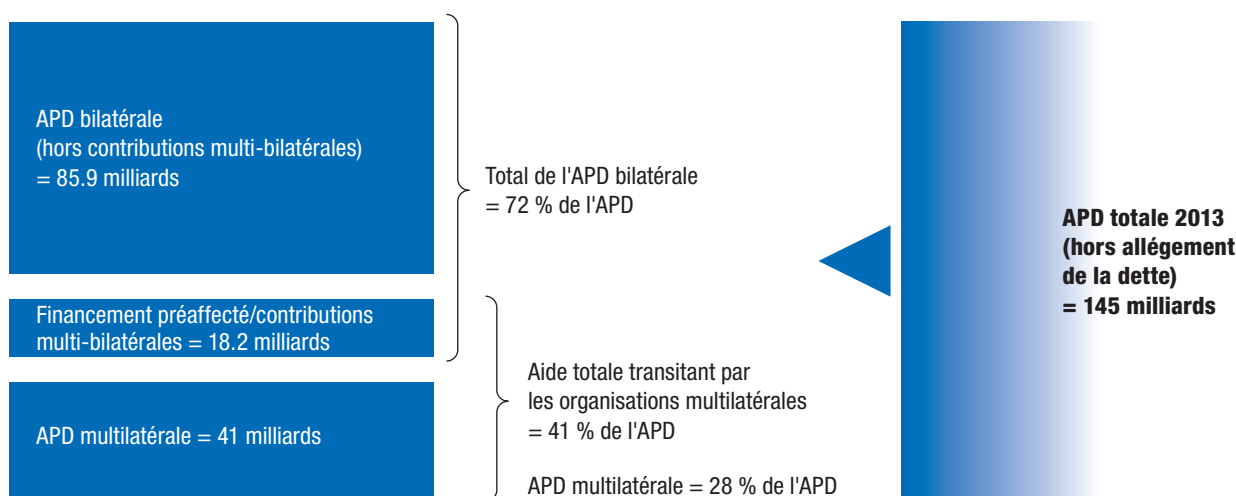
Ce cinquième rapport de l'OCDE sur l'aide multilatérale vise à nourrir cette démarche de réflexion globale. Sa publication intervient à un moment crucial, contribuant aux discussions plus générales sur la mise en œuvre des Objectifs de développement durable et proposant des recommandations pour des partenariats multilatéraux plus efficaces dans le monde de l'après-2015. Il présente un ensemble détaillé de données de référence et d'analyses concernant le volume et la nature des ressources consenties par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et les fournisseurs hors CAD qui soutiennent les activités des grandes organisations multilatérales. Il dresse un état des lieux des politiques, des mécanismes de financement et des interactions des pays apporteurs vis-à-vis de ces institutions – et en étudie les implications pour leur efficacité et leur efficience. Le rapport fait en outre le point sur la façon dont les organisations multilatérales elles-mêmes se mettent en ordre de marche pour aborder l'ère de l'après-2015.

Les pays membres du CAD sont depuis longtemps d'ardents partisans du système multilatéral : en 2013, ils ont alloué aux organisations multilatérales ou fait transiter par elles 59 milliards USD – soit approximativement 41 % du total des apports bruts d'aide publique au développement (APD) (graphique 0.1). Les principaux apporteurs souverains non membres du CAD ont accru leurs dépenses multilatérales, qui ont totalisé 1.2 milliard USD en 2013, tout en ne représentant qu'une part modeste du financement concessionnel total du développement. Le large soutien dont continue de bénéficier le système multilatéral est de bon augure pour l'avenir.

Pour s'acquitter de la mission qui sera la leur, les organisations multilatérales auront besoin de mettre en œuvre un programme de réforme exigeant pour être en mesure à la fois de mener à bien l'effort engagé afin d'améliorer leur fonctionnement interne et d'adapter leurs compétences et leurs outils à un paysage mondial en mutation. Les réformes fondamentales qu'ont entreprises les différentes institutions requièrent la poursuite de l'effort, notamment par une plus grande cohérence interne et une meilleure coordination, un plus étroit alignement de l'ensemble des financements sur les priorités stratégiques, et des initiatives visant à assurer que les instruments d'action et les programmes sont adaptés au contexte propre à chaque pays. Les organisations existantes auront également besoin de s'adapter rapidement et avec souplesse à un environnement au fonctionnement de plus en plus complexe. De nouvelles organisations multilatérales s'articulant autour de nouveaux axes géopolitiques – dont la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures et la Nouvelle banque de développement sont des illustrations – entrent en scène. De nouveaux fonds verticaux font également leur apparition, comme le Fonds vert pour le climat, qui sera probablement le plus important fonds vertical jamais créé et dont sont membres, sur un pied d'égalité, la quasi-totalité des économies avancées et pays en développement. Dans ce contexte, les organisations multilatérales auront besoin de démontrer et d'améliorer leurs avantages comparatifs, ainsi que de renforcer leur coopération et le partage de l'information avec les autres afin de réduire les risques liés à une concurrence accrue, à la volatilité des financements alloués aux pays en développement et à de possibles déficits de financement.

Graphique 0.1 41 % de l'APD combinée du CAD sont alloués à ou transitent par des institutions multilatérales

Composition des versements d'APD brute (hors allègement de dette), milliards USD courants



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354656>

La communauté internationale des donateurs a un rôle à jouer pour soutenir les organisations multilatérales dans la mise en œuvre des changements nécessaires. Les politiques et pratiques des donateurs vis-à-vis du système multilatéral influent sur le fonctionnement des organisations multilatérales, notamment par le biais des incitations ou désincitations que créent les différentes pratiques suivies en matière de financement. Pour cette raison, ce rapport déborde du champ habituel consistant à analyser les tendances mondiales dans le paysage multilatéral ainsi que les politiques et pratiques correspondantes des membres du CAD (Partie I) pour inclure des chapitres thématiques supplémentaires consacrés aux questions qui nécessitent une action visant à améliorer le fonctionnement du système d'aide multilatéral (Partie II). Le renforcement des partenariats dans le monde de l'après-2015 appellera à : i) faire meilleur usage de l'ensemble des ressources susceptibles

d'être investies dans le développement, y compris les financements préaffectés (« contributions extrabudgétaires ou multi-bilatérales »), composante du financement multilatéral qui croît le plus vite ; et ii) intégrer les nouveaux acteurs, institutions et fonds dans les efforts déployés à l'échelle mondiale autour du programme de développement durable universel qui se dessine.

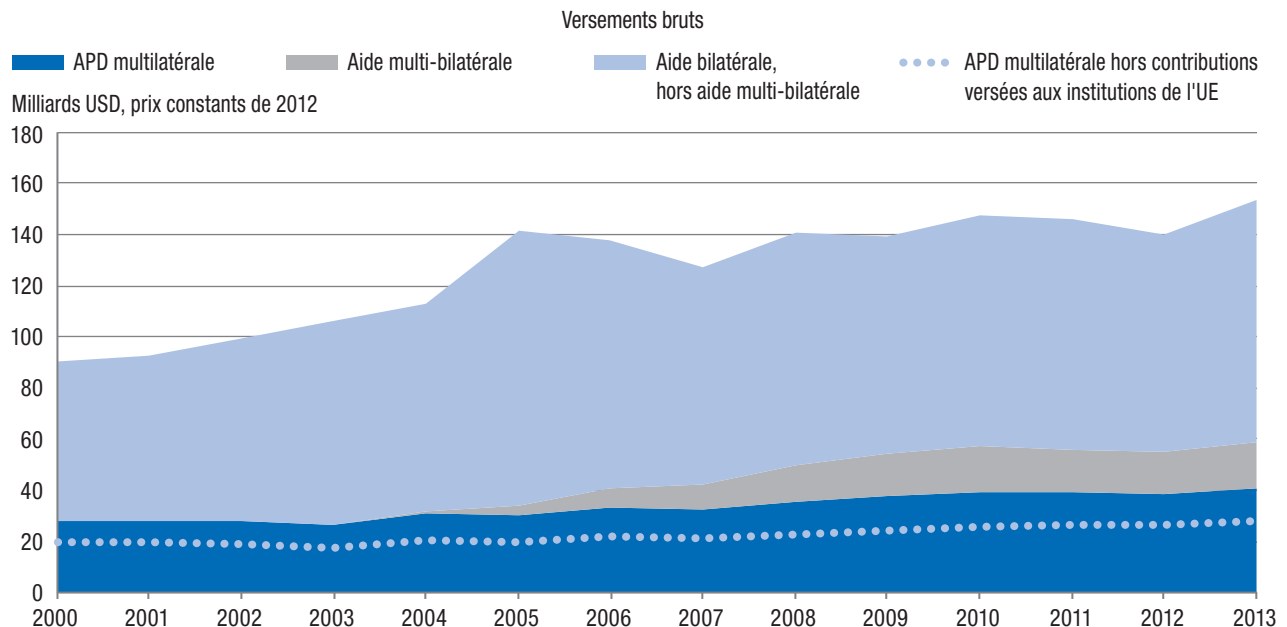
Tendances et pratiques dans le paysage mondial multilatéral

Tendances récentes du financement et des dépenses des organisations multilatérales

En 2013, les ressources allouées aux organisations multilatérales ont atteint le niveau sans précédent de 59 milliards USD après deux années consécutives de fléchissement, une tendance qui reflète les fluctuations à la baisse et à la hausse de l'APD brute. Tant les contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales que les ressources allouées à des projets destinés à des régions, des pays, des thèmes ou des secteurs précis (financement extrabudgétaire ou préaffecté) ont augmenté en 2013 (graphique 0.2). Entre 2007 et 2013, la part de l'APD multilatérale dans l'APD totale est restée stable à 28 %, en baisse par rapport aux 32 % atteints en 2001. L'utilisation globale du système multilatéral (financement aux budgets centraux + financement extrabudgétaire) est passée de 36 % à 41 % au cours de la même période, essentiellement sous l'effet d'un accroissement des contributions extrabudgétaires.

Plus de 60 % du financement multilatéral total continuent d'être concentrés sur l'Union européenne (UE), le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programme des Nations Unies, lesquels ont reçu respectivement en 2013 21 %, 22 % et 20 % du total des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires (graphique 0.3). La répartition des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires entre ces institutions et les autres entités des Nations Unies, banques régionales et autres organisations multilatérales restent assez stables sur la durée.

Graphique 0.2 **Rebonds du financement des organisations multilatérales en 2013**



Note : La collecte de données sur les contributions extrabudgétaires (multi-bilatérales) a commencé en 2004.

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354661>

Encadré 0.1 Terminologie statistique

Les définitions suivantes adoptées par le CAD de l'OCDE pour les organisations et l'aide multilatérales sont utilisées dans le présent rapport.

Organisations multilatérales : les organisations multilatérales couvertes dans ce rapport sont celles pour lesquelles les contributions reçues des fournisseurs peuvent être comptabilisées en totalité ou en partie dans l'APD. Ce sont des institutions internationales réunissant des États membres qui œuvrent au développement. Le CAD gère et publie une liste des organisations éligibles à l'APD (OCDE, 2011).

APD multilatérale/contributions aux budgets centraux : il s'agit des contributions officielles aux organismes multilatéraux, qu'elles soient négociées, obligatoires ou librement consenties, que les organes de direction peuvent sans réserve utiliser aux fins qui leur semblent appropriées dans les limites imposées par la charte de chaque organisation.

Financements ou contributions extrabudgétaires/préaffectés/multi-bilatéraux : il s'agit des ressources fournies à des organismes multilatéraux éligibles à l'APD sur l'utilisation desquelles le donneur garde un droit de regard. Elles peuvent être préaffectées à un pays, un projet, une région, un secteur ou un thème précis. Ce sont des ressources bilatérales acheminées par l'intermédiaire d'un organisme multilatéral qui, de ce fait, font techniquement partie de l'APD bilatérale. Elles peuvent être gérées par l'intermédiaire de fonds d'affectation spéciale multidonneurs ou à donneur unique.

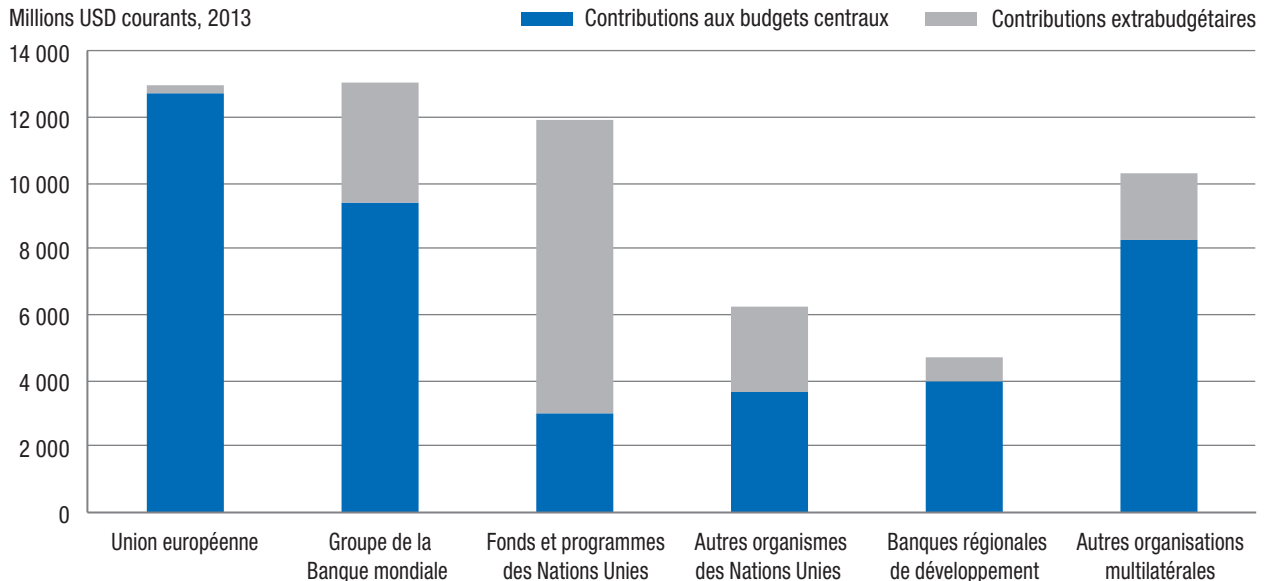
Utilisation totale du système multilatéral : cette expression recouvre tous les fonds acheminés vers les organisations multilatérales et par leur intermédiaire, soit la somme des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires. Il inclut donc l'APD multilatérale et une partie de l'APD bilatérale (qui est préaffectée).

Dépenses des organisations multilatérales : les trois flux mentionnés plus haut (contributions aux budgets centraux, contributions extrabudgétaires et la somme de ces deux types de contributions) constituent des entrées de fonds pour les organisations multilatérales. Le système statistique du CAD de l'OCDE suit toutefois aussi l'évolution des versements que celles-ci effectuent aux pays partenaires, c'est ce qui correspond à leurs sorties de fonds (ou dépenses).

APD multilatérale imputée : par définition, les donateurs ne maîtrisent pas l'utilisation qui est faite de leurs contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales. Il est cependant possible de se faire une idée approximative de la part des apports des donateurs que les organisations multilatérales ont alloué à certains secteurs et pays à l'aide d'une méthode mise au point par le CAD de l'OCDE. En bref, on part du principe que si l'Allemagne, par exemple, a fourni à l'UNICEF un montant X de contributions aux budgets centraux et si l'UNICEF a consacré Y % de ses ressources aux budgets centraux au secteur de la santé, l'APD multilatérale imputée consacrée à la santé (dans le cas de l'UNICEF) est égale à X multiplié par Y %.

Les contributions à l'UE constituent un cas particulier du fait de la double nature de cette institution. L'UE est membre du CAD au même titre que 19 de ses États membres. C'est également un donneur à part entière, qui dispose de ses propres ressources. Les ressources qui financent les efforts de coopération pour le développement de l'UE sont déterminées par le processus budgétaire de l'UE conformément au Traité de l'UE. À des fins statistiques et analytiques, l'UE est traité dans ce rapport comme une organisation multilatérale.


Graphique 0.3 **Les contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires des pays du CAD sont très concentrées sur quelques organisations multilatérales**



Notes : L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »

Les « autres organismes des Nations Unies » rassemblent toutes les entités des Nations Unies (à l'exception des fonds et programmes) qui figurent sur la Liste du CAD de l'OCDE des organisations internationales admises à bénéficier de l'APD : www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

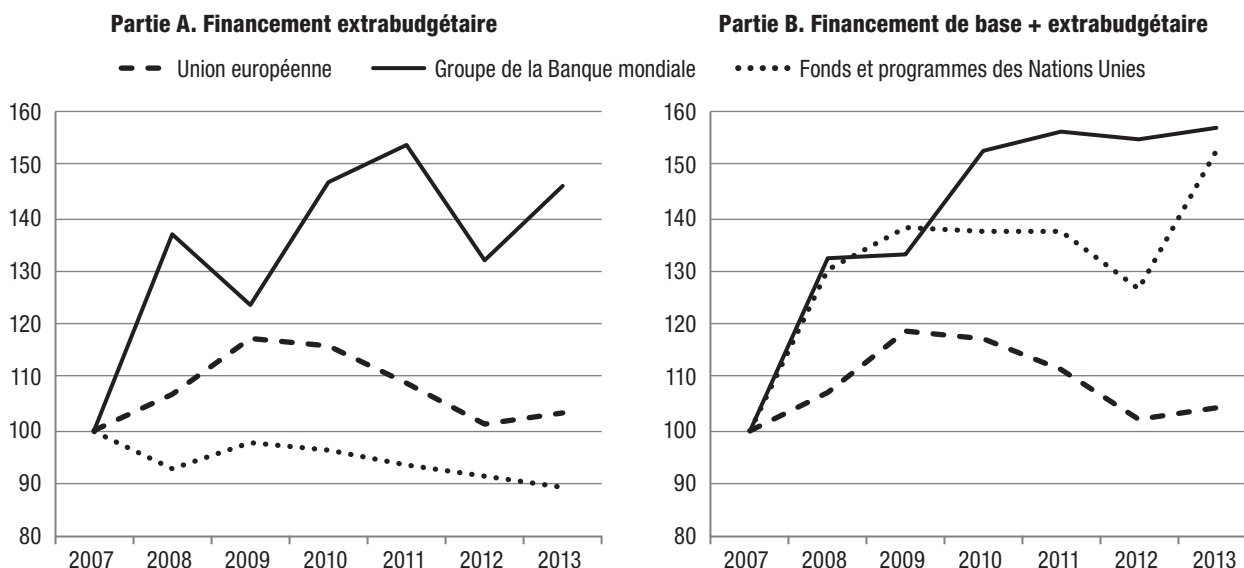
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354678>

La composition et le profil des financements destinés à ou transitant par les organisations multilatérales diffèrent sensiblement. Le graphique 0.4 montre que le financement aux budgets centraux i) est en recul pour ce qui concerne les fonds et programmes des Nations Unies, ii) a régressé en 2010-12 en ce qui concerne l'UE avant de rebondir en 2013 (tout en restant inférieur au record de 14,2 milliards USD atteint en 2009), et iii) suit une trajectoire variable, mais globalement ascendante pour le Groupe de la Banque mondiale. En ce qui concerne le financement global : i) les financements extrabudgétaires n'ont guère d'incidence sur le financement total de l'UE étant donné la part insignifiante qu'ils représentent (1-2 % sur la période 2008-13) ; ii) les financements extrabudgétaires ont aidé le Groupe de la Banque mondiale à lisser les replis ponctuels du financement aux budgets centraux et à imprimer une croissance tendancielle générale globalement ascendante ; et iii) la croissance du financement total alloué aux fonds et programmes des Nations Unies est due principalement à des augmentations des financements extrabudgétaires, sur lesquels ces fonds et programmes comptent de plus en plus – ils ont en effet représenté 76 % de l'ensemble des financements en 2013, contre 58 % en 2007.

Les dépenses des organisations multilatérales ainsi que les fonds préaffectés sont largement axés sur les pays les moins avancés (PMA), même si le phénomène est moins prononcé qu'auparavant. Les dépenses allouées aux PMA ont considérablement crû en 2012 et 2013, atteignant 19,5 milliards USD et représentant 45 % du total des sorties de fonds. Cette proportion s'inscrit toutefois en baisse par rapport au sommet atteint en 2007 (54 %). Les ressources préaffectées sont même encore plus concentrées sur les PMA (59 %, soit 6,5 milliards USD en 2013), ce qui s'explique pour l'essentiel par les apports alloués à l'Afghanistan.


Graphique 0.4 **La composition du financement des organisations multilatérales est fort dissemblable**

Indice, 2007 = 100



Note : L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354681>

Principales innovations dans le paysage des organisations multilatérales au seuil de l'ère de l'après-2015

Au cours des deux dernières années, d'importantes innovations ont fait évoluer la façon dont les anciennes comme les nouvelles organisations multilatérales fonctionnent et sont financées, et ont modifié l'architecture globale du système multilatéral.

Les reconstitutions de ressources de l'Association internationale de développement (IDA), de la Banque africaine de développement (BAfD), du Fonds mondial et de l'Alliance Gavi ont témoigné du maintien du soutien apporté par la communauté des donateurs à ces organisations. Les négociations avec les deux banques de développement ont abouti à des décisions visant à accroître les ressources affectées aux États fragiles, soit une réorientation partielle au détriment d'une répartition des ressources fondée sur la performance des pays.

De nouvelles institutions voient le jour, y compris des fonds verticaux et des banques de développement largement financés par des pays en développement. La conférence de capitalisation réussie pour le Fonds vert pour le climat laisse penser qu'il pourrait devenir le plus important fonds vertical jamais créé. En effet, presque tous les pays du monde en sont membres, et les pays développés et en développement ont un droit de vote et un pouvoir de décision équivalents. La création récente de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures sous la direction de la République populaire de Chine (ci-après dénommée « la Chine »), qui a rallié le soutien d'un vaste groupe de pays, aussi bien avancés qu'en développement, devrait jouer un rôle majeur pour combler le déficit de financement des infrastructures en Asie. La création de la Nouvelle banque de développement incarne l'ambition des pays BRICS d'agir comme un collectif géopolitique unifié et de proposer des alternatives permettant une collaboration et un développement internationaux.

Les organisations multilatérales classiques savent qu'elles auront besoin de s'adapter aux nouvelles priorités et aux défis du développement qui se profilent au plan international. Tant le Groupe de la Banque mondiale que le système des Nations Unies mènent des discussions internes sur leur positionnement stratégique afin d'être en mesure de remplir le rôle qui est attendu d'eux dans le monde de l'après-2015. Le système des Nations Unies pour le développement mène une réflexion sur son rôle futur à travers un dialogue spécial avec le Conseil économique et social (ECOSOC). Les banques multilatérales de développement évaluent également leurs avantages comparatifs et leurs « boîte-à-outils » institutionnelles afin de contribuer à relever les défis de l'après-2015. Dans ce contexte, de nombreuses organisations multilatérales continuent de mettre en œuvre les programmes de réformes institutionnelles engagés, tels que l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2012 ou encore la restructuration organisationnelle et la réforme des fonds d'affectation spéciale du Groupe de la Banque mondiale.

Des approches créatives du financement d'activités multilatérales font leur apparition. Le système des Nations Unies œuvre essentiellement à assurer une masse critique de ressources aux budgets centraux et à attirer des financements préaffectés dans des conditions plus souples, tandis que les banques de développement prennent des mesures innovantes pour mobiliser des financements additionnels en utilisant des instruments concessionnels et non concessionnels. À titre d'exemple, la Banque asiatique de développement a réformé son modèle de financement en fusionnant ses guichets de prêts concessionnels et non concessionnels afin d'accroître son assise financière et, par là même, sa capacité de crédit. De même, pour la première fois, des prêts concessionnels – et non plus des dons – ont été utilisés pour financer la reconstitution des ressources de l'IDA et du Fonds international de développement agricole (FIDA). Des principes de bonne pratique devront être élaborés et appliqués dans l'avenir dans les cas où des prêts concessionnels seront utilisés pour financer les organisations multilatérales.

Une proposition visant à la création de nouveaux fonds verticaux et mécanismes mondiaux de mise en commun des fonds à l'appui de certains Objectifs de développement durable a été formulée. De tels mécanismes pourraient dynamiser la mobilisation des ressources y compris auprès du secteur privé. Il faudrait toutefois veiller à faire en sorte que ces nouveaux fonds et/ou institutions prennent en compte les leçons tirées du passé et minimisent les coûts et les inefficiences d'un système d'aide multilatérale en constante expansion.

Recommandations

- Lorsqu'il est décidé de recourir à des prêts concessionnels pour financer des organisations multilatérales, il faudrait veiller à assurer un juste équilibre entre prêts et dons.
- Lorsqu'il est envisagé de créer de nouvelles institutions et/ou mécanismes de financement, il convient de mettre en pratique les enseignements du passé en ce qui concerne les structures de gouvernance et les modèles de gestion, et de prendre en compte les coûts et inefficiences associés au fait de soutenir un nombre sans cesse croissant d'organisations multilatérales.

Chiffres-clés sur l'utilisation du système multilatéral par les membres du CAD

Il existe une hétérogénéité considérable dans les volumes et la composition des financements que les membres du CAD destinent au système d'aide multilatéral ou font transiter par celui-ci (graphique 0.5), ainsi que dans l'évolution de leurs tendances au fil du temps.

En 2013, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Islande, la Suisse et l'Italie ont affiché les hausses les plus marquées en ce qui concerne l'utilisation totale du système multilatéral (contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires), tandis que les plus fortes baisses ont été enregistrées par l'Australie et le Canada. S'agissant du Royaume-Uni, l'augmentation des

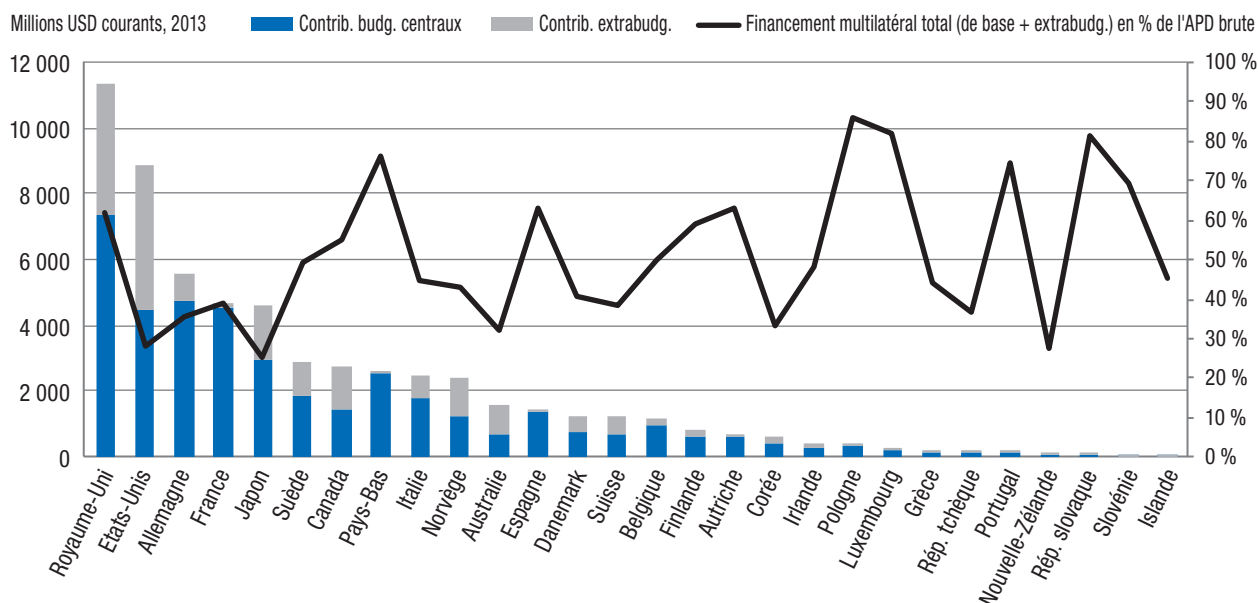
contributions versées aux organisations multilatérales, représentant 52 % de l'accroissement de son APD, a été déterminante pour atteindre l'objectif de 0.7 % pour le ratio APD/RNB en 2013.

Le Royaume-Uni est devenu le premier fournisseur multilatéral en 2013, devant les États-Unis, mais en dehors de cela, le « classement » des donateurs reste pour l'essentiel inchangé par rapport à 2012. La France et l'Allemagne figurent parmi les dix premiers apporteurs d'aide au système multilatéral dans son ensemble, principalement du fait de leurs contributions aux budgets centraux. En revanche, des donateurs moyens (comme l'Australie et la Norvège) figurent parmi les plus gros pourvoyeurs de ressources extrabudgétaires, mais ne font pas partie du groupe des dix premiers fournisseurs de contributions aux budgets centraux.

On relève des différences notables entre les membres du CAD dans l'utilisation qu'ils font du système multilatéral. Hors contributions à l'UE, le Royaume-Uni a été le principal contributeur au système multilatéral en 2013, 58 % de son APD brute étant acheminée vers les organisations multilatérales et par leur intermédiaire. Il est suivi par l'Italie (56 %), le Canada (55 %) et la Finlande (52 %). Le Portugal affiche la proportion la plus faible (10 %). Lorsque l'on prend en compte les contributions à l'UE, le classement change sensiblement : la Pologne est le premier apporteur d'aide multilatérale en termes relatifs (86 %), suivie par la Grèce (82 %), la République slovaque (82 %) et l'Italie (76 %), le Japon arrivant en dernière position (25 %).

Les petits apporteurs n'utilisent pas nécessairement davantage le système multilatéral. On pense généralement que les donateurs qui disposent d'un budget d'aide restreint ont intérêt à utiliser le canal multilatéral puisque ce dernier offre la possibilité de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité grâce à la mise en commun des ressources, mais aussi de venir en aide à un plus large éventail de pays. Toutefois, il n'y a pas de relation significative entre la taille du donateur et son recours au système multilatéral : plusieurs petits apporteurs, tels que l'Islande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et le Portugal, ont peu recours au système multilatéral pour acheminer leur aide au développement.

Graphique 0.5 Les pays du CAD utilisent différemment le système multilatéral



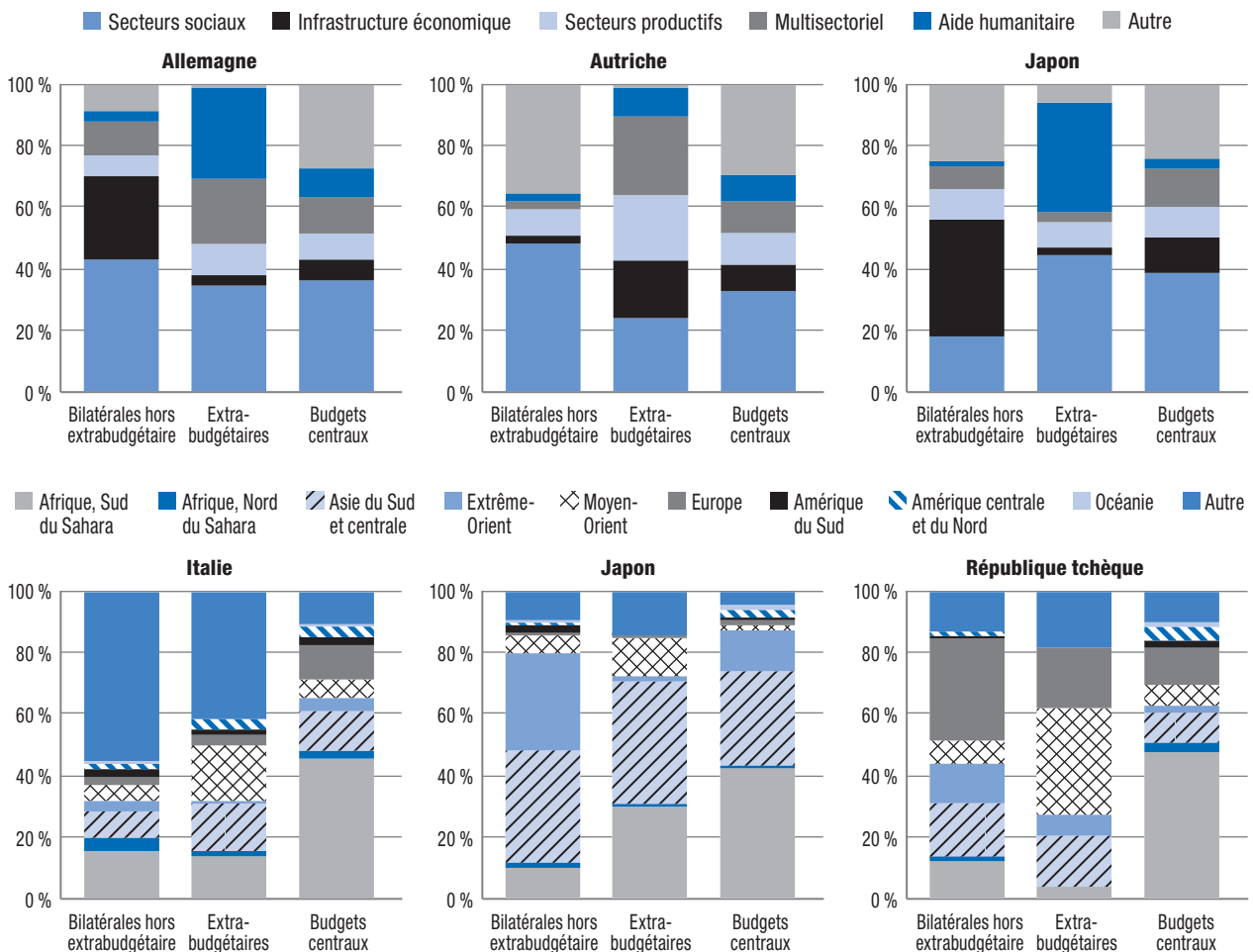
Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354692>


Principales caractéristiques des politiques et pratiques des membres du CAD en matière d'aide multilatérale

Les cadres de politique publique témoignent d'un engagement fort vis-à-vis du multilatéralisme. Les pays membres du CAD attachent une grande importance à la collaboration avec des organisations multilatérales dans leurs efforts globaux de coopération pour le développement. De nombreux membres du CAD (11 sur 29) ont explicitement mis en place une stratégie qui donne des indications sur les interactions qu'ils envisagent avec le système multilatéral et sur ce qu'ils espèrent accomplir par ce biais. Bien que cela ne garantisse pas une répartition plus efficace de l'aide multilatérale, s'appuyer sur les documents d'orientation permet de développer une vision globale et prospective des priorités communes ouvrant sur des partenariats avec les organisations multilatérales, et peut aider les fournisseurs d'aide à diffuser cette vision dans l'ensemble de leurs administrations et de leurs divers organes de financement. Les cadres multilatéraux améliorent aussi la transparence, vis-à-vis des organisations multilatérales et du grand public, en ce qui concerne les objectifs de ces partenariats et les résultats attendus.

Graphique 0.6 Des dotations multilatérales complètent les programmes bilatéraux, sur les plans sectoriel et géographique



Source : Calculs des auteurs, sur la base des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354705>

Il existe des complémentarités importantes entre la ventilation sectorielle et régionale des programmes bilatéraux des membres du CAD et celle de leurs allocations multilatérales.

Le choix d'apporter des financements à des organisations multilatérales est souvent expliqué par les avantages comparatifs dont celles-ci jouissent par rapport à certains problèmes, secteurs ou régions. Il ressort de la répartition effective des apports que les contributions (imputées) de la plupart des membres du CAD au budget central des organisations multilatérales ne servent pas les mêmes secteurs et zones géographiques que leurs programmes bilatéraux. Le graphique 0.6 donne quelques exemples de la complémentarité entre les programmes bilatéraux et le financement multilatéral, à la fois sur le plan sectoriel (rangée du haut) et géographique (rangée du bas).

La plupart des membres du CAD débattent régulièrement du choix entre affectation bilatérale et multilatérale de l'APD, mais rares sont ceux qui ont fixé des cibles quantitatives.

La répartition entre APD bilatérale et APD multilatérale fait l'objet de discussions explicites chez 14 des 22 membres du CAD qui ont répondu à l'enquête du CAD/OCDE de 2013¹ (au moment soit de la formulation des politiques de développement soit de l'élaboration du budget de l'APD), mais en règle générale, aucune cible quantitative n'est définie pour cette répartition (seulement 2 membres du CAD ont arrêté de telles cibles).

Certaines pratiques bilatérales peuvent nuire aux performances des organisations multilatérales bénéficiaires

Les décisions de financement multilatéral sont dispersées entre de multiples entités publiques, ce qui peut poser problème pour la coordination et amoindrir la focalisation stratégique des dotations globales. Chez la plupart des membres du CAD, la prise de décision est surtout concentrée au sein d'une institution ou d'un organisme particulier pour les dotations aux budgets centraux alors qu'elle est plus morcelée (entre les directions ministérielles et les bureaux locaux) pour les dotations extrabudgétaires. Les fonds versés à une même organisation multilatérale proviennent souvent de plusieurs ministères ou institutions, ou de différents services d'un même ministère. Faute de coordination adéquate entre les entités qui fournissent les fonds et d'une vue d'ensemble de la destination de ceux-ci, la dispersion du pouvoir décisionnel risque de nuire aux priorités stratégiques et à la cohérence de la contribution financière des donateurs.

La volatilité du financement s'accroît. Bien que de nombreux membres du CAD aient adopté de bonnes pratiques, prenant des engagements pluriannuels, les contributions globales octroyées aux organisations internationales fluctuent fortement d'une année sur l'autre, en particulier pour les ressources extrabudgétaires. Ainsi, certaines organisations multilatérales davantage tributaires des financements extrabudgétaires voient leur base de ressources devenir plus volatile, avec des conséquences délétères sur la planification et l'acheminement de l'aide.

Certains processus de redevabilité ne sont pas viables. Avec l'accroissement du contrôle des budgets d'aide dans les pays de l'OCDE, ces dernières années, les évaluations bilatérales des organisations multilatérales se sont multipliées, tendance qui devrait se poursuivre. Sur 2012-14, les membres du CAD ont, à eux seuls, mené 205 évaluations d'organisations multilatérales. En conséquence, certaines organisations sont évaluées à plusieurs reprises au cours d'une même année. Pour l'essentiel, ces évaluations bilatérales n'ont ni favorisé des décisions d'affectation plus rationnelles ou éclairées de la part des donateurs, ni induit une amélioration des résultats des organisations multilatérales.

Recommandations

- Fonder les partenariats avec les organisations multilatérales sur des considérations stratégiques et des données mettant en évidence l'efficacité et/ou l'impact.

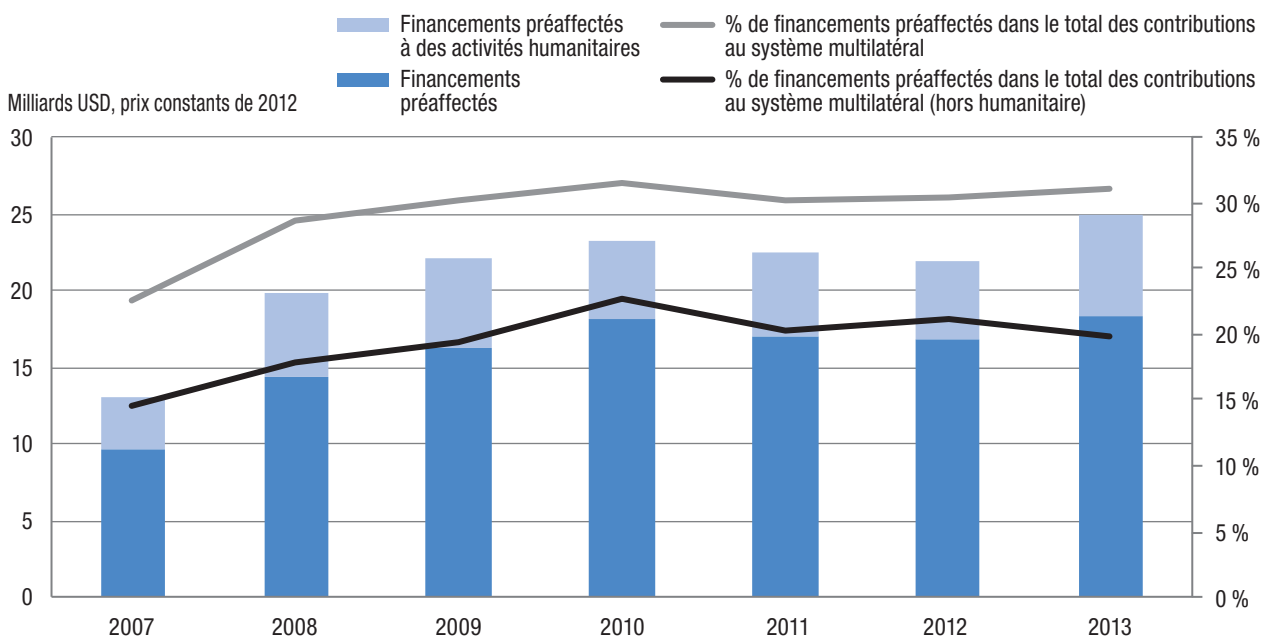
- Assurer une coordination adéquate au niveau des divers ministères et institutions qui allouent des contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires aux organisations multilatérales – entre eux ou en leur sein.
- Améliorer la prévisibilité des contributions extrabudgétaires aussi bien que des contributions aux budgets centraux, en prenant, dans toute la mesure du possible, des engagements pluriannuels alignés sur les plans stratégiques des organisations multilatérales.
- Utiliser les informations existantes sur la performance des organisations multilatérales, y compris les conclusions de leurs unités d'évaluation indépendantes.
- Travailler dans une optique « multilatérale » en mettant à profit les discussions au sein des conseils d'administration, qui constituent la principale plateforme et le principal instrument à l'appui du changement institutionnel.

Monter en puissance pour soutenir les partenariats de l'après-2015


Améliorer l'efficacité du financement préaffecté : pratiques et réformes des fournisseurs bilatéraux et des organisations multilatérales

Les financements préaffectés sont la composante du financement des organisations multilatérales qui a augmenté le plus rapidement. Les besoins de financement pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable seront substantiels, et les organisations multilatérales devront tirer le meilleur parti de toutes les options de financement disponibles, financement préaffecté compris. En termes agrégés, les ressources préaffectées sont devenues une importante composante du financement du système multilatéral, représentant en 2013 31 % (18.2 milliards USD) du total des contributions des membres du CAD au système multilatéral et 13 % de l'APD brute totale. Les différentes organisations s'appuient sur le financement préaffecté à des degrés divers. Les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale sont les principaux bénéficiaires des financements préaffectés, ces derniers représentant respectivement 76 % et 28 % du total de leurs ressources. Les contributions préaffectées sont également la composante du financement des organisations multilatérales qui a augmenté le plus rapidement, avec une hausse de 93 % sur la période 2007-13, contre 24 % dans le cas des contributions aux budgets centraux (graphique 0.7).

Les financements préaffectés sont source de défis et d'opportunités pour toutes les parties prenantes. Ils apportent des ressources permettant de répondre à des besoins spécifiques et urgents, comme les crises humanitaires ou de nouveaux enjeux de développement. Ils étayent également des activités, plateformes et initiatives spécifiques qui permettent la mise en place de partenariats mobilisant des ressources auprès d'acteurs divers, tels que des pays souverains, des fondations privées, des entreprises ou des organisations intergouvernementales. Cependant, un large éventail de dispositifs financiers est utilisé pour acheminer les fonds préaffectés, ce qui accentue considérablement la complexité de l'architecture mondiale de la coopération pour le développement et exacerbe les risques de duplication, de manque de cohérence et d'augmentation des coûts de transaction. En outre, pour les apporteurs comme pour les organisations multilatérales, les modalités de gestion et d'acheminement de ces fonds nuisent à une affectation cohérente et efficace des ressources.

Graphique 0.7 **Le financement préaffecté gagne en importance**

Source : Calculs des auteurs, sur la base des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354714>

Si les membres du CAD ont des motivations analogues, leurs politiques et pratiques en matière d'allocation de financements préaffectés diffèrent. Ils expliquent avoir de plus en plus opté pour les financements préaffectés, principalement parce que cela leur permet i) de rendre les apports d'APD bilatérale plus visibles aux yeux de leurs citoyens, ii) d'influer davantage sur les programmes de développement d'une organisation multilatérale et iii) de contrôler plus facilement l'emploi des ressources – en partie pour remédier au manque d'efficacité perçu des organisations multilatérales. Néanmoins, malgré le recours généralisé aux financements préaffectés, seuls quelques membres du CAD ont formulé des politiques ou des orientations concernant cette modalité de financement. La prise de décision est souvent morcelée et non coordonnée, ce qui, en pratique, empêche d'appréhender toute l'ampleur et les effets des financements préaffectés. Ces facteurs influent sur les engagements stratégiques pris par les membres du CAD auprès d'organisations multilatérales et sur la cohérence de l'affectation de ces fonds. Certes, quelques apporteurs bilatéraux s'attachent déjà à améliorer la cohérence et la complémentarité des ressources qu'ils acheminent vers le système multilatéral, mais la plupart doivent faire des efforts pour améliorer leurs politiques et leurs pratiques de financement de manière à fournir des financements préaffectés plus prévisibles, plus flexibles et plus stratégiques.

Il convient d'appuyer davantage les réformes multilatérales destinées à améliorer l'efficacité des financements préaffectés. Les financements préaffectés permettent aux organisations multilatérales d'étendre leurs activités au-delà de ce qu'il leur aurait été possible de faire avec les seules contributions aux budgets centraux. Cependant, il existe un lien entre la performance des organisations multilatérales et leur financement, et étant donné le manque de prévisibilité et le caractère disparate des processus décisionnels et opérationnels régissant ces fonds, il est difficile pour les organisations multilatérales de planifier et d'affecter les ressources avec efficacité. En outre, la dépendance accrue vis-à-vis des financements préaffectés influe sur la structure des incitations offertes aux organisations, en particulier celles qui ont des fonctions normatives. Afin d'améliorer l'alignement opérationnel et stratégique des fonds préaffectés sur les

priorités institutionnelles essentielles et de promouvoir une utilisation plus efficace de l'ensemble des financements, le Groupe de la Banque mondiale et les Nations Unies ont engagé une série de réformes, notamment l'Examen quadriennal complet des Nations Unies (2012) et la réforme actuelle des fonds d'affectation spéciale du Groupe de la Banque mondiale. C'est une excellente occasion, pour les fournisseurs bilatéraux, d'appuyer ce programme de réforme et de déployer les réformes corollaires visant à améliorer le mode de financement des organisations multilatérales.

Une « masse critique » de contributions aux budgets centraux et des financements préaffectés de meilleure qualité seront essentiels pour l'avenir. Les contributions aux budgets centraux demeureront fondamentales pour que les organisations multilatérales soient à même de mener à bien leur mandat. Dans le même temps, l'orientation sectorielle des Objectifs de développement durable et la nécessité de mobiliser davantage de ressources publiques et privées pour les financer donnent à penser que le financement extrabudgétaire restera utile à l'avenir. Par conséquent, les donateurs tout comme les organisations multilatérales devront gérer les financements préaffectés de façon à en tirer le meilleur parti tout en limitant autant que possible leur coût et leurs inefficiences, en fonction du contexte politique général concernant les financements préaffectés.

Recommandations

- Fonder le choix du financement préaffecté sur des considérations factuelles et judicieuses relatives aux circonstances et aux raisons qui font de ce mode de financement l'option la plus indiquée.
- Fournir des orientations sur l'utilisation des financements préaffectés afin d'encourager les bonnes pratiques et de renforcer la cohérence interne.
- Lors de l'octroi de financements préaffectés, étudier attentivement les conséquences des exigences et conditions qui y sont associées.
- Soutenir les réformes des organisations multilatérales consacrées aux cadres stratégiques pluriannuels et à l'obtention de résultats.

Dans quelle mesure les fonds verticaux et les autres mécanismes de financement préaffecté sont-ils efficaces au niveau des pays ?

Les pays en développement ont aujourd'hui accès à un plus grand volume de ressources provenant de mécanismes de financement préaffecté toujours plus nombreux. Les fonds verticaux, les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et les autres instruments utilisés pour réserver des ressources à un usage prédéterminé représentaient 29 % des fonds multilatéraux destinés aux pays en développement en 2013 – et plus de 50 % dans le cas des petits États insulaires et fragiles et des pays affectés par un conflit. En Tanzanie, 26 % de l'ensemble des fonds provenant des organisations multilatérales et transitant par celles-ci étaient préaffectés et ont été versés par l'intermédiaire de plus de 30 mécanismes différents.

Les mécanismes de financement préaffectés ont différents points forts et points faibles pour ce qui est de leur capacité à : i) favoriser l'appropriation par les pays ; ii) assurer des apports stables et prévisibles ; iii) améliorer la coordination des partenaires au développement et réduire la fragmentation ; iv) mobiliser des ressources et des connaissances auprès de partenaires qui ne sont pas membres du CAD et v) promouvoir l'innovation.

- **Les fonds verticaux** – comme l'Alliance Gavi et le Fonds mondial – ont permis de mobiliser des ressources financières et des connaissances auprès de fournisseurs d'aide non membres du CAD (en particulier auprès de fondations privées) tout en créant des incitations pour que les entreprises investissent dans des technologies et des solutions nouvelles. Ces mécanismes se sont révélés

très novateurs de par leurs structures de gouvernance ouvertes et leurs modèles économiques, et leurs approches des défis du développement, en particulier dans des domaines ciblés, spécifiques. Cependant, les données empiriques sur leur capacité à favoriser l'appropriation par les pays sont contrastées car ils ont souvent recours à des structures de coordination parallèles et l'on constate que les financements sont volatiles. Cependant, la volatilité des versements d'une année sur l'autre peut être liée au cycle de vie du programme, auquel cas elle ne devrait pas se traduire par un manque de prévisibilité pour les pays partenaires. À l'avenir, les travaux de recherche pourraient approfondir l'analyse de ces questions.

- **Les fonds d'affectation spéciale multi-donneurs (FASM) visant un pays particulier**, tels que le Fonds pour la reconstruction d'Aceh et de Nias après le tsunami en Indonésie et le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, étaient à l'origine destinés à promouvoir l'appropriation et la coordination, mais des défauts de conception ou des comportements fautifs des donateurs, comme l'utilisation de structures parallèles et la préaffectation des ressources au sein du fonds commun, ont parfois compromis l'appropriation. Ces fonds n'ont guère réussi à innover ou à mobiliser des ressources et des connaissances auprès de fournisseurs autres que les membres du CAD.
- **Le Fonds « Une ONU »** est un FASM particulier ; il a été créé pour compléter les programmes-pays des Nations Unies qui, dans leur ensemble, sont fortement soutenus par les pays partenaires grâce à un processus qui fait une large place à la consultation tout au long du cycle de vie des programmes. Cependant, le Fonds « Une ONU » est de moins en moins alimenté. En outre, les donateurs préaffectent un volume toujours plus grand de ressources au sein de ce fonds, et bien que cette pratique soit admise par les directives de l'ONU en vigueur, elle réduit l'utilité des consultations et des négociations avec les pays partenaires et d'une manière générale, elle entrave l'appropriation par ces derniers. Étant donné que les Nations Unies prévoient de déployer à l'échelle mondiale l'initiative « Unis dans l'action », il conviendra d'encourager la poursuite de l'harmonisation au niveau des services centraux, de simplifier les procédures de coordination, et d'instaurer les incitations nécessaires pour que les entités des Nations Unies se coordonnent. Les FASM des Nations Unies offrent généralement l'occasion d'associer un plus large éventail de parties prenantes. Les apporteurs d'aide non membres du CAD augmentent leurs contributions financières, certes à partir d'un niveau très bas, en particulier à des fins humanitaires.
- La performance des **autres mécanismes de financement préaffecté** dépend de leur degré d'intégration dans les processus et procédures de l'organisation multilatérale mère. Dans le cas des Nations Unies, ce type de financement doit correspondre à l'une des priorités définies par le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou par le Plan d'aide au développement des Nations Unies. De ce fait, sauf s'ils sont définis de manière trop générale, les financements préaffectés de ce type sont en principe alignés sur les processus et procédures des Nations Unies. Dans le cas du Groupe de la Banque mondiale, les activités financées par le biais des fonds d'affectation spéciale sont actuellement gérées de façon relativement indépendante par les gestionnaires de fonds d'affectation spéciale au niveau des pays (ou à Washington) et peuvent ou non être prises en considération dans les débats ou structures de coordination à l'intérieur des pays.

Recommandations

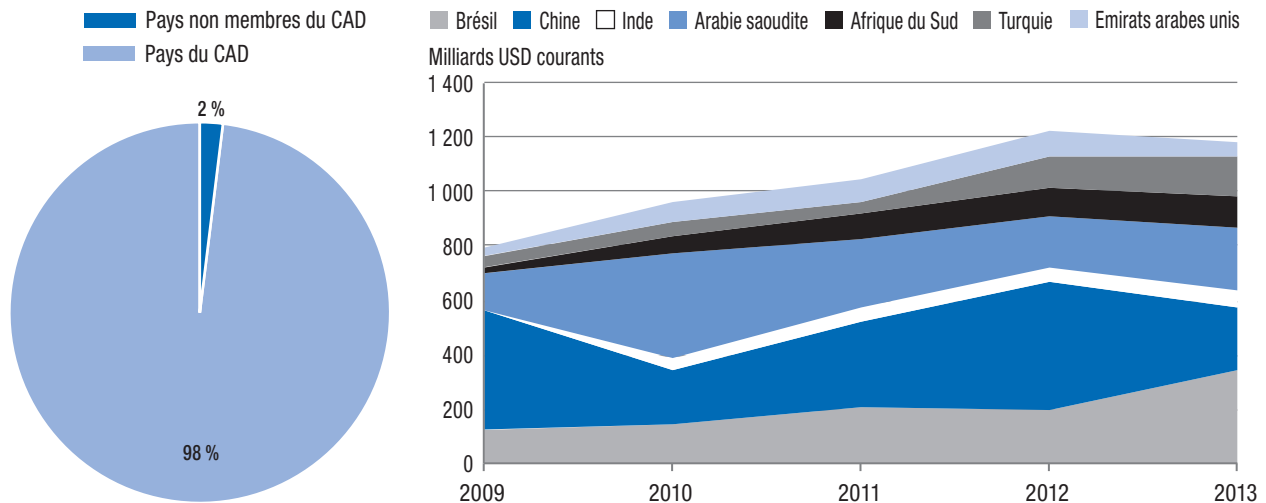
- Utiliser la modalité de financement la plus appropriée pour les contributions préaffectées en se fondant sur les points forts et les points faibles relatifs des différents mécanismes multilatéraux.
- Contribuer à remédier aux principales difficultés auxquelles se heurtent ces dispositifs et tirer profit des enseignements du passé lors de la création de nouveaux mécanismes de financement.

Mobiliser des connaissances et des ressources auprès de fournisseurs extérieurs au CAD pour renforcer les partenariats de l'après-2015

Afin de mettre en œuvre à l'échelle mondiale les nouveaux Objectifs de développement durable de l'après-2015, les organisations multilatérales vont devoir encourager des partenariats mondiaux qui mobilisent des connaissances et des ressources au-delà du CAD, notamment auprès du secteur privé et d'États souverains non membres du CAD. Alors que certains de ces acteurs mettent depuis longtemps leurs ressources et leur expertise à la disposition d'autres pays afin de promouvoir le bien-être et une prospérité partagée, d'autres ont récemment élargi le champ de leur coopération pour le développement en même temps qu'ils renforçaient leur position économique. Selon les estimations, 13 % du financement concessionnel pour le développement dispensé au niveau mondial ont été le fait de pays non membres du CAD en 2013. On assiste aussi à une montée en puissance de la collaboration de ces pays avec des organisations multilatérales promouvant le développement.

Les contributions aux organisations multilatérales de sept fournisseurs de financement concessionnel pour le développement non membres du CAD augmentent, bien qu'elles représentent en général une modeste partie de leur effort total dans ce domaine. L'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Brésil, la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde et la Turquie (pays sur lesquels l'attention du rapport est concentrée) ont accru leurs contributions aux organisations multilatérales, lesquelles sont passées de 794 millions USD en 2009 à 1.2 milliard USD en 2013 (graphique 0.8). Les financements que ces pays allouent aux organisations multilatérales sont désormais une composante majeure de l'effort international déployé pour répondre aux besoins humanitaires et de développement, tels que ceux apparus au cours du Printemps arabe et de la crise Ébola. Pour cinq de ces sept pays, cependant, le recours au canal multilatéral représente moins de 7 % du financement concessionnel pour le développement.

Graphique 0.8 Les sept pays considérés ont fortement accru leur financement aux organisations multilatérales sur la période 2009-13



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE et de notifications communiquées au CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354728>

Les sept pays considérés ne privilégient pas tous les mêmes organisations multilatérales ni les mêmes thématiques. Alors que la Chine se concentre dans une large mesure sur les banques régionales (66 % de son financement multilatéral), tous les autres pays de concentration s'engagent essentiellement au côté du système des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale.

Tous les pays de concentration ont augmenté les fonds alloués aux organisations multilatérales pour répondre à des besoins humanitaires. Le Brésil, la Chine, l'Inde et la Turquie ont également accru leur engagement afin d'encourager la coopération Sud-Sud et l'échange de connaissances, et améliorer leurs propres capacités institutionnelles et opérationnelles.

La plupart de ces sept pays semblent apporter aux organisations multilatérales « traditionnelles » comme « nouvelles » un soutien pérenne motivé par des ambitions et des aspirations liées à leur puissance économique et à leur influence géopolitique grandissantes. Des évolutions récentes, comme l'augmentation des contributions aux organisations multilatérales existantes et la création d'une série d'institutions et de fonds (par exemple, la nouvelle Banque de développement et la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures) donnent à penser que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde devraient jouer à l'avenir un rôle de plus en plus important, soutenant et modelant le paysage multilatéral. L'accélération de la collaboration de la Turquie avec les organisations multilatérales semble également destinée à se poursuivre à l'avenir, sous l'effet de la volonté du pays de jouer un rôle de premier plan dans les processus internationaux. L'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis sont depuis longtemps des pays à revenu élevé et l'augmentation récente de leurs contributions aux organisations multilatérales pourraient être une phase transitoire principalement motivée par des raisons humanitaires.

Des obstacles restreignent la collaboration des sept pays avec les organisations multilatérales, en particulier les institutions « traditionnelles ». Il s'agit de contraintes organisationnelles (plusieurs pays mettent actuellement en place ou consolident leurs systèmes de coopération pour le développement, notamment les processus et les cadres facilitant le financement des organisations multilatérales), de facteurs économiques (le recours aux canaux multilatéraux réduit la possibilité de développer les échanges et l'investissement dans le cadre de la coopération bilatérale et de la coopération Sud-Sud) et de considérations politiques (contraste entre les principes de la coopération Sud-Sud et l'approche des pays occidentaux vis-à-vis de la coopération pour le développement, et importance de la visibilité pour que l'effort d'aide de ces fournisseurs conserve le soutien des opinions publiques nationales).

L'évolution générale vers l'émergence d'une constellation plus complexe d'organisations multilatérales est porteuse de grandes opportunités, mais aussi de risques. Les systèmes multilatéraux régionaux et infrarégionaux, financés dans une large mesure par les pays en développement, continueront à évoluer et à se développer ; il est probable aussi qu'un nouveau système axé sur le financement des infrastructures s'implantera durablement en Asie. Des retombées substantielles sont à portée de main : davantage de ressources vont être mobilisées, davantage d'options et d'opportunités vont s'offrir dans le domaine du financement, et les pays en développement pèseront plus sur la nature et la destination du financement du développement à l'échelle mondiale. La diversité accrue des institutions de financement va sans nul doute favoriser l'élaboration de méthodes innovantes permettant de combiner et d'associer les financements, dont des capitaux privés, et de créer de nouvelles plateformes de partage d'expériences en matière de développement, mais aussi d'informations sur d'autres modèles et approches du développement. De plus, l'apparition de sources de financement multilatéral potentiellement concurrentes pourrait encourager à être plus attentifs aux avantages comparatifs de chaque institution et, par là même, améliorer l'efficacité du système multilatéral dans son ensemble. Cependant, des risques menacent également le multilatéralisme d'une manière plus générale, notamment la duplication des efforts, l'augmentation des coûts de transaction pour les pays clients, les mesures de protection inadaptées face aux externalités négatives et une concurrence excessive.

Recommandations

- Accélérer les réformes des dispositifs de gouvernance des organisations multilatérales pour accroître la légitimité de ces institutions et éviter les risques de marginalisation et de désengagement des pays sous-représentés.

- Renforcer la transparence et l'échange d'informations et accroître les possibilités de coopération horizontale entre les institutions multilatérales existantes et nouvelles, afin de réduire les déficits de financement ainsi que le nombre des pays « orphelins d'aide » ; d'identifier les complémentarités et les synergies, et d'améliorer les avantages comparatifs ainsi que la division du travail au sein du système.
- Encourager la réflexion, l'analyse et le débat au sein de la communauté internationale du développement afin de renforcer la possibilité d'élaborer une vision stratégique commune à même d'accroître la portée et l'impact d'un système multilatéral plus vaste.

Cerner les dimensions nouvelles du paysage multilatéral

En tant que parties prenantes et investisseurs de premier plan dans la sphère du multilatéralisme, sur quelles possibilités inexploitées devons-nous nous pencher maintenant, à la veille de l'ère nouvelle que va ouvrir la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, pour enrichir la panoplie de nos efforts ? Quelles questions devons-nous poser, quels problèmes devons-nous étudier et quels travaux de recherche devons-nous effectuer ? On voit désormais se dessiner tout un ensemble de questions de fond – brièvement esquissées ci-après – qui pourraient être examinées dans les futurs rapports sur le financement multilatéral du développement et, plus généralement, au sein de la communauté internationale.

Miser sur de nouveaux modèles et instruments de financement pour pouvoir mobiliser durablement les milliers de milliards de dollars qui seront nécessaires. Les organisations multilatérales, en particulier les banques de développement, joueront un rôle important pour mobiliser les grandes quantités de ressources financières requises, en associant et en panachant différents types d'instruments et sources de financement afin de constituer des dispositifs complexes, ainsi qu'en mettant en œuvre des outils d'atténuation des risques et en créant de nouveaux mécanismes de mise en commun de fonds pour pouvoir drainer des ressources privées auprès des banques, des investisseurs institutionnels et des entreprises. Elles pourront établir des partenariats avec d'autres institutions multilatérales – parmi les diverses banques spécialisées dans les infrastructures que compte l'Asie au niveau régional et infrarégional ou qui sont en train d'y voir le jour – afin d'assurer conjointement le financement d'investissements transnationaux essentiels pour remédier au manque d'infrastructures, relever les défis relatifs à la santé et répondre aux exigences de la lutte contre le changement climatique. Elles peuvent aussi mobiliser d'importantes quantités de fonds publics liés au marché en tirant parti de leurs propres ressources institutionnelles – leurs bénéfiques et leurs fonds propres – pour drainer des ressources supplémentaires auprès des marchés financiers internationaux. Pour parvenir à mobiliser le vaste financement nécessaire au développement au-delà de 2015, il faudra acquérir une connaissance approfondie des moyens les plus efficaces que les organismes multilatéraux puissent utiliser pour réduire au maximum les risques et pouvoir ainsi mettre en place des modèles de financement viables. Il importera aussi de définir de nouveaux outils pour mesurer et suivre ces apports de ressources – comme le cadre proposé de mesure du Soutien public total au développement durable (SPTDD) – afin d'assurer la transparence, le partage de l'expérience et l'exercice de la redevabilité quant à la mise en œuvre du programme d'action qui se dessine pour le financement du développement.

Déterminer comment actualiser et redéfinir les critères de « reclassement » et les phases de transition liées à ce processus. De nombreux pays en développement ont connu une forte croissance au cours de la dernière décennie. Cette évolution a permis à des milliards de personnes de sortir de l'extrême pauvreté. Mais, en même temps, elle a fait passer beaucoup de pays dans des catégories supérieures pour le revenu par habitant, lequel constitue l'un des critères essentiels d'admissibilité au bénéfice du financement concessionnel tant bilatéral que multilatéral. Or, il existe toujours dans ces pays une pauvreté généralisée et d'importants problèmes de développement,

et il leur faudra du temps pour renforcer leur capacité de mobilisation des recettes intérieures et leur solvabilité internationale. Par conséquent, alors qu'ils se trouvent à un stade décisif de leur processus de développement, ces pays, en particulier ceux qui ont acquis le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, peuvent avoir des difficultés à financer les efforts qu'exige leur développement. Il est donc nécessaire de réfléchir à la façon dont la communauté internationale pourrait assouplir les critères et procédures régissant l'accessibilité au financement concessionnel. Compte tenu des tendances actuelles, il importerait de plus en plus de faire en sorte que des produits financiers adaptés et d'un prix raisonnable soient offerts aux pays « en cours de reclassement », surtout ceux qui se heurtent à des problèmes de développement particulièrement complexes (ex. : niveau élevé de pauvreté absolue et chronique, vulnérabilité face au changement climatique, inégalités de revenu, petits États insulaires en développement et pays sans littoral).

Déterminer le potentiel de complémentarité et de cohérence entre les divers organismes qui interviennent dans la sphère multilatérale. Il est indispensable d'éviter les efforts qui font double emploi et de tirer parti de l'existant. Les organismes multilatéraux diffèrent beaucoup les uns des autres par leurs missions, leurs modalités de fonctionnement, leurs domaines de spécialisation, leurs solutions de financement, leur degré de légitimité et d'universalité, leurs mécanismes de gouvernance, leur présence au niveau des pays et leur influence à l'échelle mondiale. Ils auront un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation des vastes moyens nécessaires à la mise en œuvre du programme de développement de l'après-2015. En particulier, ils ont une contribution importante et unique à apporter à l'action qui doit être menée collectivement, par l'ensemble de la communauté internationale, pour assurer la production des biens publics mondiaux nécessaires à la résolution de problèmes qui dépassent les frontières et risquent de compromettre les acquis du développement et les perspectives dans ce domaine. Il faudra mener une réflexion critique plus approfondie sur la forme et le contenu du multilatéralisme, en particulier la façon dont il doit évoluer pour répondre aux nouvelles priorités et à la plus grande complexité des questions de développement. Le système multilatéral et ceux qui en sont parties prenantes devront faire beaucoup plus d'efforts au-delà de 2015 pour améliorer la gouvernance mondiale et l'action collective de façon à apporter des solutions de portée internationale aux problèmes de développement urgents.

Mettre en place un « espace de réflexion stratégique » pour débattre de questions de fond d'ordre stratégique concernant l'ensemble du système multilatéral. Un débat éclairé doit être engagé sur l'impact global des différentes décisions d'affectation des ressources qui sont prises dans toutes les composantes du paysage multilatéral. En l'absence d'organisme de supervision central capable de rationaliser, d'harmoniser et de coordonner étroitement les efforts des multiples acteurs, il est nécessaire de revitaliser les dispositifs de coopération existants et d'en créer de nouveaux, afin d'atténuer l'instabilité, de limiter les déficits de financement et le problème des « pays orphelins d'aide », de mettre en lumière le potentiel de complémentarité et de synergie, ainsi que de renforcer les avantages comparatifs et la division du travail dans l'ensemble du système. Il semble que les organisations multilatérales ont de plus en plus de possibilités de travailler ensemble et d'agir de façon collective plutôt qu'individuelle, mais il n'existe pas de mécanisme qui permette de les évaluer. De plus, à mesure que le système multilatéral se développe et se diversifie, il apparaît nécessaire de renforcer la transparence et d'améliorer l'échange d'informations, afin de répondre aux risques prudentiels, à la crainte de défaillance morale et aux préoccupations liées à la viabilité de la dette. Pour favoriser l'avènement d'un système multilatéral efficace et adapté à sa mission, il est nécessaire d'inscrire la réflexion et l'élaboration des politiques dans une optique systémique.

Notes

1. Enquête 2013 du CAD de l'OCDE sur les dotations d'aide multilatérale. Cette enquête a été réalisée au dernier trimestre de 2013 ; 22 membres du CAD y ont répondu. Au moment de la réalisation de l'enquête, la Pologne n'était pas encore membre du CAD.

Partie I

**TENDANCES ET PRATIQUES
DANS LE PAYSAGE MONDIAL
DE L'AIDE MULTILATÉRALE**

Chapitre 1

Tendances récentes dans le paysage mondial de l'aide multilatérale

À l'approche de l'adoption d'un nouveau programme d'action à l'appui du développement durable, des innovations ont été introduites dans la façon dont les anciennes comme les nouvelles organisations multilatérales fonctionnent et sont financées. Plusieurs de ces innovations sont examinées dans ce chapitre, depuis la conférence de capitalisation réussie pour le Fonds vert pour le climat jusqu'aux préparatifs effectués par les diverses organisations multilatérales pour être en mesure de s'acquitter de leur mission après 2015, en passant par les nouvelles propositions visant à instaurer d'autres mécanismes mondiaux de mise en commun de fonds afin de mettre en œuvre le programme pour l'après-2015. Sont également analysées les préférences des apporteurs telles qu'elles ressortent du résultat des dernières reconstitutions des ressources de trois importantes organisations multilatérales : l'Association internationale de développement, la Banque africaine de développement et le Fonds mondial. Le chapitre s'ouvre sur un exposé des chiffres clés illustrant les récentes tendances des flux multilatéraux dans le monde, l'évolution des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires jusqu'en 2013, leur répartition entre les organisations multilatérales et la ventilation par destination sectorielle et géographique des dépenses multilatérales et des ressources extrabudgétaires.

Synthèse des principales conclusions et recommandations

L'APD multilatérale se redresse. Elle a atteint le niveau record de 41 milliards USD en 2013 après avoir fléchi pendant deux années de suite.¹ Les ressources extrabudgétaires (fonds préaffectés) ont atteint le chiffre inégalé de 18.3 milliards USD, ce qui a porté l'aide totale transitant par le système multilatéral à 59 milliards USD en 2013. Si l'on considère ces flux par rapport au total de l'aide publique au développement (APD), la part de l'APD multilatérale (« contributions aux budgets centraux ») a été relativement stable ces dernières années avec un pourcentage d'environ 28 % en 2013 tandis que la part des fonds préaffectés atteignait 13 %, contre 8 % en 2007, portant ainsi à 41 % la part de l'utilisation de l'ensemble du système d'aide multilatéral en 2013. L'enquête du CAD sur les dotations d'aide multilatérale et les Plans indicatifs de dépenses des donateurs indiquent en outre que les ressources aux budgets centraux pourraient continuer d'augmenter en termes réels².

En 2013, plus de 60 % des contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont bénéficié à l'Union européenne (UE)³, au Groupe de la Banque mondiale et aux fonds et programmes des Nations Unies qui ont reçu, respectivement, 21 %, 22 % et 20 % du total. La composition de ces apports a toutefois sensiblement varié entre les institutions bénéficiaires, l'UE recevant presque exclusivement des contributions aux budgets centraux alors que les fonds et programmes des Nations Unies ont été financés à hauteur de 76 % par des contributions extrabudgétaires. S'agissant du financement extrabudgétaire des fonds et programmes des Nations Unies, généralement plus fluctuant et faisant l'objet de davantage de transactions que les contributions aux budgets centraux, il prend une place de plus en plus importante dans le financement total.

Les pays les moins avancés (PMA) sont les principaux bénéficiaires des versements effectués par les organisations multilatérales aux pays en développement (45 %, soit 19.5 milliards USD en 2013). Si les versements en leur faveur ont considérablement augmenté en 2013 et 2012, leur part dans l'ensemble des versements est restée inférieure en 2013 au niveau qu'elle avait atteint en 2007 (54 %). Les apports extrabudgétaires sont aussi fortement concentrés sur les PMA (59 %, soit 6.5 milliards USD en 2013) en raison notamment des versements effectués au profit de l'Afghanistan (9 % des financements préaffectés). L'Afrique subsaharienne a reçu 38 % des fonds préaffectés en 2013 et a donc vu sa part diminuer légèrement par rapport à 2012 (41%) sous l'effet en partie du net accroissement de celle du Moyen-Orient (20 % en 2013, contre 9 % en moyenne sur la période 2007-12). Une part importante (36 % du total) des fonds préaffectés a bénéficié au secteur de l'aide humanitaire (voir aussi les chapitres 2 et 3).

Cette évolution générale s'est accompagnée d'innovations dans le fonctionnement et le financement des organisations multilatérales, qu'elles soient anciennes ou de création récente, ainsi que dans la physionomie générale du cadre multilatéral. Les reconstitutions de ressources de l'Association internationale de développement (IDA), de la Banque africaine de développement (BAfD), du Fonds mondial et de l'Alliance Gavi ont témoigné du maintien du soutien apporté par l'ensemble des contributeurs. Dans le cas des banques, les négociations ont abouti à une réorientation partielle de l'affectation des fonds à l'avenir vers les États fragiles au détriment d'une répartition des ressources fondée sur la performance des pays. La Banque asiatique de développement a réformé son modèle de financement en fusionnant les guichets de prêt concessionnel et non concessionnel afin d'accroître sa capacité de prêt. En outre, pour la première fois, les apporteurs ont eu recours à des prêts concessionnels pour contribuer à la reconstitution des ressources de l'IDA et financer le Fonds international de développement agricole (FIDA). La 17^e reconstitution des ressources de l'IDA a été négociée de manière à assurer un juste équilibre entre dons et prêts afin de préserver la viabilité financière à long terme de l'institution. C'est une bonne pratique à laquelle il faudrait envisager de recourir en cas de financement des organisations multilatérales par l'octroi de prêts. De nouvelles organisations multilatérales sont en train de voir le jour, comme le Fonds vert pour le climat, qui a tenu avec succès sa première réunion de capitalisation à Berlin en 2014.

Les organisations multilatérales traditionnelles procèdent, de leur côté, aux ajustements nécessaires pour mettre en œuvre le programme de l'après-2015, le Groupe de la Banque mondiale et le système des Nations Unies menant des discussions internes sur leur positionnement à long terme dans le monde de l'après-2015. L'idée de mécanismes mondiaux de mise en commun des ressources pour soutenir des secteurs spécifiques a été avancée dans les discussions internationales portant sur la mobilisation des ressources à l'appui du programme pour l'après-2015. Ces mécanismes pourraient dynamiser la mobilisation des ressources y compris auprès du secteur privé. Il faudrait néanmoins veiller à ce que les nouvelles institutions intègrent les leçons du passé et évitent une expansion inutile du système d'aide multilatéral.

Globalement, il ressort des observations qui précèdent que, pour favoriser de meilleurs partenariats après 2015, les donateurs devraient envisager de :

- **veiller à assurer un juste équilibre entre les prêts et les dons** lorsqu'ils financent les organisations multilatérales à l'aide de prêts concessionnels
- **mettre en pratique les enseignements du passé en ce qui concerne les structures de gouvernance et les modèles de gestion** et tenir compte du coût du financement d'une constellation grandissante d'organisations multilatérales **lorsqu'ils envisageront d'établir de nouvelles institutions et de nouveaux mécanismes de financement.**

Grandes tendances du financement des organisations multilatérales et de leurs dépenses multilatérales

Rebond des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires, qui atteignent des niveaux inégaux

En 2013, l'APD multilatérale (voir l'encadré 1.1 pour les définitions) a atteint le niveau inégalé de 41 milliards USD après avoir fléchi pendant deux années de suite. Les ressources extrabudgétaires ont elles aussi enregistré un nouveau record avec un total de 18.3 milliards USD, qui a porté à 59 milliards USD l'utilisation totale du système multilatéral. Avec une baisse en 2011 et 2012, suivie d'un redressement en 2013, l'évolution de l'APD multilatérale a reflété celle de l'APD brute totale. Mais si en ne fléchissant que de 1 % en 2011 et 2 % en 2012, l'APD multilatérale a un peu mieux « résisté » que l'APD brute, qui a reculé de 2 % chacune de ces années, elle s'est aussi plus faiblement redressée en 2013 en n'augmentant que de 5 %, contre 7 % pour l'APD brute. Les plus fortes fluctuations pendant cette période ont en fait été enregistrées pour l'APD bilatérale hors contributions extrabudgétaires (-2 %, -3 % +8 %) et pour les ressources extrabudgétaires (-7 %, 0 %, + 9%) (graphique 1.1).

La part de l'APD multilatérale reste stable

La part de l'aide multilatérale dans l'APD s'est maintenue à 28 % entre 2007 et 2013, après avoir culminé à 32 % en 2001. La part de l'APD brute totale qui transite par le système multilatéral s'est établie à 41 % (graphique 1.2), contre 36 % en 2007. Le poids relatif des financements préaffectés a légèrement augmenté tant par rapport à l'APD brute (12 % en 2012 et 13 % en 2013, contre 8 % en 2007) que par rapport à l'aide totale transitant par le système multilatéral (30 % en 2012 et 31 % en 2013, contre 23 % en 2007).

Encadré 1.1 Définition des termes utilisés

Les définitions suivantes adoptées par le CAD de l'OCDE pour les organisations et l'aide multilatérales sont utilisées dans le présent rapport.

Organisations multilatérales : les organisations multilatérales couvertes ici sont celles pour lesquelles les contributions reçues des apporteurs peuvent être comptabilisées en totalité ou en partie dans l'APD. Ce sont des institutions internationales réunissant des États membres qui œuvrent au développement. Le CAD gère et publie la liste des organisations éligibles à l'APD (OCDE, 2011).

APD multilatérale/contributions aux budgets centraux : il s'agit des contributions officielles aux organismes multilatéraux, qu'elles soient négociées, obligatoires ou librement consenties. Ce sont les ressources que les comités de direction des organisations multilatérales peuvent sans réserve utiliser aux fins qui leur semblent appropriées dans les limites imposées par la charte de chaque organisation.

Financements ou contributions extrabudgétaires/préaffectés/multi-bilatéraux : il s'agit des ressources fournies à des organismes multilatéraux éligibles à l'APD sur l'utilisation desquelles le donneur garde un droit de regard. Elles peuvent être préaffectées à un pays, un projet, une région, un secteur ou un thème précis. Ce sont des ressources bilatérales acheminées par l'intermédiaire d'un organisme multilatéral qui, de ce fait, font techniquement partie de l'APD bilatérale. Elles peuvent être gérées par l'intermédiaire de fonds d'affectation spéciale multidonneurs ou à donneur unique.

Utilisation totale du système d'aide multilatéral : ce terme recouvre tous les fonds acheminés vers les organisations multilatérales et par leur intermédiaire ou la somme des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires. Il inclut donc l'APD multilatérale et une partie de l'APD bilatérale (qui est préaffectée).

Dépenses des organisations multilatérales : les trois flux mentionnés plus haut (contributions aux budgets centraux, contributions extrabudgétaires et la somme de ces deux types de contributions) constituent des entrées de fonds pour les organisations multilatérales. Le système statistique du CAD de l'OCDE suit toutefois aussi l'évolution des versements que celles-ci effectuent aux pays partenaires, c'est ce qui correspond à leurs sorties de fonds.

APD multilatérale imputée : par définition, les donateurs ne maîtrisent pas l'utilisation qui est faite de leurs contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales. Il est cependant possible de se faire une idée approximative de la part des apports des donateurs que les organisations multilatérales ont alloué à certains secteurs et pays à l'aide d'une méthode mise au point par le CAD de l'OCDE. En bref, on part du principe que si l'Allemagne, par exemple, a fourni à l'UNICEF un montant X de contributions aux budgets centraux et si l'UNICEF a consacré Y % de ses ressources aux budgets centraux au secteur de la santé, l'APD multilatérale imputée consacrée à la santé (dans le cas de l'UNICEF) est égale à X multiplié par Y %.

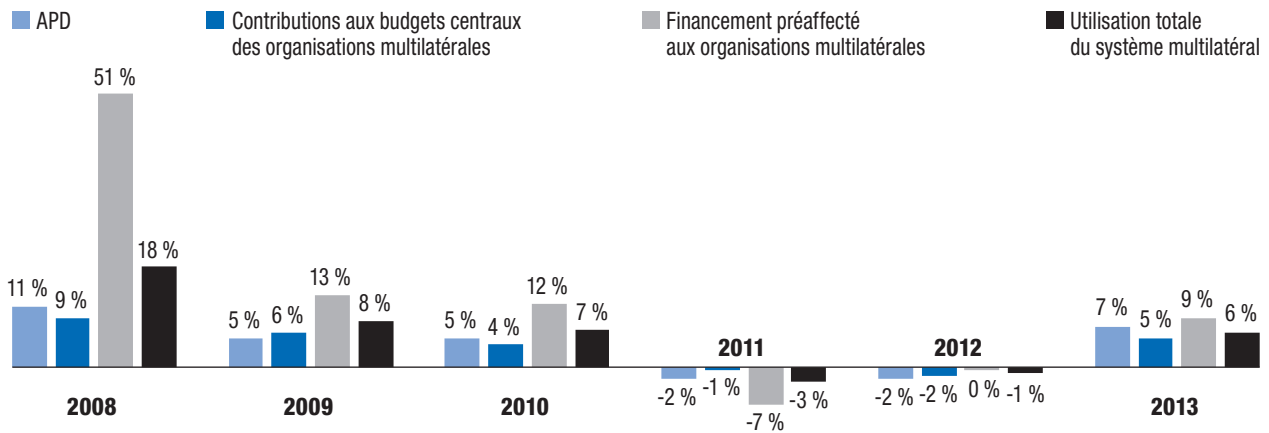
L'APD multilatérale devrait continuer d'augmenter

Les projections pour 2014 laissent prévoir une poursuite de la progression de l'APD multilatérale. Dans le cadre de l'enquête annuelle du CAD sur la répartition de l'aide et les plans de dépenses, les donateurs sont invités à faire connaître leurs intentions en matière d'aide multilatérale (pour les contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales). Sur les 35 fournisseurs d'aide bilatérale couverts par l'édition 2014 de l'enquête, 18 ont répondu

à cette question pour 2014. Avec l'année 2012 comme référence, 10 d'entre eux prévoient d'accroître leur APD multilatérale en termes réels en 2014 tandis que les 8 autres laissaient augurer une baisse de leurs dépenses d'aide multilatérale. L'APD multilatérale de ces 18 donateurs devrait augmenter, en moyenne, de 3 % en termes réels entre 2012 et 2014, mais étant donné qu'elle n'a représenté que 26 % du total de l'APD multilatérale fournie par les pays couverts par l'enquête en 2012, une certaine prudence s'impose avant d'extrapoler une tendance générale des réponses communiquées par ces 18 donateurs pour l'APD multilatérale.

Graphique 1.1 **L'utilisation totale du système multilatéral s'est redressée en 2013 après deux ans de baisse**

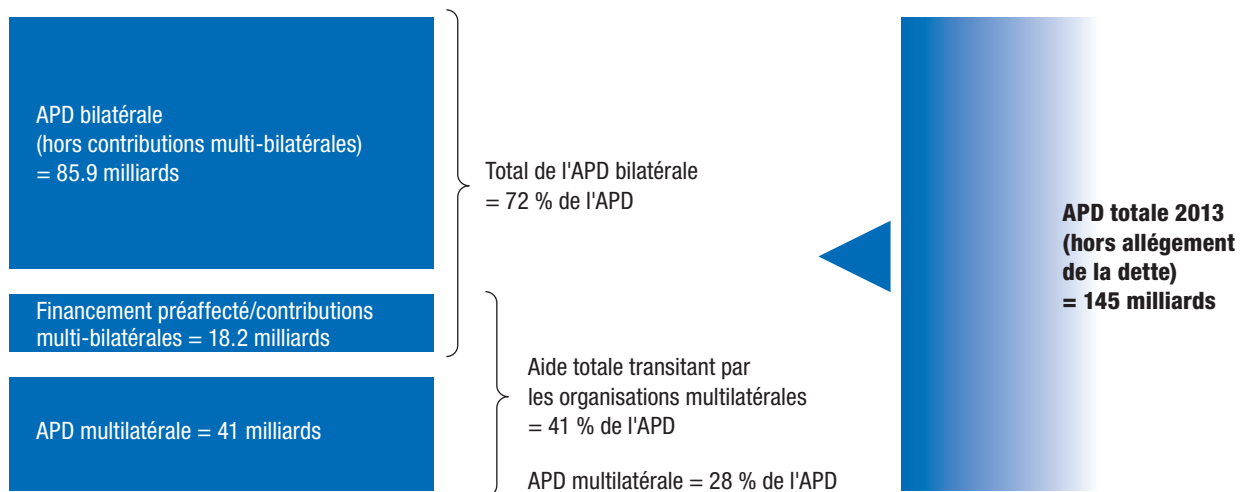
Variations en pourcentage sur un an des composantes de l'APD brute (chiffres bruts hors allègement de dette)



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354733>

Graphique 1.2 **La part de l'aide multilatérale dans l'APD est restée stable à 28 % en 2013**

Composition des versements bruts d'APD (hors allègements de dette), millions USD courants



Source : Calculs des auteurs à partir du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354747>

Les apports totaux de financement multilatéral se concentrent sur l'Union européenne, le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies – mais leur composition diffère

En 2013, plus de 60 % des contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires des pays du CAD étaient concentrés sur l'Union européenne (UE), le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies⁴, qui en ont reçu respectivement 21 %, 22 % et 20 %. Les pôles institutionnels étudiés dans le présent rapport sont les trois déjà mentionnés, ainsi que d'autres entités des Nations Unies⁵ (ex. : les entités des Nations Unies éligibles à l'APD qui ne sont pas des fonds et programmes des Nations Unies), les banques régionales de développement (ex. : la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement) et d'autres organisations ou mécanismes multilatéraux (ex. : Alliance Gavi, et Fonds mondial⁶). En 2013, 11 % de ces financements ont été alloués aux autres entités des Nations Unies, 8 % aux banques régionales de développement et 17 % à d'autres mécanismes multilatéraux. La part du financement total allouée à ces institutions est restée relativement stable au fil du temps.

Si l'UE, le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies ont reçu des volumes de financement comparables en 2013, la composition de ces ressources a varié sensiblement entre les trois groupes d'institutions, les fonds et programmes des Nations Unies étant les plus tributaires des fonds préaffectés (qui constituent 76 % de l'ensemble de leurs ressources) et l'UE comptant presque exclusivement sur les contributions aux budgets centraux (qui représentent 98 % de ses ressources) (graphique 1.3). D'un autre point de vue, si l'ensemble des ressources aux budgets centraux et des ressources extrabudgétaires se répartit assez « également » entre les trois groupes d'institutions, chacun d'eux en recevant entre 20 et 22 %, la répartition des seules contributions extrabudgétaires est nettement moins homogène. En 2013, les fonds et programmes des Nations Unies ont reçu la moitié de l'ensemble des fonds préaffectés (50 %), suivis par le Groupe de la Banque mondiale (20 %), les autres entités des Nations Unies (14 %), les autres organisations multilatérales (11 %), les banques régionales (4 %) et l'UE (1 %).

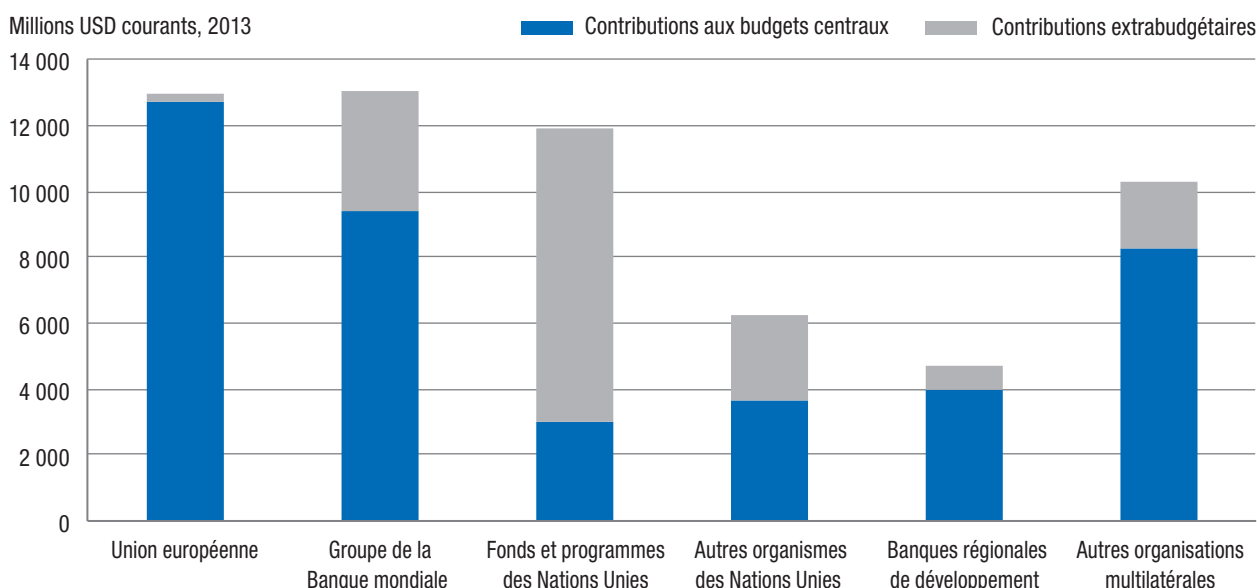
Le profil d'évolution des financements varie aussi dans le temps entre les groupes d'organisations multilatérales (graphique 1.4). Compte étant tenu du cas particulier que représente l'UE (voir chapitre 2, encadré 2.1), le financement des institutions de l'UE ne fait pas nettement apparaître une tendance à la hausse. Il a diminué entre 2010 et 2012 (de -1 %, -5 % et -9 %, respectivement, au cours de ces trois années) et s'est redressé en 2013 (+3 %). Les ressources préaffectées n'ont constitué qu'une part minimale (1-2 % du total des financements accordés à l'UE sur la période 2008-13), et très fluctuante, des ressources de l'UE : en 2011, elles se sont élevées à 330 millions USD après être tombées à 17 millions USD en 2008 (soit un accroissement de 1 900 % aux prix constants de 2012). L'UE a toutefois modifié ses règles financières en 2012 pour permettre à la Commission européenne d'établir et de gérer des fonds fiduciaires capables de mobiliser des ressources auprès des États membres et de tierces parties.⁷

L'évolution des fonds versés au Groupe de la Banque mondiale indique une plus nette tendance ascendante, avec un accroissement presque constant des ressources aux budgets centraux et des ressources extrabudgétaires et un dynamisme plus marqué pour ces dernières. Les fonds et programmes des Nations Unies semblent être de plus en plus tributaires des ressources préaffectées, qui ont représenté 76 % de l'ensemble de leurs moyens de financement en 2013 (contre 58 % en 2007). Le socle de ressources aux budgets centraux s'est érodé au fil du temps alors que les ressources extrabudgétaires ont augmenté en étant toutefois loin de progresser aussi rapidement que dans le cas du Groupe de la Banque mondiale. Les autres entités des Nations Unies sont aussi devenues de plus en plus tributaires des ressources extrabudgétaires, mais sans atteindre les taux de « dépendance » des fonds et programmes des Nations Unies puisque ces ressources ont constitué respectivement 31 % et 41 % de leurs ressources totales en 2007 et 2013. L'ensemble des ressources a modérément augmenté entre 2007 et 2011, diminué en 2012, et retrouvé en 2013 une valeur en termes réels comparable à celle enregistrée en 2007. Les banques régionales ont vu leurs ressources globales (ressources aux budgets centraux et ressources extrabudgétaires) lentement

progresser, la part des ressources extrabudgétaires restant faible, mais s'accroissant (6 % en 2007 et 16 % en 2013). Les autres organisations multilatérales (parmi lesquelles l'Alliance Gavi et le Fonds mondial) ont enregistré un accroissement global des ressources qui leur ont été attribuées. Les ressources extrabudgétaires ont représenté 20 % du total reçu en 2013, mais cette part a amplement fluctué depuis 2007, entre 20 et 39 %.

Les contributions des pays non membres du CAD aux organisations multilatérales sont estimées et analysées au chapitre 5. (Ces contributions ne sont pas incluses dans les chiffres présentés dans ce chapitre).


Graphique 1.3 Plus de 60 % des contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires des pays membres du CAD étaient concentrés sur l'Union européenne (UE), le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies



Notes : L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »

Les « autres organismes des Nations Unies » rassemblent toutes les entités des Nations Unies (à l'exception des fonds et programmes) qui figurent sur la Liste du CAD de l'OCDE des organisations internationales admises à bénéficier de l'APD : www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

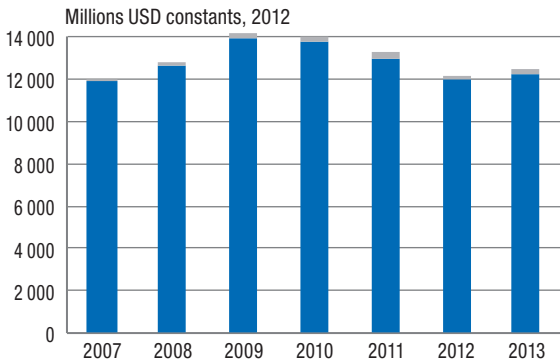
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354757>

Les versements des organisations multilatérales se concentrent surtout sur les pays les moins avancés et sur les secteurs économiques et sociaux

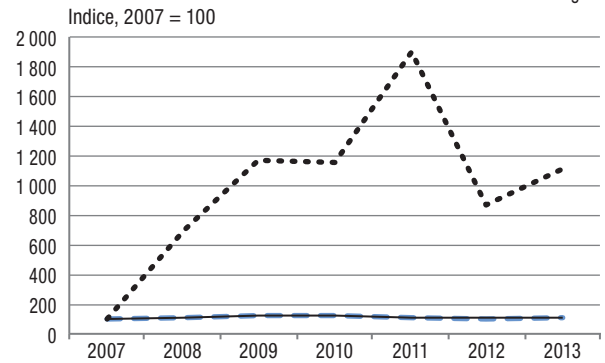
Les contributions aux budgets centraux aux organisations multilatérales se sont traduites par des versements de 44 milliards USD aux pays en développement (ou « dépenses multilatérales ») en 2013.⁸ Dans l'ensemble, ces versements ont eu tendance à progresser depuis 2007, augmentant de 59 %, en termes réels, entre 2007 et 2013. Ils restent principalement axés sur les pays les moins avancés (PMA) qui, en 2013, ont reçu 45 % du total des dépenses multilatérales, soit 19,5 milliards USD⁹ (voir graphique 1.5). En 2012 et 2013, les versements effectués au profit des PMA ont augmenté, après avoir fortement diminué en 2011, mais la part des versements aux PMA est restée en deçà du niveau qu'elle avait atteint en 2007 (54 %). Si les versements en faveur des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et de la tranche supérieure ont diminué en volume en 2013, ils ont néanmoins suivi une tendance globale à la hausse.

Graphique 1.4 Les profils de financement diffèrent entre les groupes d'organisations multilatérales

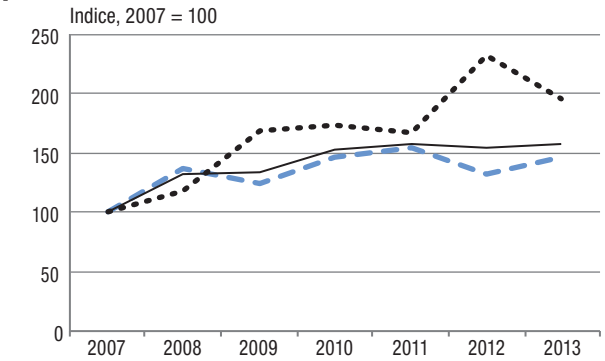
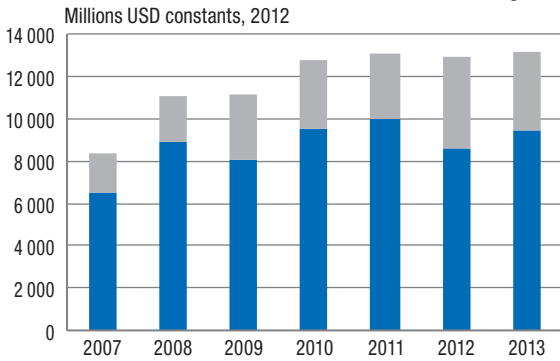
■ Contr. budg. centraux ■ Contributions extrabudgétaires



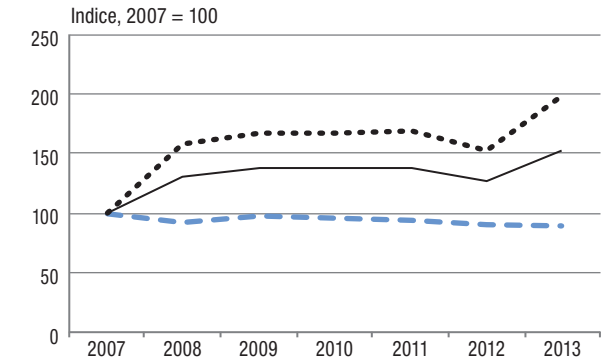
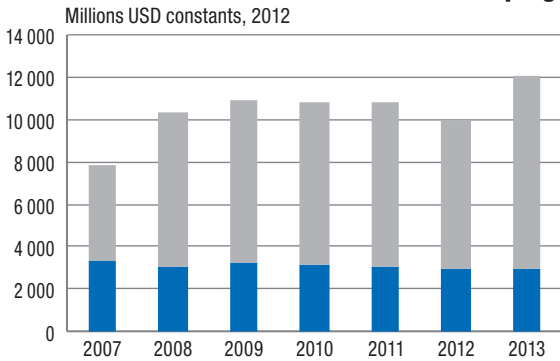
UE
 - - - Contr. budg. centraux - - - Contrib. extrabudg. — Budg. centraux + extrabudg.



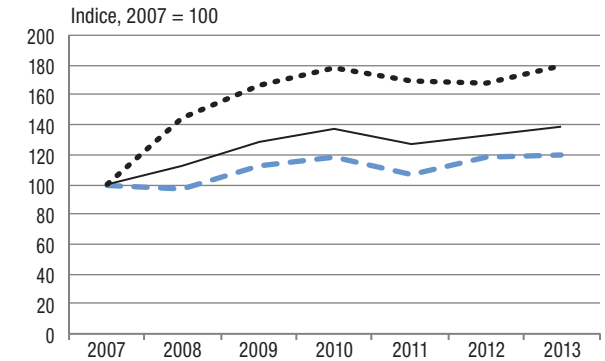
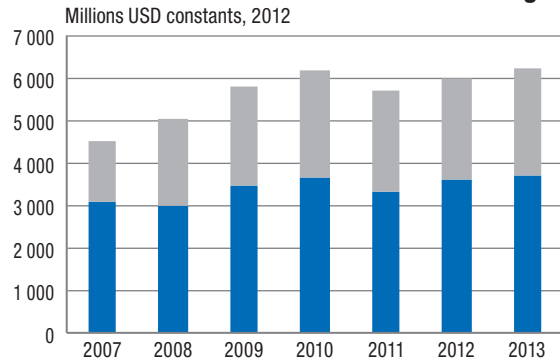
Groupe de la Banque mondiale



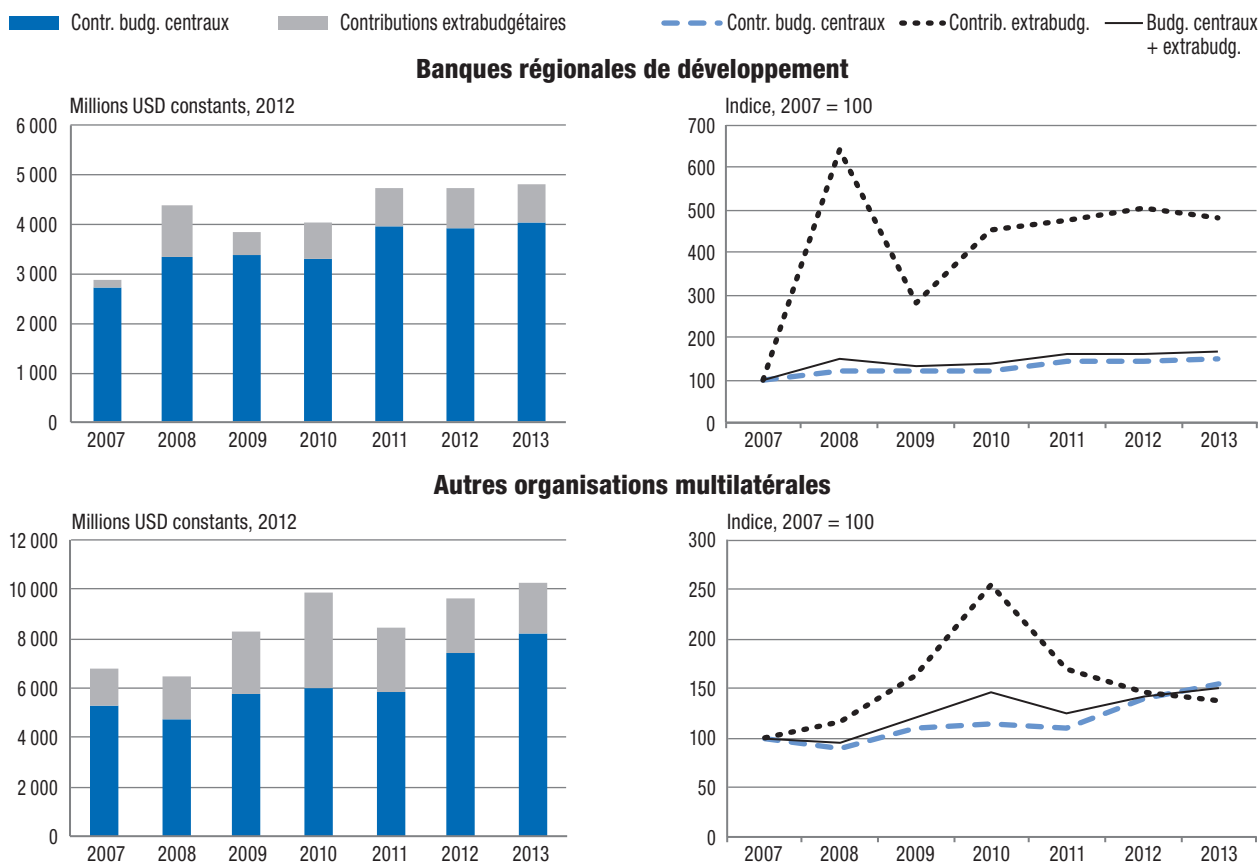
Fonds et programmes des Nations Unies



Autres organismes des Nations Unies



Graphique 1.4 Les profils de financement diffèrent entre les groupes d'organisations multilatérales (suite)



Notes : Les graphiques de droite indiquent les volumes normalisés des contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires en utilisant 2007 comme année de référence pour faire ressortir les variations.

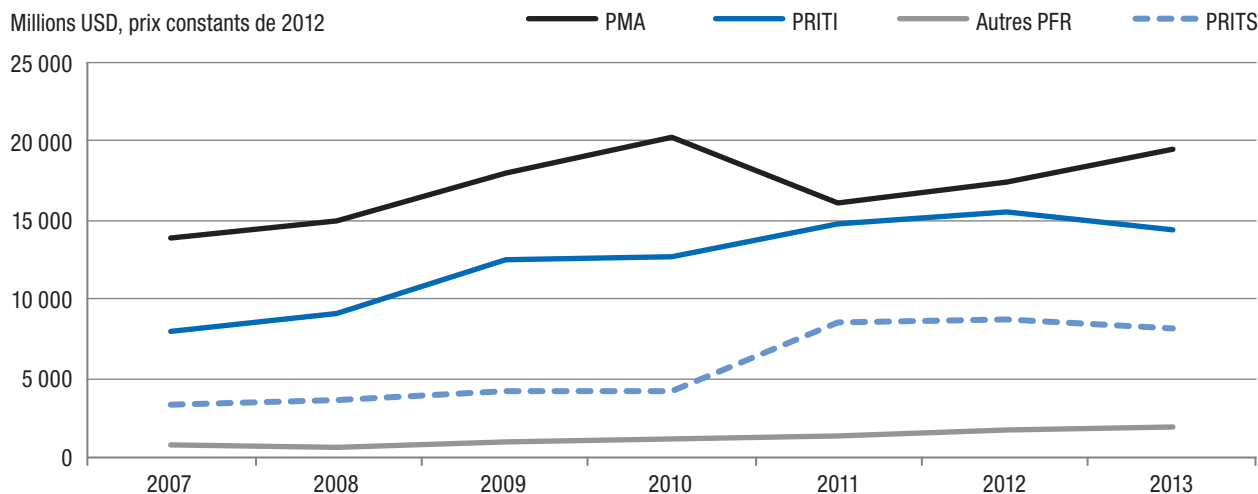
L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354766>

En 2013, la moitié des versements multilatéraux s'est concentrée sur cinq secteurs : transport et stockage, santé, soutien au gouvernement et à la société civile, énergie et politique en matière de population.¹⁰ Les dix premiers secteurs ont absorbé 77 % des dépenses multilatérales. Si leur liste n'a guère varié depuis 2007, des changements considérables sont survenus pendant cette période :

- Le secteur de l'énergie a reçu une part beaucoup plus importante des versements multilatéraux que dans le passé (+291 % entre 2007 et 2013) et figure maintenant parmi les cinq premiers secteurs bénéficiaires.
- Si le secteur des communications a enregistré la plus forte augmentation des versements reçus pendant la période considérée (+780 %), il ne figure toujours pas dans le groupe des dix premiers secteurs bénéficiaires.
- Parmi les dix premiers secteurs bénéficiaires en 2007 et 2013, le secteur de la santé a vu les versements en sa faveur augmenter sensiblement (+125 %) du fait principalement des fonds reçus par l'intermédiaire de fonds verticaux, alors que le secteur de l'éducation n'a enregistré qu'un accroissement de 13 % des versements qui lui ont été destinés.

Graphique 1.5 **Les dépenses multilatérales ciblent principalement les pays les moins avancés**

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354772>

L'Afghanistan reste le premier pays bénéficiaire des fonds préaffectés

Les financements préaffectés se concentrent sur les PMA encore plus nettement que les versements financés par le budget central des organisations multilatérales (dépenses). En 2013, ils ont bénéficié à ces pays à hauteur de 6.5 milliards USD, ce qui a représenté 59 % de l'ensemble des fonds préaffectés par groupe de revenu. Cette nette focalisation sur les PMA tient surtout au fait que l'Afghanistan est de loin le premier bénéficiaire de cette catégorie de fonds (voir aussi le chapitre 4). Il est leur premier destinataire depuis 2009 et a reçu 9 % de leur total en 2013. La République arabe syrienne vient ensuite, avec une part de 6 %, tous les autres pays en développement venant loin derrière.

Globalement, l'Afrique subsaharienne prédomine sur le plan géographique malgré le fort accroissement de la part des fonds versés au Moyen-Orient en 2013 et la place de l'Afghanistan. L'Afrique subsaharienne a reçu 5 milliards USD en 2013, soit 38 % de l'ensemble des fonds préaffectés distribués. Cela a représenté un fléchissement par rapport aux 41 % atteints en 2012 et un net recul par rapport aux 48 % de 2007. L'Asie du Sud et centrale se place en deuxième position avec 3 milliards USD de fonds préaffectés en 2013 et une part de 23 %, devant le Moyen-Orient qui a reçu 2.7 milliards USD, soit une part de 20 %. Si la part des fonds préaffectés attribués à l'Asie du Sud et centrale dépasse 20 % depuis 2009, celle de 20 % reçue par le Moyen-Orient représente une forte augmentation par rapport à la part moyenne de 9 % enregistrée sur la période 2007-12.

Le premier secteur bénéficiaire de fonds préaffectés demeure l'aide humanitaire, qui a reçu 6.6 milliards USD en 2013, soit 36 % du total. La part de l'aide humanitaire dans le total des fonds préaffectés a augmenté de 31 % par rapport à 2012 où elle avait atteint 30 %, mais elle a dans l'ensemble considérablement fluctué depuis 2007. L'aide au gouvernement et à la société civile vient en deuxième position avec un total de 2.4 milliards USD, soit 14 %, devant la santé (1.6 milliard USD, soit 9 %). Les 41 % restants des fonds préaffectés se sont répartis entre les autres secteurs, dont aucun n'a reçu plus de 5 % du total en 2013.

Principales innovations dans le paysage multilatéral au seuil de l'ère post-2015

En 2013 et 2014, des évolutions cruciales ont modifié le paysage mondial des organisations multilatérales d'aide, à savoir : i) la reconstitution des ressources de trois institutions phares qui a donné des indications sur les préférences des donateurs et l'évolution possible des prêts multilatéraux à l'avenir ; ii) l'utilisation, par les apporteurs, de nouvelles modalités de financement des organisations multilatérales ; iii) la création de nouvelles organisations ; iv) la prise de mesures de la part des organisations multilatérales existantes pour se préparer à tenir leur rôle dans la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 ; et v) un débat animé sur les mécanismes de financement qui pourraient soutenir cette mise en œuvre. Ces différentes évolutions seront tour à tour examinées ci-après.

Les reconstitutions de ressources pour les années 2013-15 ont montré que les organisations multilatérales continuaient d'être soutenues mais que l'ordre des priorités dans la répartition des fonds des banques multilatérales de développement bénéficiant de ces reconstitutions évoluait

Pendant les derniers mois de 2013, les résultats de la reconstitution des ressources de trois grandes organisations multilatérales ont montré que ces institutions, à savoir le guichet concessionnel du Groupe de la Banque mondiale (l'Association internationale de développement – IDA), la Banque africaine de développement (BAfD) et le Fonds mondial, continuaient d'être soutenues. Comme il a été observé dans Manning (2014), ces reconstitutions de ressources se sont traduites, malgré les pressions financières pesant sur de nombreux fournisseurs, par un accroissement en termes réels des ressources accordées au Fonds mondial, et le maintien du niveau des fonds alloués à la BAfD et à l'IDA.¹¹ Dans le cas de l'IDA, ce résultat a été obtenu alors qu'une baisse du nombre de ses bénéficiaires était prévue sous l'effet de l'accession de beaucoup d'entre eux à des niveaux de revenu par habitant plus élevés.

La reconstitution des ressources de l'IDA et de la BAfD a aussi montré que les fournisseurs n'attribuaient plus systématiquement leurs fonds sur la base de la performance des pays et qu'ils reconnaissaient l'importance prioritaire d'une action en faveur des situations de fragilité, de conflit ou de faillite de l'État, et de la sécurité de la communauté mondiale. Ces deux institutions ont pris des mesures pour augmenter leurs concours aux États fragiles et touchés par un conflit à l'aide des ressources qui leur ont été attribuées. L'IDA, par exemple, a instauré un système d'allocations exceptionnelles pour les pays en phase de transition, revu sa formule d'attribution des fonds en réduisant le poids accordé à l'« évaluation de la performance des pays » et augmenté l'allocation minimale de base accordée chaque année à ces pays. Globalement, dans le cas de l'IDA, l'aide accordée aux États fragiles va augmenter et celle octroyée aux autres pays encore admis à bénéficier de ses financements va rester assez stable tandis que dans le cas de la BAfD, l'aide consentie aux États fragiles va rester stationnaire en termes nominaux et celle en faveur des autres bénéficiaires va sensiblement diminuer.

En janvier 2015, les ressources de l'Alliance Gavi ont été reconstituées avec succès, les engagements de financement de 7.54 milliards USD ayant dépassé l'objectif de 7.5 milliards USD fixé pour la période 2016-20. Le Royaume-Uni et la Fondation Bill et Melinda Gates ont pris, de loin, les plus gros nouveaux engagements (1.573 et 1.550 milliard USD, respectivement). Plusieurs fournisseurs publics ont sensiblement accru leurs engagements, dont les États-Unis, la Commission européenne (qui a doublé son soutien en le portant à 200 millions EUR) et l'Allemagne, hôte de la conférence de reconstitution des ressources (qui a porté sa contribution quinquennale de 420 à 600 millions EUR). Parmi les pays non membres du CAD, si les Émirats arabes unis contribuent à l'Alliance Gavi depuis 2011 (voir le chapitre 5), la Chine, Oman, le Qatar

et l'Arabie saoudite ont pris des engagements de financement pour la première fois (avec des promesses de concours de 5, 3, 10 et 25 millions USD, respectivement).

L'organisation devra relever deux défis de taille à l'avenir : assurer la pérennité des programmes de vaccination dans les pays qui ne sont plus admis à bénéficier de son soutien, et contribuer à la prochaine grande avancée pour la santé mondiale. L'augmentation des fonds promis à l'Alliance Gavi survient dans le contexte du retrait prévu de son soutien à quelque 22 pays de programme d'ici à 2020. L'Alliance devra gérer cette transition de manière à assurer la poursuite des programmes d'immunisation dans ces pays après la fin de son appui. Elle doit en outre continuer de lutter contre des maladies comme le paludisme et le VIH/sida qui sont, chaque année, responsables de nombreux décès dans les pays les plus pauvres. La chancelière allemande Angela Merkel, hôte de la conférence de reconstitution des ressources de l'Alliance, a affirmé la nécessité d'investir davantage dans la prévention et la recherche.

Approches créatives pour la mobilisation de financements additionnels : maximiser les fonds propres des institutions et avoir recours à des prêts concessionnels plutôt qu'à des dons lors des reconstitutions de ressources

En 2015, la BASD a adopté une approche audacieuse pour élargir son assise financière et accroître sa capacité de prêt en fusionnant son guichet concessionnel (le Fonds asiatique de développement – FAsD) et ses ressources ordinaires en capital. La fusion accroîtra considérablement le financement que la BASD peut mettre à la disposition des pays en développement : 40 milliards USD par an, contre 23 milliards USD. Le nouveau modèle de financement de la BASD augmentera la capacité de prêt de la Banque aux emprunteurs à revenu intermédiaire (comme les Philippines et l'Indonésie) ainsi que les pays à faible revenu bénéficiant du soutien du FAsD (comme le Viet Nam et le Bangladesh). Les pays pauvres actuellement admis à bénéficier des prêts du FAsD continueront de recevoir des prêts concessionnels grâce à l'augmentation de capital selon les mêmes modalités dont sont assortis les prêts actuels du FAsD. Le FAsD sera retenu comme un fonds donneur octroyant uniquement des dons pour le concours apporté aux pays éligibles, les reconstitutions de ressources par les donateurs seront donc toujours nécessaires pour les dons consentis à quelques pays à faible revenu, mais dans une nettement moindre mesure (jusqu'à 50 % de moins).

Si le financement des organisations multilatérales est le plus souvent assuré par des dons, le recours aux prêts concessionnels est devenu une option possible. Dans le cadre de la reconstitution de ses ressources en 2013, l'IDA a accepté pour la toute première fois de recevoir des contributions sous la forme de prêts (concessionnels¹²) de la part de cinq fournisseurs (Arabie saoudite, Chine, France, Japon et Royaume-Uni) pour un total de 2.9 milliards DTS.¹³ L'IDA n'est pas la seule institution à avoir utilisé cette option puisqu'en 2014 le FIDA a signé avec la Banque allemande de développement KfW un accord sur l'octroi d'un prêt en euros d'un montant équivalant à environ 500 millions USD, assorti d'un taux d'intérêt variable reposant sur un taux Euribor de référence.¹⁴

Le financement par l'emprunt n'ayant guère d'impact budgétaire sur les apporteurs (sauf en cas de défaillance de l'emprunteur), il pourrait permettre de maintenir les niveaux de financement quand les apporteurs subissent des pressions budgétaires, voire permettre de mobiliser des ressources additionnelles. Quand elles financent leurs prêts à l'aide de titres d'emprunt plutôt que de dons, les organisations multilatérales peuvent avoir tendance à investir dans des environnements moins incertains. En cas de non-remboursement des prêts accordés aux pays en développement, l'aptitude de la banque à rembourser le prêt initial reçu de l'apporteur serait compromise. Cela explique peut-être pourquoi l'accord de prêt de la KfW au FIDA stipule que ces ressources serviront presque exclusivement à financer des activités dans les pays à revenu intermédiaire (FIDA, 2013) où le niveau de risque est généralement jugé moins élevé.

Le rapport sur la dix-septième reconstitution des ressources de l'IDA (IDA, 2014) indique expressément qu'il faut veiller à protéger la viabilité financière à long terme de l'institution. Des limites sont donc fixées à la part du financement qui peut être fournie sous la forme de prêts : les partenaires recourant à des prêts dans le cadre de l'IDA-17 devraient en conséquence fournir au moins 80 % de leur contribution de base à la précédente reconstitution de ressources (IDA-16) sous la forme de dons destinés à financer le budget central. Le rapport précise en outre que l'utilisation des prêts concessionnels dans le cadre de l'IDA-17 n'implique pas leur utilisation dans les prochaines reconstitutions de ressources et que le recours limité aux prêts concessionnels pour l'IDA-17 a été justifié par des circonstances exceptionnelles, comme la faiblesse des taux d'intérêt en vigueur, les contraintes de ressources pesant sur un certain nombre de contributeurs et la diminution des ressources internes.

Les apporteurs donnent des preuves encourageantes de leur soutien au Fonds vert pour le climat

La première conférence de capitalisation du Fonds vert pour le climat s'est tenue à Berlin en novembre 2014. Ce fonds, lancé officiellement à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques organisée à Cancun (Mexique) en 2010, doit être le principal véhicule utilisé pour acheminer les 100 milliards USD que les pays développés se sont engagés à fournir sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Son organe directeur a été agréé à la dix-septième Conférence des parties (COP17) tenue à Durban (Afrique du Sud). Le Fonds doit commencer à examiner les propositions de financement et effectuer les premiers versements en 2015.

Le Fonds vert pour le climat ne présente pas certaines des particularités qui passent généralement pour être les points forts des autres fonds verticaux existants, comme l'Alliance Gavi et le Fonds mondial, à savoir une mission très ciblée (celle du Fonds vert englobe des actions d'adaptation et d'atténuation) et l'inclusion du secteur privé et de la société civile dans la structure de direction (le conseil d'administration du Fonds vert n'est composé que de représentants des gouvernements). En outre, le Fonds vert n'autorise pas la préaffectation des ressources et, du fait que presque tous les pays du monde en sont membres sur un pied d'égalité et que ses décisions sont prises par consensus, les donateurs traditionnels ne peuvent guère influencer sur les décisions d'attribution des fonds. Alors que certains voyaient dans ces facteurs des obstacles potentiels à la participation financière des fournisseurs (de Sépibus, 2014), le succès de la conférence de capitalisation de Berlin a déclenché une vague d'optimisme à l'égard de la nouvelle institution. Les fournisseurs, dont plusieurs pays en développement (Chili, Colombie, Indonésie et Pérou) et des acteurs majeurs comme la Chine et les États-Unis, se sont engagés à verser des contributions importantes (3 milliards USD dans le cas des États-Unis). Au total, les engagements pris jusqu'à présent excèdent l'objectif de 10 milliards USD, initialement fixé pour la levée de fonds, et en feraient le plus grand fonds vertical jamais créé.

Les organisations multilatérales se préparent à la mission qui sera la leur dans le monde de l'après-2015

Au moment où le monde adhère à un programme de développement élargi et universel, les organisations multilatérales réfléchissent à la façon dont elles contribueront à sa mise en œuvre et aux changements auxquels elles devront procéder pour être à la hauteur de la tâche à accomplir.

Dans le cadre du Conseil économique et social (ECOSOC), les Nations Unies ont engagé un dialogue sur « le positionnement à plus long terme du système des Nations Unies pour le développement » afin de répondre précisément à ces questions, reformulées de la façon suivante :

- i) Comment le programme de développement pour l'après-2015 peut-il affecter les fonctions

du système des Nations Unies pour le développement ? et ii) Comment les nouvelles fonctions peuvent-elles être alignées ? (ONU, 2015a). S'agissant des fonctions, les États membres des Nations Unies se sont dans l'ensemble accordés jusqu'à présent à penser que les Nations Unies devaient adopter une approche différenciée, adaptée à la situation des pays (celle des PMA et des pays à revenu intermédiaire, par exemple), et jouer un rôle fondamental dans : i) la mise en place de cadres normatifs mondiaux et de normes et recommandations au niveau national ; ii) la coordination de réponses collectives aux défis du développement, y compris en ce qui concerne les biens publics mondiaux ; iii) le renforcement des capacités dans les pays en développement et l'appui des mécanismes de facilitation du transfert de technologie ; et iv) le renforcement du soutien apporté à la coopération Sud-Sud.

Le recentrage des fonctions du système des Nations Unies pour le développement a des implications pour son modèle de financement. Certaines de ces implications ont déjà été mises en lumière dans le cadre des discussions engagées. L'action en matière d'établissement de normes ne peut être tributaire de contributions préaffectées et justifie un accroissement de la part des contributions aux budgets centraux dans l'ensemble des ressources disponibles. Il est en même temps admis que les besoins de financement varient selon les fonctions et qu'il faudra favoriser la complémentarité des sources de financement. Le contexte dans lequel se déroulent les discussions actuelles sur la recherche d'un juste équilibre entre les ressources aux budgets centraux et les ressources préaffectées ainsi que les mesures qui ont été prises par les Nations Unies pour encourager un accroissement des contributions aux budgets centraux et améliorer la gestion des fonds préaffectés sont exposés plus loin au chapitre 3. Enfin, il ressort des discussions en cours que les mécanismes de financement doivent être renforcés dans l'ensemble du système. Les possibilités qu'offrent certains de ces mécanismes et les inconvénients qu'ils présentent sont examinés au chapitre 4.

Depuis l'entrée en fonction en 2012 de Jim Kim, son nouveau président, le Groupe de la Banque mondiale a entrepris une profonde restructuration qui a abouti, en juillet 2014, à la mise en place d'une nouvelle structure organisée par pôles de « pratiques mondiales » (eau, santé, par exemple) et domaines de solutions transversales (problématique hommes-femmes, changement climatique, fragilité, conflit et violence, emploi et partenariats public-privé). Avec une focalisation thématique plutôt que géographique, cette nouvelle structure est bien adaptée aux Objectifs de développement durable.

Outre sa réflexion sur le financement des priorités de l'après-2015 mettant en lumière l'évolution des différentes sources de financement du développement (Groupe de la Banque mondiale, 2013), le Groupe de la Banque mondiale prépare actuellement, avec d'autres banques multilatérales de développement, un document qui rendra compte de son évaluation des atouts et avantages comparatifs dont il estime disposer pour contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable (Comité du développement, 2015). Ce document se veut une contribution de fond à la Conférence sur le financement du développement qui doit se tenir à Addis-Abeba, en Éthiopie, en juillet 2015.

Risques et opportunités liés à la création de nouveaux mécanismes de financement pour mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015

Depuis déjà plusieurs années, les apporteurs font preuve d'une certaine lassitude à l'égard de l'action en faveur de l'efficacité de l'aide et renoncent à appliquer nombre de ses principes, tels que la coordination et l'utilisation des systèmes nationaux. Cependant, l'action non coordonnée engagée par un nombre grandissant de fournisseurs bilatéraux est loin de constituer le changement de comportement que les Nations Unies appellent de leurs vœux (ONU, 2015b) et qui doit permettre à la communauté internationale du développement de mettre en œuvre le programme pour l'après-2015. Il est à l'évidence nécessaire de créer une dynamique et d'appuyer

à la fois une plus large mobilisation de ressources et des solutions plus efficaces. Au moment où la communauté mondiale s'apprête à adopter la stratégie de mise en œuvre des Objectifs de développement durable et son cadre de financement, il sera essentiel de déterminer les solutions efficaces pour mobiliser les ressources nécessaires face aux défis urgents à relever.

À cet égard, il a été proposé d'établir, au niveau mondial, des mécanismes de mise en commun des ressources autour de thèmes spécifiques, comme l'éducation ou l'agriculture (Schmidt-Traub et Sachs, 2015) en estimant que le succès de l'Alliance Gavi et du Fonds mondial pouvait être reproduit. Trois arguments plaident en faveur de telles propositions. Premièrement, comme l'ont montré les résultats de la conférence de capitalisation du Fonds vert pour le climat évoqués plus haut, les apporteurs continuent de manifester de l'engouement pour les fonds verticaux. Cela donne à penser que ces mécanismes mondiaux de financement groupé pourraient permettre de mobiliser des ressources importantes, comme dans le cas de l'Alliance Gavi et du Fonds mondial, même si l'on pourrait s'interroger sur le caractère additionnel de ces ressources : l'APD mondiale n'a pas enregistré le même taux de croissance (4.3 % sur la période 2000-13) que certains secteurs comme la santé (6.4 % sur la période 2000-10) (voir Dykstra S., 2015 ; Lu, 2010, pour d'autres données à l'appui de cette assertion). Deuxièmement, l'Alliance Gavi et le Fonds mondial passent, dans l'ensemble, pour avoir réussi à rendre des progrès possibles dans des domaines très spécifiques, mais cruciaux, qui étaient depuis longtemps négligés et insuffisamment financés par les donateurs. Troisièmement, des mécanismes mondiaux de mise en commun des ressources, comme l'Alliance Gavi et le Fonds mondial, ont une caractéristique que beaucoup d'organisations multilatérales plus anciennes n'ont pas : ils incarnent des partenariats qui dépassent les limites de l'État souverain pour inclure le secteur privé, la société civile et d'autres parties prenantes. De tels partenariats inclusifs ont donné lieu à des approches innovantes et à des solutions en matière de développement. D'autres arguments tiennent aux possibilités d'apprentissage entre les pays sur des questions particulières de développement, ainsi que de reproduction des pratiques exemplaires (SDSN, 2015).

Cependant, les fonds verticaux et les mécanismes mondiaux de mise en commun de ressources, y compris l'Alliance Gavi et le Fonds mondial, rencontrent également des difficultés et ont leurs détracteurs. Il faut veiller à ne pas créer de nouvelles institutions qui pourraient ne pas répondre aux attentes et aboutir à une constellation toujours plus étendue d'organisations et de mécanismes multilatéraux. On peut faire valoir trois grands arguments. Premièrement, certains mécanismes de mise en commun des ressources ont en fait été créés dès le départ en tant qu'instruments susceptibles de favoriser la coordination et l'appropriation en application du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide. Mais l'efficacité de ces mécanismes a souvent été amoindrie à la fois par des défauts de conception ou par des pratiques dysfonctionnelles des fournisseurs (voir l'analyse au chapitre 4). Deuxièmement, un corpus grandissant de publications montrent que si ces organisations ont assez bien réussi à lutter contre certaines maladies, elles ont eu un impact négatif sur des problèmes systémiques plus vastes, par exemple en favorisant une répartition des ressources dictée par l'offre qui n'a pas contribué au renforcement des systèmes de santé. Il faudra donc absolument tenir compte des enseignements tirés de l'expérience pour concevoir pour la suite des organisations/mécanismes multilatéraux efficaces. Troisièmement, les fournisseurs doivent en fin de compte prendre conscience du fait qu'il existe un risque réel de créer une constellation d'organisations et de mécanismes multilatéraux en expansion constante. Les dynamiques de marché, en vertu desquelles les organisations les moins efficaces sont appelées à disparaître, ont peu de chances de jouer pleinement dans la sphère multilatérale. Une fois qu'elles ont été établies, les organisations multilatérales sont difficiles à démanteler.

Notes

1. Le présent chapitre est fondé sur les données statistiques issues du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE. Tous les chiffres sont bruts, hors allègement de dette et contributions versées par l'UE, sauf indication contraire.
2. Les 35 donateurs bilatéraux inclus dans l'édition de 2014 (qui ne sont pas tous membres du CAD) sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, les Émirats arabes unis, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Koweït, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Turquie et les institutions de l'UE.
3. L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »
4. Les fonds et programmes des Nations Unies incluent le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) et le Programme alimentaire mondial (PAM), entre autres.
5. Les « autres entités des Nations Unies » incluent les institutions spécialisées des Nations Unies (comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO) et d'autres entités comme le FIDA et le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), et le Secrétariat des Nations Unies.
6. Dans le chapitre 4 de ce rapport, qui évalue l'efficacité des différents instruments pour préaffecter les fonds, l'Alliance Gavi et le Fonds mondial sont considérés comme des mécanismes de mise en commun de fonds qui permettent une préaffectation en amont des ressources même si, dans les statistiques du CAD de l'OCDE, ils sont traités comme des organisations multilatérales de plein droit (dont le financement qu'ils reçoivent est comptabilisé comme ressources aux budgets centraux).
7. Depuis peu, le nouveau règlement financier autorise la Commission européenne à créer et à gérer des fonds fiduciaires européens dans le cadre d'un accord conclu avec d'autres donateurs. Ces fonds fiduciaires sont conçus pour mobiliser diverses sources de financement de l'UE et collecter des contributions auprès des États membres et de donateurs issus de pays non membres. La Commission européenne, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas ont établi le premier Fonds fiduciaire de l'Union européenne dans le but de promouvoir la stabilisation et la reconstruction de la République centrafricaine.
8. Les chiffres relatifs aux versements reposent sur les données officielles communiquées au CAD de l'OCDE par 28 organisations multilatérales.
9. La part des versements à destination des PMA pourrait encore augmenter si l'on tenait compte des fonds non affectés par région, comme suggéré dans le document OCDE (2014).
10. Les statistiques du CAD de l'OCDE distinguent les groupes sectoriels suivants : infrastructures et services sociaux (santé, éducation, politique en matière de population, distribution d'eau et assainissement, aide aux gouvernements et à la société civile) ; infrastructures et services économiques (transport et entreposage, communications, énergie, banque et services financiers, entreprises et autres services) et production (avec d'une part, l'agriculture, la sylviculture et la pêche, et de l'autre, les industries manufacturières, les industries extractives et la construction).
11. Estimation de Manning (2014) tenant compte non seulement des engagements pris « sur le moment », mais aussi des montants additionnels versés pendant la période de reconstitution des ressources ou très peu de temps après, y compris l'élément don des prêts.
12. Au taux d'intérêt de 0 ou de 1 % et pour un montant n'excédant pas 20 % de la valeur de la contribution totale du donneur.
13. La Banque mondiale estime à 0.6 milliard DTS l'équivalent don de ce montant (IDA, 2014). Le CAD de l'OCDE réfléchit actuellement à la façon de comptabiliser dans son système statistique les contributions aux organisations multilatérales effectuées sous forme de prêts.
14. Ce prêt sera remboursé au KfW sur une période de 20 ans avec un différé d'amortissement de 5 ans. Ses coûts administratifs seront assumés par le FIDA (FIDA, 2013).

Références

- De Sépibus, J. (2014), *The Green Climate Fund: How Attractive is it to Donor Countries?* Working Paper No. 2014/19, Programme des pôles de recherche nationaux Swiss National Center of Competence in Research (PRNNCCR), Berne, www.wti.org/research/publication/?tx_nccr_pi1%5Bshow%5D=742&cHash=393b8cf26a31279908eae2b73461bf7.
- Dykstra S., et al. (2015), *Refocusing Gavi for Greater Impact*, Brief, Center for Global Development. 2/9/15, www.cgdev.org/publication/refocusinggavigreaterimpact.
- FIDA (2013), *Négociation avec la Banque de développement KfW d'un accord de financement par l'emprunt : cadre proposé, document soumis pour approbation au Conseil d'administration du FIDA le 5 décembre 2013 – cent dixième session*, Rome, 10-12 décembre 2013, Fonds international de développement agricole, Rome, <https://webapps.ifad.org/members/eb/110/docs/french/EB-2013-110-R-45.pdf>.
- Groupe de la Banque mondiale (2013), *Financing for Development Post-2015*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf.
- IDA (2014), *IDA17 Replenishment Final Report*, Association internationale de développement, Washington, D.C., www.worldbank.org/ida/ida-17-replenishment.html.
- Kennedy, R.S. (2014), *Surfing the Wave: How to Capitalise on the New Breed of Global Funds*, Global Development Network – Next Horizons Essay Competition 2014 – Winning Essay, www.gdn.int/admin/uploads/editor/files/Surfing%20the%20Wave%20-%20Raymond%20Kennedy.pdf.
- LU, C. et al. (2010), *Public financing of health in developing countries: a cross-national systematic analysis*, Lancet, Vol. 375/9723, p. 1375-387, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(2810\)60233-4/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(2810)60233-4/abstract).
- Manning, R. (2014), *The Multilateral Aid System: An Assessment following the Major Replenishments of 2013*, WIDER Working Paper 2014/110, United Nations University (UNU-Wider), www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2014/en_GB/wp2014-110/.
- OCDE (2014), *Concentrer l'APD sur les pays qui en ont le plus besoin, réunion du Comité d'aide au développement (CAD)*, 13 mai 2014, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DAC%282014\)20.pdf](http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/DAC%282014)20.pdf).
- OCDE (2011), *DAC List of ODA-Eligible International Organisations: General Methodology*, Éditions OCDE, Paris, sur le site www.oecd.org/dac/stats/49194441.pdf.
- ONU (2015a), *Summary of Session I of ECOSOC Dialogue on "The longer term positioning of the United Nations development system"*, Nations Unies, New York, www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/ecosoc_dialogue-vp_summary.pdf.
- ONU (2015b), *Elements paper, Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development*, Nations Unies, New York, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/FfD_Elements-paper_drafting-session.pdf.
- Schmidt-Traub G. et Sachs J.D (2015), *Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, projet liminaire non publié, Sustainable Development Solutions Network, (SDSN), http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/11/Full-FSD-draft-for-public-consultation_in.pdf.
- SDSN (2015), *The Role of Global Funds in a Post-2015 Development Framework - Frequently Asked Questions (FAQs)* UNSDSN, Issue Brief of 4 May 2015, <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150515-FAQ-Global-Funds.pdf>.

Chapitre 2

Utilisation du système multilatéral par les membres du CAD

Ce chapitre examine l'évolution récente du financement des organisations multilatérales par les pays membres du CAD et leurs différences structurelles observables. Il décrit comment ces pays conçoivent leur engagement auprès des organisations multilatérales dans leurs documents d'orientation et met en regard les motivations qu'ils affichent pour l'établissement de partenariats et la répartition effective de leurs apports. Le chapitre analyse le processus de décision relatif aux dotations d'aide multilatérale et présente des données factuelles concernant la prévisibilité ou au contraire l'instabilité des contributions versées par les membres du CAD aux organisations multilatérales. Il traite également de la multiplication des évaluations bilatérales des organisations multilatérales et propose des moyens d'assurer la redevabilité en matière de dépenses multilatérales de façon plus efficace et plus économique. Des recommandations pratiques sont en outre formulées à l'intention des apporteurs pour favoriser l'adoption de politiques et de méthodes de financement qui permettent aux organisations multilatérales d'acheminer efficacement l'aide après 2015.

Ce chapitre présente également le « Point de vue » de Richard Manning, président du conseil d'administration de l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni), attaché de recherche principal au Centre for the Study of African Economies de l'Université d'Oxford et ancien président du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Synthèse des principales conclusions et recommandations

Globalement, l'utilisation du système multilatéral par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) a augmenté en 2013 pour atteindre le total de 59 milliards USD (+6 %). Mais si 20 pays ont davantage eu recours au système (contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires), huit l'ont moins utilisé.¹ Les pays qui ont le plus accru leur utilisation en 2013 ont été le Royaume-Uni, qui est ainsi devenu le premier fournisseur d'aide multilatérale du CAD (+37 %), l'Espagne (+22 %), l'Islande (+19 %), la Suisse (+17 %) et l'Italie (+15 %). Dans le cas du Royaume-Uni, de l'Espagne et de l'Italie, ces augmentations ont surtout résulté d'un accroissement des contributions aux budgets centraux tandis que dans celui de l'Islande et de la Suisse, elles tiennent principalement à de plus fortes contributions extrabudgétaires. Les diminutions les plus importantes ont été observées pour l'Australie (-16 %), le Canada (-14 %), la Grèce (-12 %), les États-Unis (-9 %) et le Portugal (-5 %).

Si le recours au système multilatéral varie entre les membres du CAD (l'utilisation totale du système étant comprise entre 86 % de l'APD brute pour la Pologne et 25 % pour le Japon), ses 29 membres considèrent les organisations multilatérales comme les pivots de leur coopération pour le développement et ils expriment leur engagement auprès d'elles dans leur stratégie globale de coopération pour le développement. Bien que cela ne garantisse pas une répartition plus efficace de l'aide multilatérale, s'appuyer sur les documents d'orientation pour développer une vision complète et prospective des priorités partagées pour l'établissement de partenariats avec les organisations multilatérales peut aider les apporteurs à concrétiser cette vision dans l'ensemble de leurs administrations et améliorer la transparence en ce qui concerne les objectifs de ces partenariats et les résultats qui en sont attendus.

Les membres du CAD justifient souvent leur collaboration avec les organisations multilatérales par les avantages comparatifs qu'elles possèdent dans certains domaines, secteurs et régions. Il ressort de la répartition effective des apports que les contributions (imputées) de la plupart des pays membres du CAD au budget central des organisations multilatérales ciblent des secteurs et des zones géographiques différents de ceux que visent leurs programmes bilatéraux alors que leurs contributions extrabudgétaires sont dans l'ensemble axées sur des secteurs différents, mais sur les mêmes zones géographiques que leurs programmes bilatéraux. Les financements aux budgets centraux et extrabudgétaires (imputés) accordés par la plupart des membres du CAD privilégient nettement les secteurs de l'aide humanitaire et de la santé. Plus d'un tiers des membres du CAD tendent à mettre davantage l'accent sur les infrastructures économiques dans leur APD bilatérale (hors contributions extrabudgétaires) que dans leurs contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires, et c'est dans le cas de l'Allemagne, de la Corée et du Japon que la différence est la plus importante.

La répartition entre APD bilatérale et APD multilatérale est explicitement débattue dans 14 des 22 membres du CAD ayant répondu à l'enquête du CAD/OCDE de 2013² (au moment de la formulation des politiques de développement ou de l'élaboration du budget de l'APD), mais elle n'est pas gravée dans le marbre. Seuls deux membres du CAD ont fixé des objectifs chiffrés à cet égard. La prise de décision est surtout concentrée dans une institution ou un organisme particulier pour les dotations aux budgets centraux alors qu'elle est plus disséminée (entre les directions ministérielles et les bureaux locaux) pour les dotations extrabudgétaires. Les fonds versés à une même organisation multilatérale proviennent souvent de plusieurs ministères ou institutions, ou de différentes directions ministérielles du même pays donneur. Dans l'ensemble, les versements effectués aux organisations multilatérales par chaque membre du CAD peuvent provenir de pas moins de 15 ministères ou institutions différents, mais la moyenne est de cinq. Faute de coordination entre les entités qui fournissent les fonds et d'une vue d'ensemble de la destination de ceux-ci, la dispersion de la prise de décision risque de nuire aux priorités stratégiques et à la cohérence de la contribution financière des fournisseurs.

Bien que dix membres du CAD s'engagent pour plusieurs années à contribuer au financement du budget central d'au moins quelques organisations multilatérales (ils sont 15 à prendre des engagements pluriannuels dans le cas des contributions extrabudgétaires), les fonds que chaque organisation reçoit varient considérablement d'une année à l'autre. Cette instabilité est dans l'ensemble plus marquée pour les contributions extrabudgétaires que pour les contributions aux budgets centraux, et pour les premiers pourvoyeurs de fonds des organisations. Les organisations multilatérales disposent généralement d'un financement aux budgets centraux limité, et les ressources extrabudgétaires représentent une part de plus en plus importante de l'ensemble des contributions que reçoivent certaines d'entre elles. Il s'ensuit que la base de financement de ces institutions risque de devenir moins stable et moins prévisible, ce qui aurait des répercussions négatives sur leur aptitude à planifier et à mener leur action.

La prolifération des évaluations bilatérales des organisations multilatérales se poursuit, les membres du CAD en ayant effectué 205 entre 2012 et 2014. Ces évaluations, qui induisent souvent des frais administratifs élevés, ne permettent pas dans l'ensemble de guider les apporteurs dans leurs décisions d'attribution des fonds aux organisations et d'offrir à celles-ci la possibilité d'améliorer leurs performances.

Au total, pour collaborer plus efficacement avec les organisations multilatérales, les fournisseurs devraient envisager de :

- **fonder leurs partenariats avec les organisations multilatérales sur des considérations stratégiques et des informations concrètes** sur les cas où et les raisons pour lesquelles il serait préférable qu'ils acheminent leur aide par l'intermédiaire des organisations multilatérales.
- **instaurer une coordination suffisante entre les divers ministères et institutions qui allouent des ressources aux budgets centraux et extrabudgétaires aux organisations multilatérales, et au sein de chacun d'eux**, pour assurer la cohérence et la focalisation stratégique de l'ensemble du financement des institutions multilatérales.
- **rendre plus prévisibles les financements aux budgets centraux et les financements extrabudgétaires** en prenant, dans la mesure du possible, des engagements pluriannuels liés aux plans stratégiques des organisations multilatérales.
- **utiliser le plus largement possible les informations existantes sur les performances des organisations multilatérales, y compris celles produites par leurs unités d'évaluation indépendantes** ; au besoin, collaborer – via les instances dirigeantes – pour apporter un soutien à ces dernières afin qu'elles puissent produire les informations nécessaires pour suivre et orienter les contributions multilatérales des donateurs.
- **travailler d'une manière vraiment « multilatérale » en mettant à profit les discussions au sein des conseils d'administration pour favoriser le changement** au lieu d'adjindre à cette fin des conditionnalités bilatérales à certains accords de financement.

Évolution récente des dotations d'aide multilatérale des différents pays membres du CAD

En termes agrégés, les contributions aux budgets centraux versées par des pays du CAD ont augmenté de 6 %, mais chez certains membres, elles ont enregistré des baisses allant jusqu'à 15 % par rapport à 2012

En 2013, 19 pays du CAD ont accru leurs contributions aux budgets centraux au circuit multilatéral, mais neuf autres les ont diminuées. Les plus fortes hausses sont à mettre à l'actif du Royaume-Uni, avec une progression de 2.1 milliards USD (40 % de plus qu'en 2012) et de l'Espagne, qui a augmenté ses contributions aux budgets centraux de 322 millions USD (soit une progression de 31 %). Les plus nettes diminutions ont été observées pour les États-Unis et le Japon, qui ont réduit leurs financements aux budgets centraux respectivement de 785 millions USD (baisse de 15 %) et de 552 millions USD (baisse de 13 %).

Si l'on inclut les contributions extrabudgétaires, 20 membres du CAD ont accru leur utilisation totale du système multilatéral alors que 8 l'ont réduite. C'est le Royaume-Uni qui l'a augmentée le plus en 2013, avec un accroissement de 3.1 milliards USD (soit 37 % par rapport à 2012). À l'augmentation de 2.1 milliards USD de ses contributions aux budgets centraux est venu s'ajouter un accroissement de près de 1 milliard USD de ses contributions extrabudgétaires. L'Australie a réduit son aide totale transitant par le système multilatéral de 329 millions USD (-16 %), en raison principalement d'une baisse de ses apports extrabudgétaires (200 millions USD), alors que le Canada a diminué son recours total au système multilatéral de 446 millions USD (dont 292 millions USD pour les financements extrabudgétaires), soit un recul de 14 %.³ Le graphique 2.1 montre les cinq plus fortes augmentations et diminutions des contributions aux budgets centraux, extrabudgétaires et totales aux organisations multilatérales.

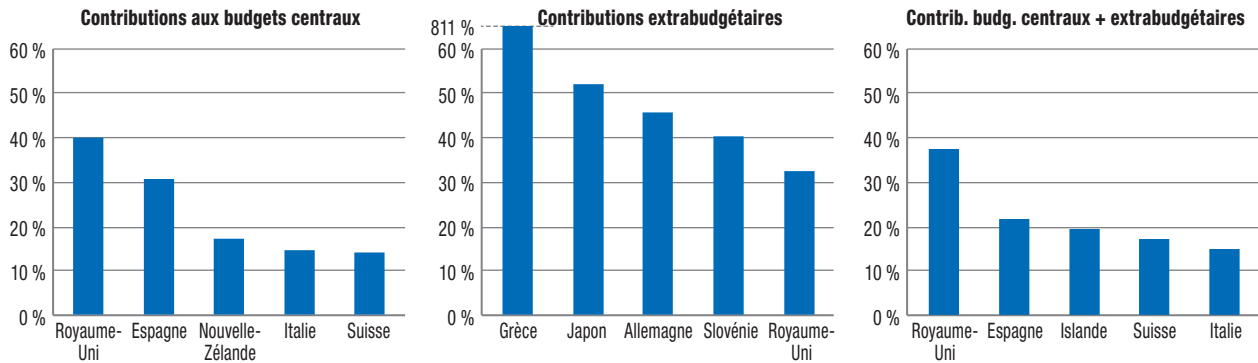
Le Royaume-Uni est devenu le premier fournisseur multilatéral en 2013, mais le classement des apporteurs reste sinon pour l'essentiel inchangé par rapport à 2012

Les fortes augmentations de ses contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires ont fait du Royaume-Uni le premier fournisseur multilatéral en 2013, ce qui a également contribué à ce que le pays atteigne pour la première fois l'objectif d'un rapport APD/RNB de 0.7 % (encadré 2.2). Sinon, les variations observées entre 2012 et 2013 n'ont pas sensiblement modifié le classement des apporteurs (tableau 2.1). D'autres gros pourvoyeurs d'APD, comme l'Allemagne, les États-Unis, la France et le Japon, sont aussi naturellement d'importants apporteurs au système multilatéral (contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires). Bien que dans la plupart des cas, les dix premiers fournisseurs d'un type de financement figurent aussi parmi les dix premiers fournisseurs de l'autre type de financement, on observe des différences de classement non négligeables entre les différents types de contributions. Par exemple, si l'Allemagne et la France figurent parmi les dix premiers fournisseurs pour l'ensemble du système multilatéral du fait principalement de leurs contributions aux budgets centraux, elles ne font pas partie des premiers pourvoyeurs de fonds extrabudgétaires. Inversement, des fournisseurs moyens (comme l'Australie et la Norvège) figurent parmi les plus gros apporteurs de ressources extrabudgétaires, mais ne font pas partie du groupe des dix premiers fournisseurs de ressources aux budgets centraux. Le graphique 2.2 indique le total des contributions versées par chaque pays membre du CAD.

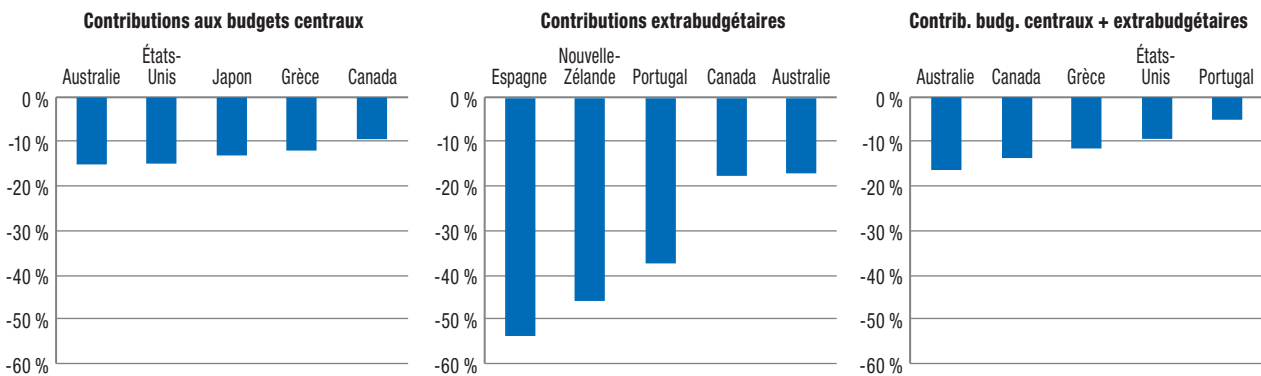
Une poignée de fournisseurs comptent pour plus de la moitié du financement total alloué aux organisations multilatérales. Les cinq premiers assurent en effet 60 % de l'utilisation totale du système multilatéral, 59 % des financements aux budgets centraux et 69 % des financements extrabudgétaires. La forte dépendance des organisations multilatérales à l'égard d'un petit nombre de gros contributeurs sera soulignée plus loin dans ce chapitre lorsque sera analysée l'instabilité du financement des organisations multilatérales.

Graphique 2.1 Plus fortes variations du financement multilatéral entre pays du CAD

Panel A. Cinq plus fortes augmentations des apports de base, extrabudgétaires et totaux aux organisations multilatérales observées entre 2012 et 2013



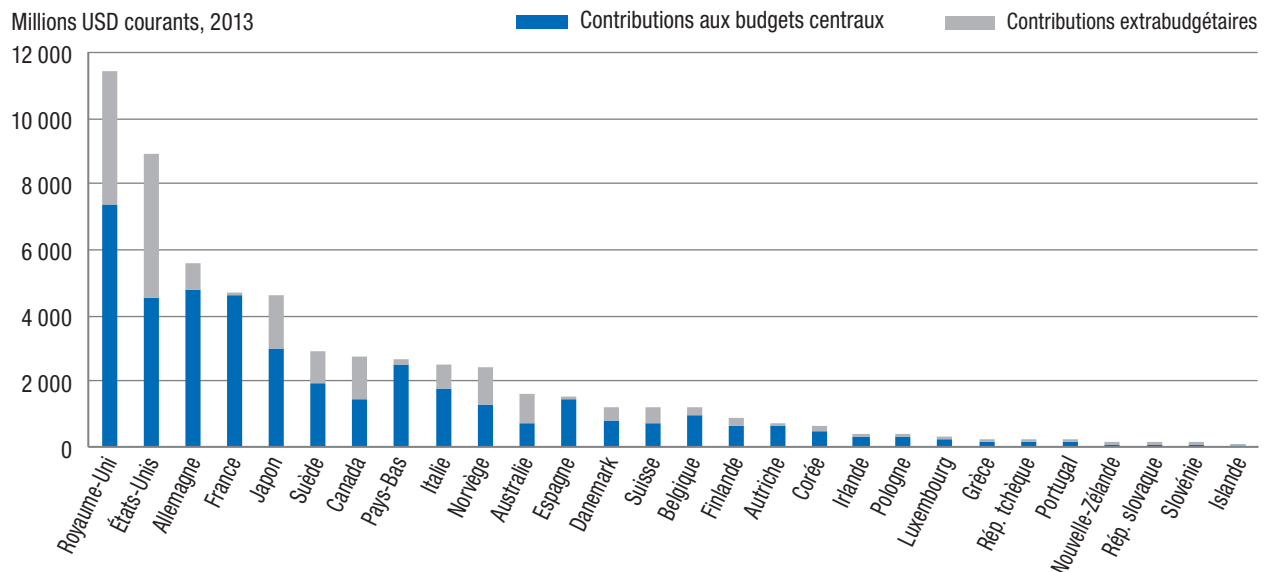
Panel B. Cinq plus fortes diminutions des apports de base, extrabudgétaires et totaux aux organisations multilatérales observées entre 2012 et 2013



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354789>

Graphique 2.2 Le financement multilatéral alloué par chaque membre du CAD varie considérablement



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354792>

Tableau 2.1 **Les classements des dix premiers fournisseurs de financement multilatéral par type de contributions se recourent en grande partie**

Millions USD courants

10 premiers fournisseurs des apports totaux (budgets centraux et extrabudgétaires) aux organisations multilatérales										
	Royaume-Uni	États-Unis	Allemagne	France	Japon	Suède	Canada	Italie	Pays-Bas	Norvège
2013	11 383	8 909	5 564	4 730	4 647	2 910	2 742	2 648	2 499	2 424
2012	8 243	9 687	4 868	4 271	5 557	2 621	3 242	2 202	2 432	2 262
10 premiers fournisseurs de contributions aux budgets centraux										
	Royaume-Uni	Allemagne	France	États-Unis	Japon	Italie	Suède	Pays-Bas	Canada	Espagne
2013	7 375	4 777	4 592	4 502	2 970	2 541	1 910	1 789	1 436	1 430
2012	5 236	4 355	4 150	5 221	4 202	2 113	1 602	1 665	1 618	1 052
10 premiers fournisseurs de contributions extrabudgétaires										
	États-Unis	Royaume-Uni	Japon	Canada	Norvège	Suède	Australie	Allemagne	Pays-Bas	Suisse
2013	4 407	4 007	1 677	1 306	1 158	1 001	901	787	710	544
2012	4 467	3 007	1 355	1 624	1 032	1 019	1 158	513	767	445

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/88893335588>

Différences structurelles entre les pays du CAD dans l'utilisation du système multilatéral

La part de l'APD allouée au circuit multilatéral par les membres du CAD, comprise entre 14 et 83 %, fait l'objet de discussions dans les capitales, mais n'est pas gravée dans le marbre

La répartition entre l'APD bilatérale et l'APD multilatérale (contributions aux budgets centraux) varie considérablement entre les pays du CAD, la part multilatérale de l'APD dominant dans le cas de la Pologne (83 %), de la Grèce (82 %), de la République slovaque (81 %) ainsi que de la République tchèque et de l'Italie (73 % dans les deux cas) et étant la plus faible dans le cas de l'Australie et des États-Unis (14 % dans les deux cas). Hors financement versé à l'Union européenne (UE), la part multilatérale de l'APD est la plus élevée pour le Royaume-Uni (34 %) et la plus basse pour le Portugal (8 %). Quatorze membres du CAD déclarent⁴ avoir des discussions explicites sur le rapport entre l'APD bilatérale et l'APD multilatérale (contributions aux budgets centraux) au moment de la formulation des politiques de développement ou de l'élaboration du budget d'APD. D'autres membres du CAD indiquent que ce ratio ne fait pas l'objet de discussions et qu'ils adoptent plutôt une approche ascendante suivant laquelle le ratio est fixé en fonction de l'efficacité et de l'intérêt des projets mis en œuvre par les organismes multilatéraux.

Deux membres du CAD ont en outre fixé des objectifs chiffrés pour ce ratio. La politique de l'Irlande à l'égard du développement international, qui a été approuvée par le gouvernement en mai 2013 (Irish Aid, 2013), indique explicitement que le pays compte appliquer un ratio 70/30

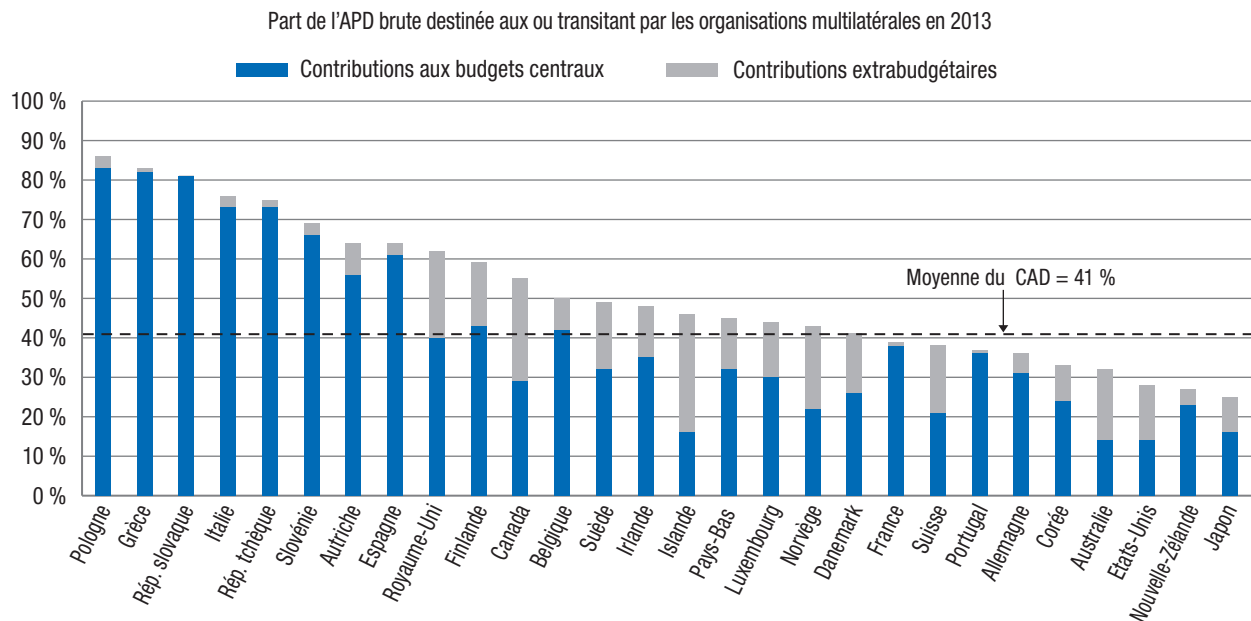
pour la répartition entre son aide bilatérale et son aide multilatérale (contributions aux budgets centraux). La Suisse applique uniquement à la coopération technique (qui représente 45 % environ de l'APD nationale totale) une restriction qui fixe à 40 % la part des contributions multilatérales, au profit exclusif de 13 organisations multilatérales prioritaires œuvrant pour le développement. L'Allemagne vient de supprimer le plafond limitant son aide multilatérale dans le cadre de l'accord conclu en décembre 2013 par la nouvelle coalition. Jusqu'en 2013, elle répartissait en effet son APD entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale dans la proportion d'un tiers-deux tiers.

La part de l'aide totale transitant par le système multilatéral varie considérablement entre les donateurs

D'importantes différences persistent entre les pays du CAD même lorsque l'on tient compte des fonds préaffectés pour calculer l'utilisation totale du système multilatéral en pourcentage de l'APD brute totale. Comme le montre le graphique 2.3, ces parts vont de 25 % (Japon) à 86 % (Pologne). Après la Pologne, les plus gros fournisseurs d'aide multilatérale par rapport à leur APD brute sont la Grèce (82 %), la République slovaque (82 %), l'Italie (76 %) et la République tchèque (75 %). Le graphique 2.3 illustre l'utilisation de l'ensemble du système multilatéral par tous les pays du CAD par rapport à leur APD brute en 2013, d'où il ressort que 19 pays se sont situés au-dessus de la moyenne du CAD, qui est de 41 %.

Le graphique 2.3 suggère également que les gros fournisseurs d'aide multilatérale (par rapport à leur budget total d'APD) le sont surtout en raison de l'importance de la part de leurs contributions aux budgets centraux. Dans le cas des États membres de l'UE, celles-ci sont principalement constituées des contributions statutaires à l'UE (voir l'analyse plus loin). Hors contributions à l'UE (voir graphique 2.A1.3), c'est le Royaume-Uni qui a le plus utilisé le système multilatéral en 2013 puisqu'il a destiné à ou fait transiter par des organisations multilatérales 58 % de son APD brute, devant l'Italie (56 %), le Canada (55 %) et la Finlande (52 %). C'est le Portugal qui l'utilise le moins (10 %).

Graphique 2.3 **La plupart des membres du CAD dépassent la part moyenne de l'APD brute du CAD destinée à ou transitant par des organisations multilatérales**



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354802>

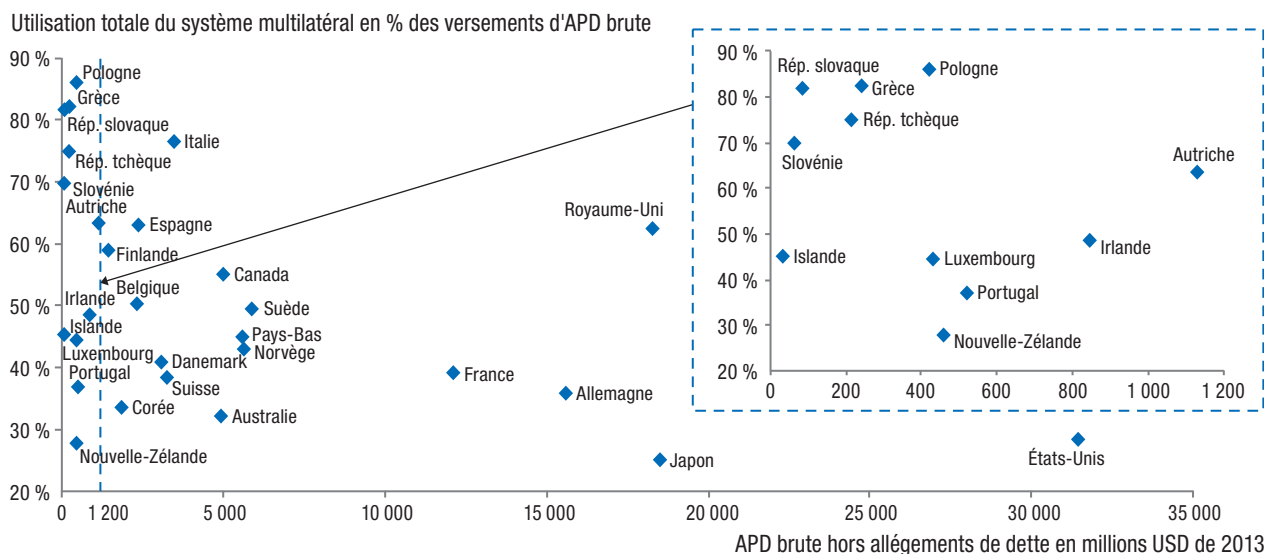
L'APD bilatérale hors financements préaffectés représente plus de la moitié de l'APD brute pour la plupart des membres du CAD

Au total, 17 des 28 pays membres du CAD⁵ ont acheminé plus de 50 % de leur APD par des canaux bilatéraux en 2013. Les parts des financements bilatéraux (hors contributions extrabudgétaires), des financements aux budgets centraux et des financements extrabudgétaires consentis par les membres du CAD sont indiquées dans le graphique 2.A.1.1.

Les petits fournisseurs n'utilisent pas nécessairement davantage le système multilatéral

Il semble, à première vue, que les petits fournisseurs destinent une part plus importante de leurs contributions au système multilatéral (graphique 2.3). Cela cadrerait avec l'idée que les apporteurs qui disposent d'un modeste budget d'aide ont intérêt à utiliser le canal multilatéral, lesquels ont la possibilité non seulement de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité grâce à la mise en commun des ressources, mais aussi d'inclure beaucoup de pays dans leur rayon d'action. Toutefois, à regarder de plus près la situation des petits fournisseurs, on constate qu'il n'y a pas de lien significatif⁶ entre la taille de leur APD brute et leur utilisation du système multilatéral (part de l'aide totale transitant par le système multilatéral dans l'APD brute) puisque de petits apporteurs comme l'Islande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et le Portugal ont peu recours au circuit multilatéral (graphique 2.4). Le graphique 2.4 montre aussi que de gros fournisseurs (comme le Canada et le Royaume-Uni) allouent aux organismes multilatéraux une part non négligeable de leur budget (supérieure à la moyenne du CAD) qui leur est destinée ou transite par eux ; le fait d'être un gros apporteur n'implique pas automatiquement une diminution corrélative du recours aux organisations multilatérales pour déployer ses activités de coopération pour le développement.

Graphique 2.4 Les petits donneurs ne semblent pas utiliser davantage le système multilatéral, 2013



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354811>

L'utilisation du système multilatéral par les États membres de l'UE reste en grande partie déterminée par l'importance des volumes d'APD qui lui sont destinés

Compte tenu de la double nature de l'UE, le financement qui lui est destiné représente un cas à part. L'UE est membre du CAD, comme 19 des États qui la composent, et un donneur à part entière disposant de ses propres ressources. Les dépenses de développement de l'UE sont déterminées selon la procédure budgétaire de l'UE conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À des fins analytiques et statistiques, l'UE est traitée dans les publications du CAD comme une organisation multilatérale (encadré 2.1).

Pour les 19 membres à la fois de l'UE et du CAD, la part des contributions à l'UE dans l'ensemble de leurs versements multilatéraux (contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires) a été de 35 % en moyenne en 2013. Les contributions à l'UE représente une part importante du financement multilatéral total pour certains des membres de l'UE dont la part de l'APD allouée à ou transitant par le système multilatéral est élevée (graphique 2.5). La Grèce, par exemple, consacre 82 % de son APD au système multilatéral et l'UE en est la destinataire à hauteur de 91 %. Ce n'est toutefois pas une règle immuable ; ainsi, le Royaume-Uni alloue près des deux tiers de son APD au système multilatéral et l'UE n'en reçoit que 18 %.

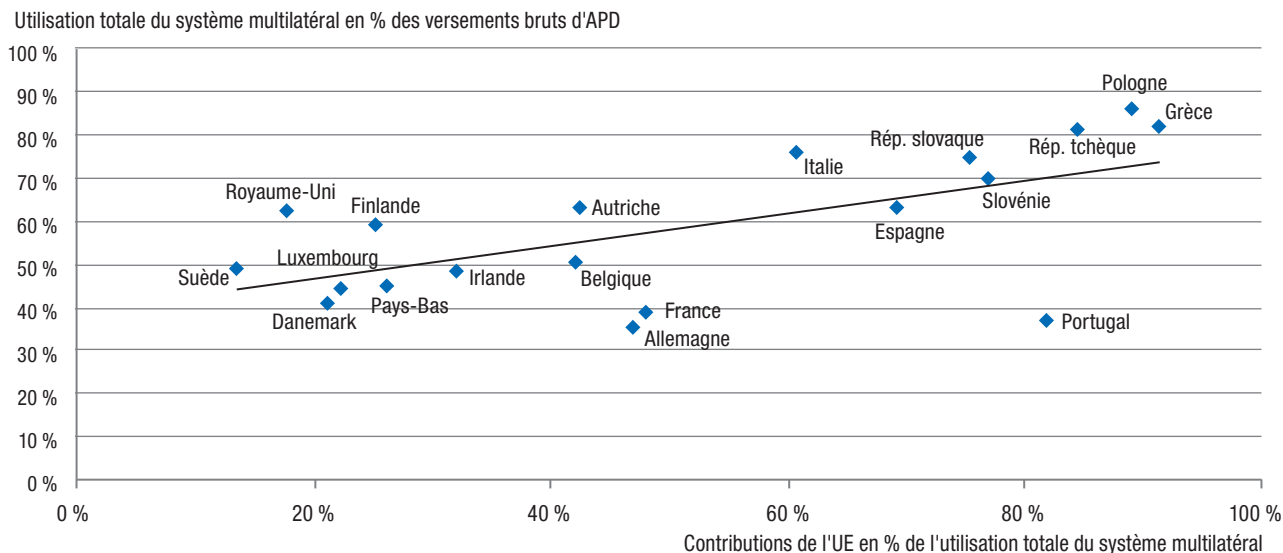
Encadré 2.1 L'UE, un cas à part

L'UE est elle-même membre du CAD, comme 19 des États qui la composent, et un donneur indépendant doté d'une politique de développement et de ressources qui lui sont propres. Les fonds qu'elle affecte à l'aide proviennent de trois sources principales :

- Le budget, qui est financé intégralement sur les ressources propres de l'UE en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – contrairement à celui d'autres instances multilatérales qui est alimenté en totalité par les contributions de leurs membres. La Commission européenne propose le cadre financier pluriannuel sur lequel tranche ensuite le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Comme chez n'importe quel autre donneur bilatéral, c'est dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle qu'est déterminée la part de ses ressources que l'UE affectera au développement.
- Le Fonds européen de développement (FED), qui est alimenté par des contributions extrabudgétaires des États membres de l'UE. Ce dispositif apparente l'UE à un organisme multilatéral, les États membres tenant à intervalles réguliers des négociations pour la reconstitution du Fonds. Les activités de coopération pour le développement financées sur le FED sont déterminées conjointement par les directions générales de la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure. Leur mise en œuvre incombe à la Commission en tant qu'institution.
- la Banque européenne d'investissement (BEI), dont les actionnaires sont les 28 États membres et qui mène des activités dans quelque 150 pays extérieurs à l'Union à travers l'apport de financements à long terme à l'appui des objectifs poursuivis par l'UE en matière de coopération internationale et de développement. Dans les régions visées par le « mandat extérieur » approuvé par le Parlement européen et le Conseil européen, la plupart des financements de la BEI bénéficient d'une garantie de l'UE pour les risques souverains et politiques, mais quelques-uns font exception. La BEI finance des activités dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) soit sur ses ressources propres soit par l'intermédiaire du FED, et est couverte par une garantie spécifique des États membres de l'UE.

Source : OCDE, 2011.

Graphique 2.5 **Les États membres de l'UE qui utilisent largement le système multilatéral le font surtout sous la forme de leurs contributions à l'UE, 2013**



Source : calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354822>

L'exclusion des contributions à l'UE rend plus comparables les contributions au système multilatéral des États membres et non membres de l'UE

En termes de volume, l'exclusion des contributions à l'UE modifie le classement des premiers utilisateurs de l'ensemble du système multilatéral à travers leurs contributions (de base et extrabudgétaires) (graphiques 2.A1.2 et 2.A1.3), la France ne figurant plus parmi les cinq premiers contributeurs et le Canada prenant la cinquième place. Comme mentionné plus haut, l'exclusion des contributions à l'UE modifie aussi le classement des apporteurs selon la taille de leurs dotations aux organisations multilatérales par rapport à leur APD brute totale, les cinq plus gros fournisseurs devenant alors le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada, la Finlande et l'Autriche.

Encadré 2.2 *L'augmentation des contributions du Royaume-Uni aux organisations multilatérales a été déterminante pour la concrétisation de l'objectif d'un ratio APD/RNB de 0.7 %*

En 2013, le Royaume-Uni a atteint, pour la première fois, l'objectif d'un niveau d'APD représentant 0.7 % de son revenu national brut (RNB) en consacrant à l'APD 0.71 % de son RNB. Il a réussi à atteindre cet objectif malgré un contexte budgétaire difficile, ce qui devrait servir d'exemple aux autres contributeurs au développement (qu'ils soient ou non membres du CAD). Outre le Royaume-Uni, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, la Suède et les Émirats arabes unis ont aussi dépassé l'objectif de 0.7 % en 2013. Les quatre premiers pays cités dépassent cet objectif depuis déjà quelques années.

...

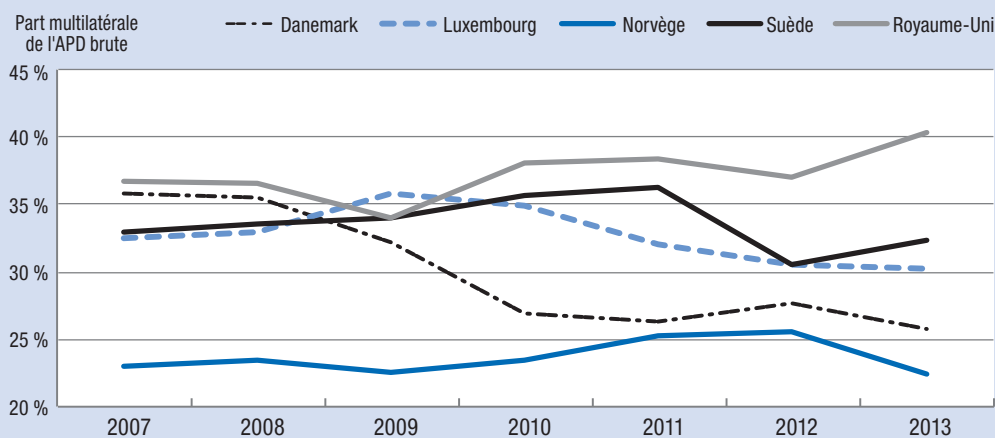
Encadré 2.2 L'augmentation des contributions du Royaume-Uni aux organisations multilatérales a été déterminante pour la concrétisation de l'objectif d'un ratio APD/RNB de 0.7 % (Suite)

Le graphique ci-dessous indique que la part multilatérale de l'APD brute des pays membres du CAD mentionnés ici s'est située entre 20 % et 40 % en 2013. Il ne semble pas toutefois qu'une tendance nette se dégage parmi ces pays. L'APD multilatérale du Danemark a fléchi de 36 à 26 % entre 2007 et 2013, alors que la part multilatérale du Royaume-Uni a légèrement augmenté sur la même période (de 37 à 40 %).

L'accroissement des contributions du Royaume-Uni destinées au système multilatéral ou transitant par lui a été déterminant pour atteindre l'objectif d'un ratio APD/RNB de 0.7 %. Le pays a davantage augmenté ses contributions aux budgets centraux que ses contributions extrabudgétaires en 2013. Mais si l'on considère l'évolution passée, aucune tendance nette ne se dégage qui permette d'établir si c'est surtout par l'intermédiaire de ses contributions aux budgets centraux ou de ses contributions extrabudgétaires (ou de l'aide bilatérale, hors contributions aux budgets centraux) qu'il augmente son APD. Les contributions aux budgets centraux du Royaume-Uni ont augmenté de 40 % entre 2012 et 2013 (soit de 2.1 milliards USD), ce qui représente 52 % de l'accroissement total de son APD. L'augmentation de ses apports extrabudgétaires a été plus modeste, à 32 % (972 millions USD) ce qui représente une part de 24 % dans l'augmentation globale de l'APD. Ces augmentations ont porté de 58 à 62 % son utilisation totale du système multilatéral en pourcentage de l'APD brute (hors allègements de dette).

Les organisations multilatérales qui ont bénéficié le plus de l'accroissement des financements aux budgets centraux en provenance du Royaume-Uni en 2013 ont été les suivantes : l'Alliance Gavi (+112 %), le Programme alimentaire mondial (PAM) (+96 %), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (+80 %) et la Banque asiatique de développement (BASD) (+59 %). Les premières bénéficiaires des contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales restent la Banque mondiale et l'UE. En 2013, celles-ci ont reçu 26 % de l'APD multilatérale sous forme de contributions aux budgets centraux du Royaume-Uni.

Graphique 2.6 Aucune tendance nette ne se dégage de l'évolution de la part multilatérale de l'APD brute pour les pays ayant atteint l'objectif de 0.7 %



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354836>

Pour de plus amples informations sur l'historique de l'objectif de 0.7 %, le lecteur est invité à consulter le site www.oecd.org/dac/stats/the07odagtarget-ahistory.htm.

Engagement des membres du CAD auprès du système multilatéral au niveau stratégique

Un fort attachement commun au multilatéralisme inscrit dans les documents définissant la politique de développement

Si les membres du CAD consacrent au système multilatéral des montants et des parts de leur APD brute différents, tous affirment leur attachement aux principes du multilatéralisme et accordent une grande importance au rôle que jouent les organisations multilatérales dans les progrès réalisés en matière de développement. De ce fait, les 29 membres du CAD évoquent leur engagement auprès du système multilatéral dans leurs stratégies globales de coopération pour le développement. Certains d'entre eux y décrivent cet engagement de manière détaillée. D'autres expliquent de façon plus générale pourquoi il convient d'asseoir la coopération pour le développement sur des partenariats avec les organisations multilatérales (ex. : les Pays-Bas, voir ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, 2013).

La plupart des membres du CAD exposent l'intérêt de la coopération avec les organisations multilatérales, non seulement dans leur stratégie globale pour le développement, mais aussi dans un ou plusieurs documents d'orientation comme : i) une stratégie multilatérale distincte, ii) une stratégie à l'égard de chaque organisation multilatérale ou d'un groupe d'entre elles, et/ou iii) des stratégies sectorielles et/ou thématiques. Onze membres du CAD ont défini leur stratégie multilatérale séparément de leur stratégie globale pour le développement et, parmi eux, cinq ont aussi énoncé une stratégie détaillée pour un groupe d'organisations multilatérales (ou certaines en particulier). Par exemple, la République tchèque a défini, séparément de sa stratégie multilatérale, une stratégie spécifique pour sa collaboration avec l'UE, à laquelle elle consacre une part importante de ses ressources d'APD (encadré 2.3). La Norvège a une stratégie pour son engagement auprès du système des Nations Unies (auquel elle destine 56 % de ses contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires aux organisations multilatérales), mais elle n'a pas de stratégie distincte pour sa collaboration avec les organisations multilatérales. Certains membres du CAD exposent les raisons qui justifient leur partenariat avec les organisations multilatérales dans leurs stratégies sectorielles ou thématiques. Le graphique 2.7 illustre les chevauchements entre les documents d'orientation à l'aide desquels les membres du CAD formulent leur engagement auprès des organisations multilatérales.

Les documents d'orientation portant sur l'engagement multilatéral ne suffisent pas à eux seuls à assurer une utilisation plus efficace du système multilatéral, mais ils peuvent y contribuer

De bons partenariats semblent être établis quand les apporteurs développent une vision globale et prospective des priorités et des objectifs partagés et quand ils collaborent avec les organisations multilatérales d'une façon propice à l'atteinte de ces objectifs. Si le nombre de documents produits n'est pas un gage d'efficacité de l'utilisation du système d'aide multilatéral, le fait de proposer une vision bien argumentée dans des documents d'orientation peut aider les apporteurs à favoriser l'intégration de leurs priorités et objectifs dans l'ensemble de la structure et à faire en sorte qu'ils se reflètent dans les dotations effectives. De plus, l'établissement d'une politique multilatérale peut améliorer la transparence et indiquer au public que la part du budget d'APD qui transite par les canaux multilatéraux est le fruit d'une mûre réflexion et qu'elle fait l'objet d'un suivi.

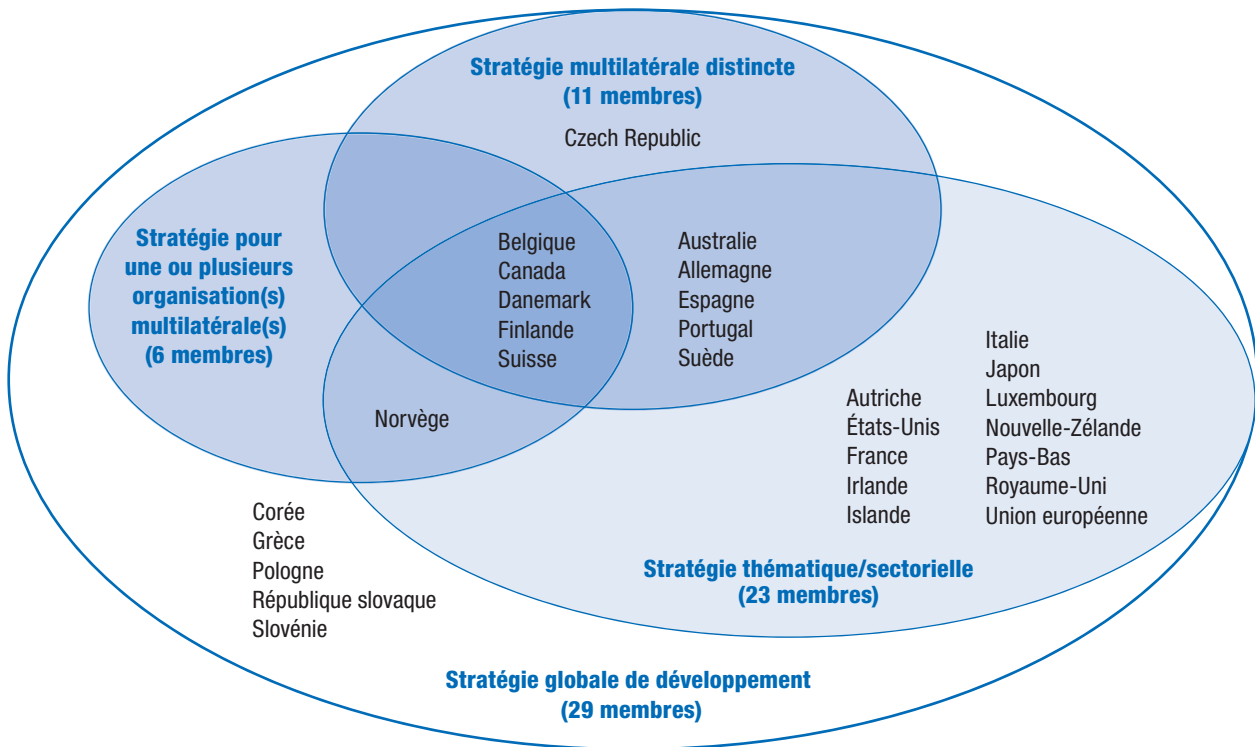
Encadré 2.3 Stratégies d'engagement auprès de l'UE des membres du CAD et de l'UE

Certains membres du CAD versent à l'UE de gros volumes d'APD, en termes absolus (ex. : Allemagne, France et Royaume-Uni), une part importante de leur APD multilatérale (ex. : Pologne, République slovaque et République tchèque) ou même les deux (ex. : Espagne et Italie). En sa double qualité de fournisseur bilatéral et d'organisation multilatérale, l'UE joue un rôle majeur dans l'architecture actuelle de l'aide au développement.

Presque tous les membres du CAD également membres de l'UE se sont dotés d'une stratégie décrivant leurs interactions et les objectifs qu'ils visent dans leur coopération pour le développement avec l'UE, qui est définie dans **un document d'orientation ou une stratégie spécifique** (ex. : Danemark, République tchèque) ou dans **un aperçu général** (ex. : Allemagne, Autriche, Finlande, France, Pays-Bas, Pologne, République slovaque et Suède).

À titre d'exemple, la République tchèque indique de manière très précise comment l'UE peut mettre à profit la propre expérience de développement de la République tchèque et propose des moyens d'intensifier sa participation aux processus décisionnels.

Graphique 2.7 Les membres du CAD exposent leur engagement auprès des organisations multilatérales dans plusieurs documents d'orientation



Source : Enquête du CAD-OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale et recherche documentaire.

Comparaison des préférences déclarées et observées pour l'engagement auprès des organisations multilatérales

Les avantages comparatifs que possèdent les organisations multilatérales pour agir dans certains domaines, secteurs ou régions sont souvent invoqués pour justifier l'engagement auprès d'elles

Les stratégies globales des membres du CAD en matière de développement et d'aide multilatérale exposent souvent les mêmes raisons pour justifier l'engagement auprès des organisations multilatérales. Le rôle normatif de celles-ci en est une, ainsi que leur pouvoir de rassemblement et leur meilleure position pour relever des défis mondiaux comme le changement climatique. Les membres du CAD sont pleinement conscients du fait que de tels défis ne peuvent être relevés par un seul pays. En outre, beaucoup d'entre eux apprécient ouvertement les compétences des institutions multilatérales, qui leur permettent d'obtenir des résultats dans des domaines thématiques où eux-mêmes ne disposent pas d'un savoir-faire suffisant, tout comme le rayon d'action, régional ou mondial, de ces institutions, qui leur permettent de cibler des lieux où eux-mêmes ne sont pas présents sur le terrain. Les membres du CAD établissent dans leurs documents d'orientation qu'ils souhaitent compléter leurs programmes bilatéraux par des contributions multilatérales pour atteindre des régions ou des secteurs dans lesquels les organisations multilatérales jouissent d'un avantage comparatif par rapport aux canaux bilatéraux. La Norvège, par exemple, a décidé de rationaliser sa coopération bilatérale et de soutenir certains thèmes/secteurs (ex. : la santé mondiale) essentiellement par l'intermédiaire des canaux multilatéraux (OCDE, 2013a).

Les contributions aux budgets centraux au système multilatéral ne ciblent pas les mêmes secteurs et zones géographiques que les programmes bilatéraux

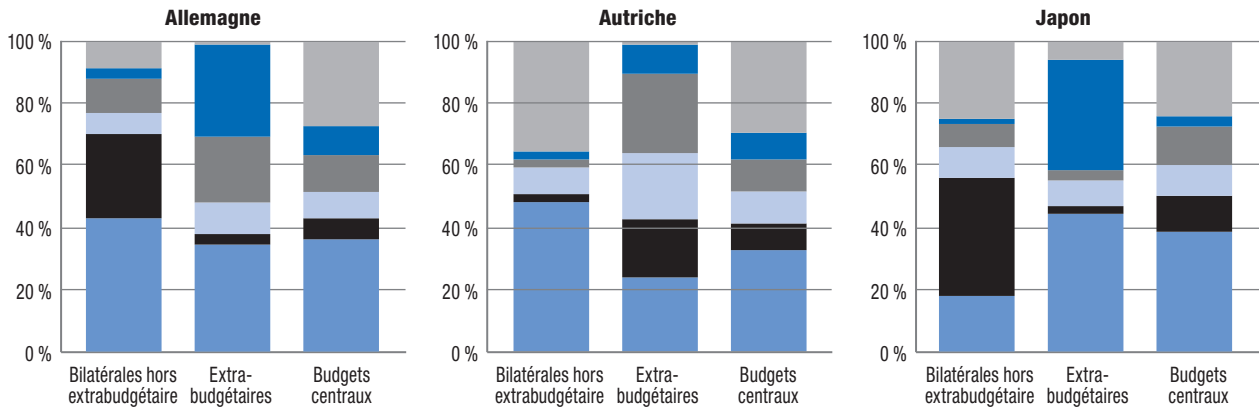
L'examen des dotations effectives d'APD des membres du CAD fait apparaître une certaine complémentarité thématique⁷ et géographique entre les financements bilatéraux (hors contributions extrabudgétaires), les financements aux budgets centraux multilatéraux⁸ et les financements extrabudgétaires accordés par les membres du CAD. Pour la plupart d'entre eux, les financements aux budgets centraux et extrabudgétaires (imputés) sont plus fortement axés sur les secteurs de l'action humanitaire et de la santé (ce dernier secteur étant partie intégrante du secteur social). Le secteur social est le premier secteur bénéficiaire de l'APD bilatérale (hors contributions extrabudgétaires) de presque tous les membres du CAD, mais plus d'un tiers d'entre eux (10 pays)⁹ axent relativement plus leur APD bilatérale (hors contributions extrabudgétaires) que leurs contributions extrabudgétaires ou leurs contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires sur les infrastructures économiques. C'est notamment le cas de l'Allemagne, de la Corée et du Japon.

Dans l'ensemble, l'Allemagne, l'Autriche et le Japon offrent des exemples assez nets de complémentarité sectorielle entre les canaux empruntés (ex. : aide bilatérale et aide multilatérale de base et extrabudgétaire), c'est-à-dire que ceux-ci sont axés sur des secteurs assez différents, tandis que – en dehors de l'aide humanitaire – le Danemark, la Finlande et le Luxembourg font preuve d'une « spécialisation » moins nette (graphique 2.8). On observe aussi une certaine complémentarité géographique, les membres du CAD ayant tendance à axer davantage leur aide imputée transitant par les budgets centraux des organisations multilatérales sur l'Afrique subsaharienne.

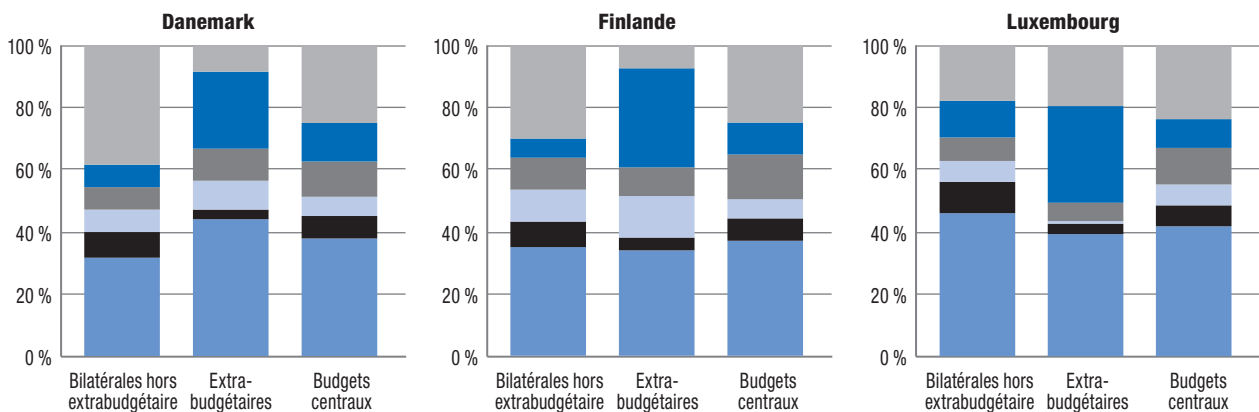
Graphique 2.8 Exemples de degrés différents de complémentarité sectorielle entre les canaux d'acheminement de l'aide, 2013

■ Secteurs sociaux ■ Infrastructure économique ■ Secteurs productifs ■ Multisectoriel ■ Aide humanitaire ■ Autre


Partie A : Différences notables selon les canaux d'acheminement



Partie B : Similitude des dotations entre les différents canaux d'acheminement



Source : calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

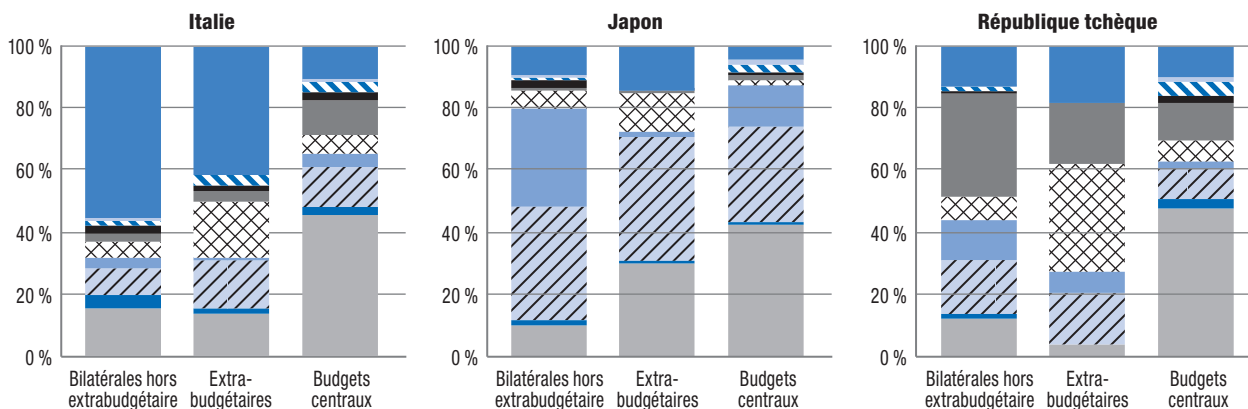
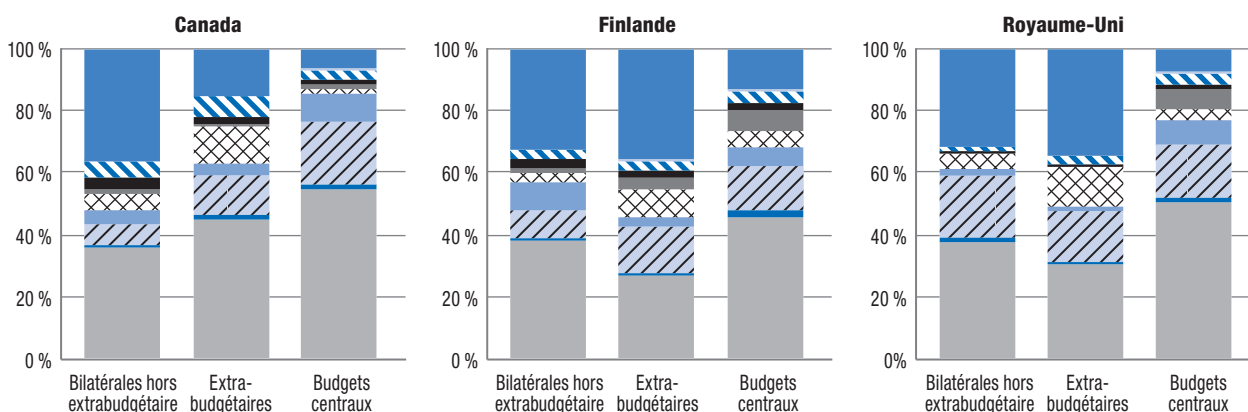
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354845>

Les ressources extrabudgétaires ne visent pas, pour l'essentiel, les mêmes secteurs que les programmes bilatéraux, mais ciblent les mêmes zones géographiques


De manière générale, les ressources préaffectées suivent l'orientation géographique des donateurs bilatéraux, mais le ciblage thématique est différent. Les ressources préaffectées et le financement bilatéral « pur » sont relativement plus axés sur l'Asie et le Moyen-Orient (par rapport aux financements aux budgets centraux) et, pour certains membres, ils sont plus centrés sur des zones géographiques voisines (focalisation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sur l'Océanie, par exemple). Le graphique 2.9 offre des exemples de pays du CAD qui utilisent le système multilatéral pour cibler différentes régions (Italie, Japon et République tchèque) et dont la répartition géographique entre les trois canaux d'acheminement est assez semblable (Canada, Finlande et Royaume-Uni).

Graphique 2.9 Exemples de différents degrés de complémentarité géographique entre les canaux d'acheminement, 2013

■ Afrique, Sud du Sahara ■ Afrique, Nord du Sahara ▨ Asie du Sud et centrale ■ Extrême-Orient × Moyen-Orient ■ Europe ■ Amérique du Sud ■ Amérique centrale et du Nord ■ Océanie ■ Autre

Partie A : Différences notables selon les canaux d'acheminement

Partie B : Similitude des dotations entre les différents canaux d'acheminement


Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354856>

Le processus de décision n'est pas le même pour les contributions aux budgets centraux et les contributions extrabudgétaires

Généralement, le financement des organisations multilatérales relève pour l'essentiel d'une seule entité nationale

La plupart des pays membres du CAD centralisent les décisions de financement des budgets des organisations multilatérales au sein d'un seul ministère ou institution, généralement le ministère des Affaires étrangères ou l'organisme national d'aide au développement. Entre 2011 et 2013, 21 pays membres du CAD ont versé au moins 70 % de leurs contributions aux budgets centraux par l'intermédiaire d'un seul ministère ou d'une seule institution (données SNPC de 2015). Tous les membres du CAD, toutefois n'adhèrent pas à ce « modèle concentré » pour le versement de leurs contributions aux budgets centraux. En France, le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances ont versé chacun environ 35 % des contributions aux budgets centraux, les 30 % restants ayant été distribués par l'organisme national d'aide et d'autres services administratifs. Les dotations aux banques de développement relèvent généralement de la responsabilité du ministère des Finances.

Mais même si l'essentiel du financement provient d'un seul ministère ou d'une seule institution, les ministères/institutions qui apportent des fonds aux organisations multilatérales sont généralement en moyenne au nombre de cinq, (l'Espagne détenant un record de 15) (tableau 2.2). Cela pourrait nuire à la cohérence et au ciblage stratégique du financement multilatéral total, et créer des problèmes de coordination entre les ministères ou les institutions concernés. C'est pourquoi les membres du CAD ont pris diverses mesures pour renforcer la cohérence des contributions versées aux organisations multilatérales. Dans la plupart des pays membres du CAD, un organisme ou un ministère joue un rôle « pilote » (généralement le ministère des Affaires étrangères ou l'organisme d'aide au développement) et assure la coordination avec d'autres ministères/directions de manière formelle ou informelle. Dans trois pays membres du CAD (Corée, Irlande et Slovénie), la coordination des décisions relatives au financement des organisations multilatérales est confiée à plusieurs commissions plutôt qu'à un seul ministère jouant le rôle d'instance de « coordination ».

Ces dernières années, des changements organisationnels sont intervenus chez plusieurs membres du CAD, lesquelles auront des répercussions s'agissant des interactions avec les partenaires multilatéraux. En particulier, certains membres du CAD ont délaissé les organismes d'aide distincts au profit de directions ministérielles intégrant les échanges, le développement et la politique extérieure (comme le Canada et l'Australie). Reste à déterminer quelle sera l'incidence exacte de ces changements sur les interactions avec les partenaires multilatéraux.

Les contributions destinées à une même organisation multilatérale proviennent de différents ministères et institutions ou de différentes directions d'un même ministère

Les contributions aux budgets centraux et les contributions extrabudgétaires de la plupart des fournisseurs d'apports à une même organisation multilatérale proviennent de différents ministères ou institutions, ou de différentes directions d'un même ministère. C'est le cas pour 16 pays du CAD¹⁰ pour au moins une organisation multilatérale. En règle générale, il incombe aux ministères sectoriels de verser les contributions aux budgets centraux et au ministère des Affaires étrangères de verser les contributions préaffectées (voir aussi le tableau 2.2). Comme expliqué au chapitre 3, cela tient souvent au fait que les membres du CAD utilisent les contributions préaffectées afin de mettre en œuvre leurs programmes bilatéraux de coopération pour le développement sur le terrain.

Les contributions extrabudgétaires sont plus variables, et cette tendance s'accroît

La prévisibilité des financements est importante pour les organisations multilatérales en termes de planification interne et de gestion, et elle favorise l'obtention de résultats. Or les contributions (de base et extrabudgétaires) que les membres du CAD versent aux organisations multilatérales peuvent sensiblement varier dans le temps. Les cycles de financement des organisations multilatérales diffèrent, la plupart des banques de développement reconstituant leurs ressources tous les trois ans tandis que les entités des Nations Unies reçoivent des contributions annuelles. Dans la plupart des cas, les budgets d'APD des apporteurs sont arrêtés sur une base annuelle. Certains membres du CAD prennent des engagements pluriannuels indicatifs sous réserve de l'approbation de leur budget d'APD.

L'horizon temporel des financements préaffectés est relativement plus long que celui des contributions aux budgets centraux. D'après l'enquête du CAD-OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale, 10 membres du CAD prennent des engagements pluriannuels pour leurs contributions aux budgets centraux d'au moins quelques organisations multilatérales, et ils sont 15 à le faire pour les contributions extrabudgétaires. Si l'horizon temporel est relativement plus long pour les contributions préaffectées, c'est peut-être parce qu'elles concernent surtout l'aide-projet et que les projets portent souvent sur plusieurs années. Mais, comme expliqué au chapitre 3, les financements préaffectés sont par nature imprévisibles.

Tableau 2.2 **La majeure partie des contributions multilatérales est versée par un seul ministère ou institution, mais plusieurs ministères ou institutions apportent des financements additionnels**

Membre du CAD	Nombre de ministères/institutions versant des contrib. budg. centraux	Nombre de ministères/institutions versant des contrib. extrabudg.	Part des contributions aux budgets centraux versée par la plus importante institution publique	Part des contributions extrabudgétaires versées par la plus importante institution publique
Allemagne	5	6	94 % (ministère de la Coopération économique et du développement)	39 % (ministère des Affaires étrangères)
Australie	2	3	94 % (gouvernement de l'Australie)	99 % (gouvernement de l'Australie)
Autriche	7	11	94 % (ministère fédéral des Finances)	57 % (ministère fédéral des Finances)
Belgique	6	7	62 % (ministère de la Coopération pour le développement)	84 % (ministère de la Coopération pour le développement)
Canada	6	7	40 % (Agence canadienne de développement international)	62 % (Agence canadienne de développement international)
Corée	5	4	67 % (ministère de la Stratégie et des finances)	55 % (ministère des Affaires étrangères et du commerce)
Danemark	1	1	100 % (ministère des Affaires étrangères)	100 % (ministère des Affaires étrangères)
Espagne	10	15	47 % (ministère de l'Administration publique)	54 % (ministère des Affaires étrangères)
Etats-Unis	5	12	51 % (département du Trésor)	62 % (Agence pour le développement international)
Finlande	2	2	73 % (ministère des Affaires étrangères)	100 % (ministère des Affaires étrangères)
France	10	10	35 % (ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie)	76 % (ministère des Affaires étrangères)
Grèce	11	5	93 % (ministère des Finances)	72 % (ministère de l'Environnement, de l'énergie et du changement climatique)
Institutions UE	2	3	66 % (Fonds européen de développement)	41 % (Banque européenne d'investissement)
Irlande	4	3	48 % (ministère des Affaires étrangères)	99 % (ministère des Affaires étrangères)
Islande	2	3	97 % (ministère des Affaires étrangères)	96 % (ministère des Affaires étrangères)
Italie	3	4	70 % (administration centrale)	84 % (ministère de la Coopération pour le développement)
Japon	4	5	80 % (autres ministères)	92 % (ministère des Affaires étrangères)
Luxembourg	1	1	100 % (ministère des Affaires étrangères)	100 % (ministère des Affaires étrangères)
Norvège	2	3	99 % (ministère des Affaires étrangères)	93 % (ministère des Affaires étrangères)
Nouvelle-Zélande	2	1	95 % (ministère des Affaires étrangères et du commerce)	100 % (ministère des Affaires étrangères et du commerce)
Pays-Bas	1	1	100 % (ministère des Affaires étrangères)	100 % (ministère des Affaires étrangères)
Pologne	4	5	82 % (autres)	88 % (ministère des Affaires étrangères)
Portugal	2	3	100 % (gouvernement du Portugal)	79 % (gouvernement du Portugal)
Rép. tchèque	6	5	93 % (ministère des Finances)	84 % (ministère des Affaires étrangères)
Rép. slovaque	4	2	93 % (ministère des Finances)	93 % (Agence slovaque de la coopération internationale pour le développement)
Royaume-Uni	8	8	92 % (ministère du Développement international, DFID)	82 % (ministère du Développement international, DFID)
Slovénie	4	5	78 % (ministère des Finances)	64 % (divers)
Suède	2	3	99 % (ministère des Affaires étrangères)	92 % (Agence suédoise pour le développement international)
Suisse	4	4	86 % (Direction du développement et de la coopération)	60 % (Direction du développement et de la coopération)

Note : Total des financements pour la période 2011-13. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été intégrée dans le ministère canadien des Affaires étrangères en juin 2013.

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355599>

Même si des membres du CAD prennent des engagements pluriannuels vis-à-vis de quelques organisations multilatérales, les contributions effectivement versées à trois organisations multilatérales – le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) – par les différents donateurs montrent que les niveaux de financement varient considérablement d'une année sur l'autre. Les financements extrabudgétaires sont en outre plus variables que les financements aux budgets centraux (graphique 2.10). C'est notamment le cas pour l'UNICEF et l'UNFPA, avec des coefficients de variation (CV)¹¹ de 0.04 et 0.06, respectivement, pour les financements aux budgets centraux, et de 0.17 et 0.24, respectivement, pour les financements extrabudgétaires. De plus, ces organisations disposant de sources de financement limitées, il est inquiétant que les contributions extrabudgétaires des principaux fournisseurs soient assez instables. Si l'on prend l'exemple de l'UNICEF, le coefficient de variation des contributions des cinq premiers donateurs est sensiblement plus élevé que celui des contributions de l'ensemble des apporteurs, surtout dans le cas des contributions extrabudgétaires (tableau 2.4). Il apparaît aussi clairement que l'UNICEF est fortement tributaire des principaux donateurs : en 2013, les cinq premiers donateurs du CAD ont représenté 66 % de l'ensemble des financements reçus des pays du CAD et trois d'entre eux (l'UE, le Japon et le Royaume-Uni) ont contribué à plus de la moitié de l'ensemble des financements préaffectés assurés par les membres du CAD. La plus grande instabilité des financements des apporteurs, surtout des plus importants d'entre eux, est corroborée par les conclusions du dernier rapport sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (ONU, 2015).

Les financements extrabudgétaires représentent en outre une part de plus en plus importante du total des financements reçus, notamment des premiers contributeurs des organisations. Par exemple, dans le cas du PNUD et de l'UNICEF, les financements aux budgets centraux ont représenté 37 % et 32 % de l'ensemble des financements reçus en 2008, mais seulement 30 % et 23 %, respectivement, en 2013, ce qui témoigne d'un accroissement notable de la part des contributions extrabudgétaires qui sont moins stables (tableau 2.3).

Tableau 2.3 **Les ressources extrabudgétaires deviennent une plus importante source de financement pour les organisations multilatérales**

UNICEF							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Coefficient de variation
Contr. budg. centraux	32 %	32 %	29 %	30 %	34 %	23 %	0.0433
Contr. extrabudg.	68 %	68 %	71 %	70 %	66 %	77 %	0.1737
PNUD							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Coefficient de variation
Contr. budg. centraux	37 %	34 %	32 %	32 %	33 %	30 %	0.1012
Contr. extrabudg.	63 %	66 %	68 %	68 %	67 %	70 %	0.0488
FNUAP							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Coefficient de variation
Contr. budg. centraux	72 %	72 %	69 %	57 %	62 %	66 %	0.0622
Contr. extrabudg.	28 %	28 %	31 %	43 %	38 %	34 %	0.2376

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355601>

Tableau 2.4 Les financements accordés par les principaux donneurs sont plus instables (UNICEF)

Coefficient de variation

	Financement total	Contributions aux budgets centraux	Contributions extrabudgétaires
Cinq premiers contributeurs du CAD	0.20	0.05	0.25
Ensemble des membres du CAD	0.12	0.04	0.17

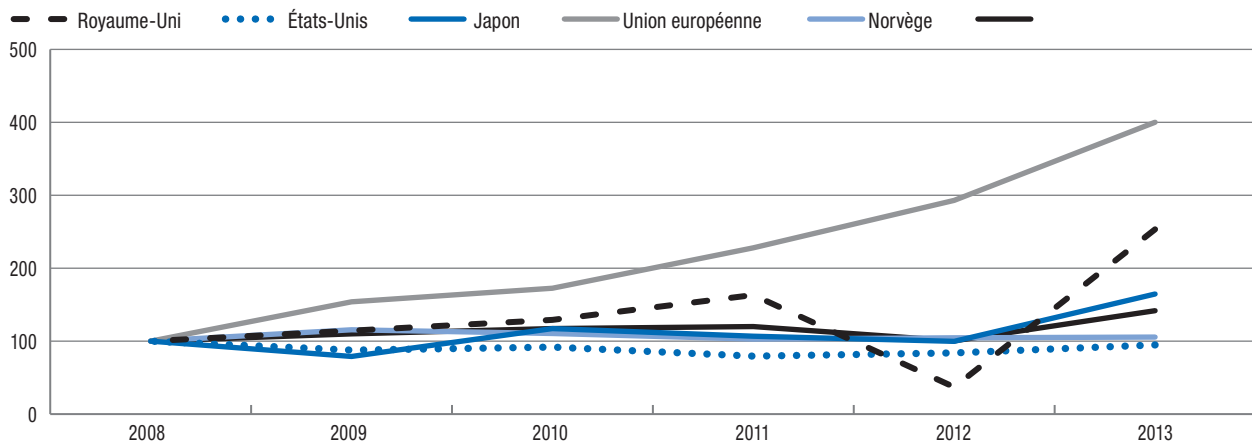
Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355613>

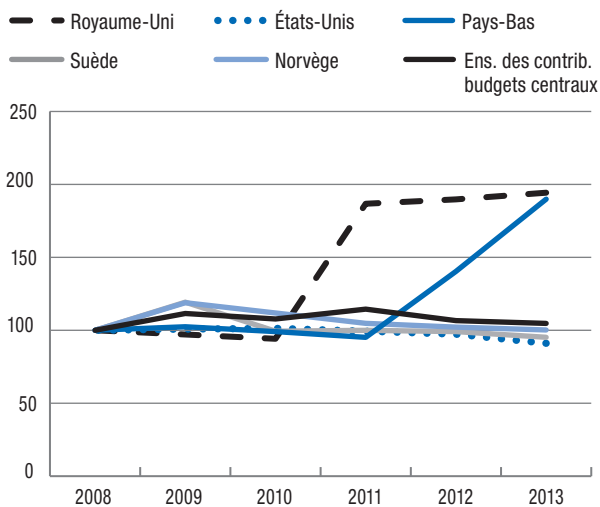
Graphique 2.10 Forte variation des financements accordés par les principaux contributeurs : l'exemple de l'UNICEF

Indice, 2008 = 100

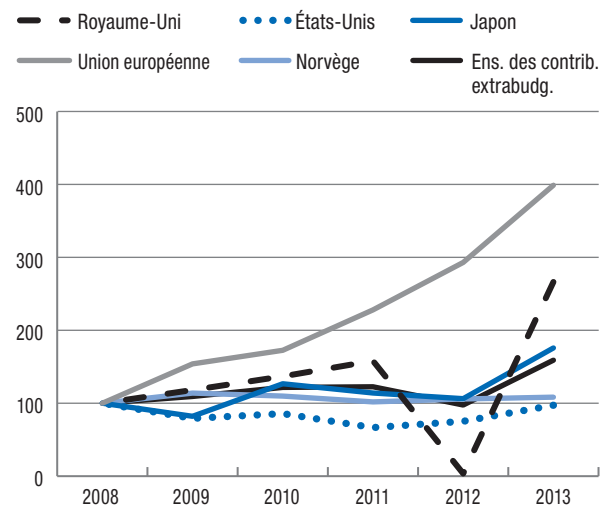
Financement total (Contributions aux budgets centraux + extrabudgétaires)




Contributions aux budgets centraux



Contributions extrabudgétaires



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354868>

Les multiples évaluations bilatérales des organisations multilatérales imposent des coûts élevés

La multiplication des évaluations bilatérales se poursuit

Il ressort des réponses à l'enquête du CAD-OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale et d'autres sources d'information¹² que le nombre des évaluations bilatérales des organisations multilatérales continue d'augmenter : 14 des 29 membres du CAD ont procédé à au moins une évaluation bilatérale d'une organisation multilatérale entre 2012 et 2014, pour atteindre un total de 205 évaluations bilatérales et de 55 organisations couvertes pendant cette période. Le nombre de membres du CAD ayant réalisé au moins une évaluation bilatérale n'a pas diminué puisqu'il était de 6 en 2012, de 10 en 2013 et de 7 en 2014, comme le montre le tableau 2.5. Chaque organisation multilatérale peut faire l'objet de plusieurs évaluations bilatérales chaque année. Le PNUD, par exemple, a été soumis à 17 évaluations externes sur la période 2012-14. Le tableau 2.6 illustre la situation de quelques organisations multilatérales à cet égard, en indiquant le nombre d'évaluations que les membres du CAD ont consacrées à chacune d'elles. Le nombre effectif des évaluations dont elles ont fait l'objet est probablement plus élevé puisqu'elles peuvent aussi être évaluées, notamment, par d'autres organisations multilatérales (dans le cadre notamment de mécanismes d'examen par les pairs).¹³

Les coûts administratifs des évaluations bilatérales sont élevés

Lorsqu'elles reposent sur la collecte de données primaires par des équipes de consultants demandant des documents à l'appui ainsi que sur des échanges poussés avec les membres du personnel, les évaluations bilatérales s'accompagnent de coûts de transaction élevés qui peuvent détourner des ressources importantes des activités centrales des organisations multilatérales. Celles-ci ayant toutefois intérêt à ce que les évaluations soient correctement gérées, elles en assument les coûts.

Ces coûts pourraient être réduits et des gains d'efficacité réalisés dans la mesure où les informations primaires sur les performances des organisations multilatérales sont produites régulièrement par leurs unités d'évaluation indépendantes et où les évaluations bilatérales portent essentiellement sur les mêmes points et pourraient donc utiliser les informations issues des évaluations existantes (OCDE, 2013b). Or les réponses à l'enquête du CAD-OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale indiquent que, sur les 14 membres du CAD ayant effectué des évaluations en 2012-14, seuls huit avaient exploité des données existantes pour leurs évaluations.

Tableau 2.5 **Le nombre de membres du CAD qui effectuent des évaluations bilatérales n'a pas diminué**


	2012	2013	2014
Nombre d'évaluations effectuées par des membres du CAD	52	99	54
Nombre de membres du CAD ayant effectué au moins une évaluation	6	10	7

Source : Enquête du CAD de l'OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale, questionnaire MOPAN 2014 et examens par les pairs réalisés par le CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355629>

Tableau 2.6 **Plusieurs organisations multilatérales font chaque année l'objet de plusieurs évaluations bilatérales**

Organisation multilatérale évaluée	Nombre annuel d'évaluations bilatérales effectuées		
	2012	2013	2014
Alliance Gavi	1	2	3
BAfD (Banque africaine de développement)	1	4	2
BAsD (Banque asiatique de développement)	1	4	2
FIDA (Fonds international de développement agricole)	1	3	3
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	2	5	2
Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)	1	3	3
IDA (Association internationale de développement)	1	4	3
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)	2	3	3
ONUSIDA	2	3	2
Programme alimentaire mondial (PAM)	2	4	2
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	6	6	5

Source: Enquête du CAD de l'OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale, questionnaire MOPAN 2014 et examens par les pairs du CAD de l'OCDE. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355634>

Peu d'effet positif patent sur les performances des organisations multilatérales

Il ressort des entretiens menés avec quelques organisations multilatérales dans le contexte du présent rapport que la charge administrative ne constitue pas le seul inconvénient de ces évaluations : dans la plupart des cas, les organisations multilatérales ne sont informées ni des critères au regard desquels elles sont évaluées, ni des implications des évaluations dont les conclusions ne leur sont en outre souvent pas communiquées. Le manque de transparence qui entoure la méthodologie, les résultats et les implications des évaluations signifie que les organisations ne peuvent guère en tirer des enseignements utiles puisque ces processus ne nourrissent pas leur réflexion sur la façon dont elles peuvent améliorer leurs performances.

Il est de plus indispensable que les donateurs favorisent les changements par des canaux et des mécanismes qui reflètent les priorités de l'ensemble des membres et non pas uniquement celles d'un ou de quelques donateurs. Cela permettrait d'éviter les tensions entre les changements préconisés par un donneur, dans le cadre de ses relations bilatérales avec une organisation, et ceux prescrits par le conseil d'administration de ladite organisation, qui correspondent aux priorités définies par l'ensemble des membres quant aux améliorations à apporter. Ces tensions peuvent être source de choix difficiles pour les organisations multilatérales, entre la mise en œuvre des changements voulus par un donneur (leur assurant davantage de ressources) et l'application de leur propre programme de réforme. Ce type de situation a parfois été perçu comme un clivage « Nord-Sud », où les organisations multilatérales sont face à un choix, décider si elles souhaitent, ou non, mettre en œuvre les réformes des principaux donateurs du monde développé (le Nord).

L'examen de l'aide multilatérale (« Multilateral Aid Review » ou MAR) auquel procède le Royaume-Uni est exemplaire pour la transparence de la méthodologie, des résultats et des implications de ses évaluations : certaines organisations ont fait observer que malgré sa lourdeur, cet examen a donné lieu à de fructueuses discussions sur les performances. Mais en liant la mise en œuvre de leurs recommandations aux décisions concernant la contribution britannique au financement aux budgets centraux, ces évaluations peuvent faire peser des pressions sur les organisations, dont beaucoup sont fortement tributaires des importantes dotations du Royaume-Uni. Certaines organisations multilatérales ont déclaré ressentir une tension entre quelques-unes des recommandations du MAR et les priorités de leur conseil d'administration en matière de réforme.

Un moyen de servir l'objectif de redevabilité pour un coût moindre, mais avec plus d'impact

Il est nécessaire de rendre compte des dépenses multilatérales des donateurs. Cela peut se faire de façon économique dans le cadre de processus qui permettent aux donateurs et aux organisations multilatérales d'engager un dialogue durable et fructueux contribuant à l'amélioration des performances. À cette fin, les donateurs sont encouragés à :

- Utiliser les discussions des conseils d'administration pour favoriser des changements permettant d'améliorer les performances des organisations multilatérales. Il faut pour cela que les donateurs prennent en compte les conclusions et recommandations de leurs examens bilatéraux pour engager un dialogue constructif sur les performances avec les autres membres afin de renforcer les données factuelles étayant les décisions des conseils d'administration en matière de réforme.
- S'appuyer le plus possible sur les sources existantes d'information pour leurs évaluations bilatérales, ce qui implique, d'une part, que les donateurs soutiennent collectivement, par le biais de leurs organes de direction, les unités d'évaluation indépendantes des organisations multilatérales pour qu'elles leur fournissent les informations primaires dont ils ont besoin pour leurs évaluations et, d'autre part, qu'ils rendent publiques, en totalité ou en partie, leurs évaluations bilatérales pour fournir des informations utiles aux examens des autres donateurs.

Procéder à des évaluations conjointes peut aussi être une façon efficace de rationaliser les évaluations et de favoriser une amélioration des performances. Conscients de la nécessité de réduire le nombre d'évaluations bilatérales des organisations multilatérales, un grand nombre de membres du CAD ont uni leurs efforts pour mener des évaluations conjointes dans le cadre de l'action du Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN). Certains membres du MOPAN, comme l'Allemagne, se sont fortement appuyés sur les résultats de ces évaluations pour étayer leurs examens internes des organisations multilatérales. Mais d'autres pays continuent de procéder à des évaluations bilatérales qui mettent lourdement à contribution les organisations multilatérales ou qui n'ont pas d'implications très tangibles. Les réponses à l'enquête du CAD de l'OCDE laissent penser que cela tient peut-être au fait qu'au moment où cette enquête a été réalisée, les évaluations du MOPAN n'étaient pas aussi poussées, focalisées ou étendues que l'auraient souhaité certains membres. Par exemple, le Canada a regretté que l'insuffisante couverture des résultats obtenus, de certains aspects de l'efficacité organisationnelle ou de thèmes transversaux. Les États-Unis ont déploré quant à eux le manque de comparabilité des évaluations des différentes institutions. Pour répondre à certaines de ces préoccupations, le MOPAN a décidé de changer de méthodologie et d'approche en 2015. Les innovations qu'il introduit sont susceptibles de renforcer l'impact des résultats des évaluations effectuées par le réseau et de contribuer ainsi à réduire efficacement la prolifération des évaluations.

Encadré 2.4 « Point de vue » de Richard Manning

Richard Manning est président du conseil d'administration de l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni), attaché de recherche principal au Centre for the Study of African Economies de l'Université d'Oxford et ancien président du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

L'aide bilatérale peut faire beaucoup, mais les problèmes de cohérence, de coordination et d'harmonisation sont souvent gênants, et rendent difficile de s'attaquer efficacement à de grands sujets de préoccupation collective uniquement par le biais d'actions bilatérales. L'expérience montre que l'action collective est souvent menée dans de meilleures conditions, au moins jusqu'à un certain point, dans le cadre d'approches vraiment collectives, qu'il s'agisse de l'épuisement de la couche d'ozone (le succès du Fonds multilatéral pour l'application du protocole de Montréal offrant un exemple saisissant d'une utilisation réussie de ce type d'approche), de la recherche dans le domaine de l'agriculture ou de la santé que le marché ne finance pas suffisamment, ou des nécessités induites par de grandes épidémies, comme le VIH/sida ou le paludisme. Les grandes institutions multilatérales peuvent fixer des normes en matière de transparence (elles font l'objet d'évaluations régulières, en moyenne bien plus que les organismes bilatéraux), de rigueur de leurs systèmes de passation des marchés, de cohérence des méthodes d'analyse préalable des projets et d'évaluation de leur impact, ou encore en matière d'exploitation des connaissances venant du monde entier (l'exemple du dialogue engagé par la Banque mondiale avec la Chine de Deng Xiaoping, dans les années 80, étant souvent cité à cet égard).

Or, l'idée qu'il est préférable d'agir à l'échelon bilatéral est profondément ancrée dans la culture des administrations publiques et peut-être davantage encore des organes législatifs de bien des pays donateurs, ce qui se traduit par un certain manque de cohérence de leur part à l'égard des institutions multilatérales de développement. Les donateurs attendent souvent plus de celles-ci que de leurs propres organismes bilatéraux dans des domaines comme les mesures de sauvegarde, la transparence, la gestion axée sur les résultats ou l'efficacité administrative. Ils déplorent la fragmentation alors qu'ils y ont contribué. Ils cherchent à avoir leur mot à dire dans la gouvernance de ces institutions, puis ils court-circuitent les systèmes de gouvernance avec des fonds d'affectation spéciale créés pour servir leurs propres priorités.

Cela ne veut absolument pas dire que les institutions multilatérales sont à l'abri de toute critique : il s'agit plutôt d'observer que le comportement des donateurs bilatéraux, qui ont généralement une forte influence sur le fonctionnement des institutions multilatérales, n'est peut-être pas toujours compatible avec une approche multilatérale optimale du développement.

Voici donc trois suggestions à l'intention des donateurs bilatéraux pour qu'ils agissent de façon à améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action des institutions multilatérales de développement, du point de vue surtout de l'acteur principal du développement, à savoir les pays d'exécution. Il serait souhaitable que les donateurs bilatéraux s'emploient à :

- **S'adapter aux nouvelles réalités**

Reconnaître que les institutions multilatérales doivent constamment s'adapter et évoluer au fur et à mesure du développement de leurs clients. Être prêts à prendre des risques pour ce faire, en accordant des prêts souverains (la récente décision du conseil d'administration de la BAFD d'offrir des prêts assortis de conditions commerciales aux emprunteurs de fonds concessionnels solvables pour des projets prioritaires en est un bon exemple) et en mettant au point des instruments susceptibles de catalyser davantage l'investissement privé.

...

Encadré 2.4 « Point de vue » de Richard Manning (Suite)

Adapter beaucoup plus vite la gouvernance à l'évolution de l'importance économique (question qui concerne particulièrement les pays de l'OCDE à croissance faible qui, trop souvent, cherchent à préserver des droits de vote et une position dans les conseils d'administration reflétant la situation d'une époque révolue). Il est grand temps par exemple que les donateurs européens adaptent leur participation aux banques multilatérales de développement aux réalités actuelles sans attendre que la question soit résolue au Fonds monétaire international (FMI).

- **Encourager plus de cohérence dans l'écosystème des institutions multilatérales**

Les fonds spéciaux ont certes prouvé leur efficacité pour la mise en commun de ressources en amont, surtout dans le cas de produits relativement normalisés, mais il convient d'évaluer avec rigueur toute initiative visant à créer de nouvelles institutions et d'y « réfléchir à deux fois », comme l'a suggéré le Forum de haut niveau d'Accra de 2008, et d'appliquer le même principe à la création de nouveaux fonds d'affectation spéciale.

Il faut néanmoins s'efforcer d'établir des relations constructives avec les nouvelles institutions ou les institutions innovantes, une fois qu'elles ont été établies, y compris celles qui ne font pas jouer un rôle important aux donateurs « traditionnels ».

- **Évaluer plus intelligemment les performances**

Évaluer les performances des institutions multilatérales collectivement plutôt que bilatéralement en améliorant l'efficacité et la portée de l'action du MOPAN. Chaque donneur doit, bien sûr, comprendre et évaluer l'efficacité et l'efficacités relatives des organisations multilatérales, mais il est très dysfonctionnel de multiplier les examens individuels mal coordonnés au lieu que tous puissent s'appuyer sur des diagnostics fondés et collectivement acceptés.

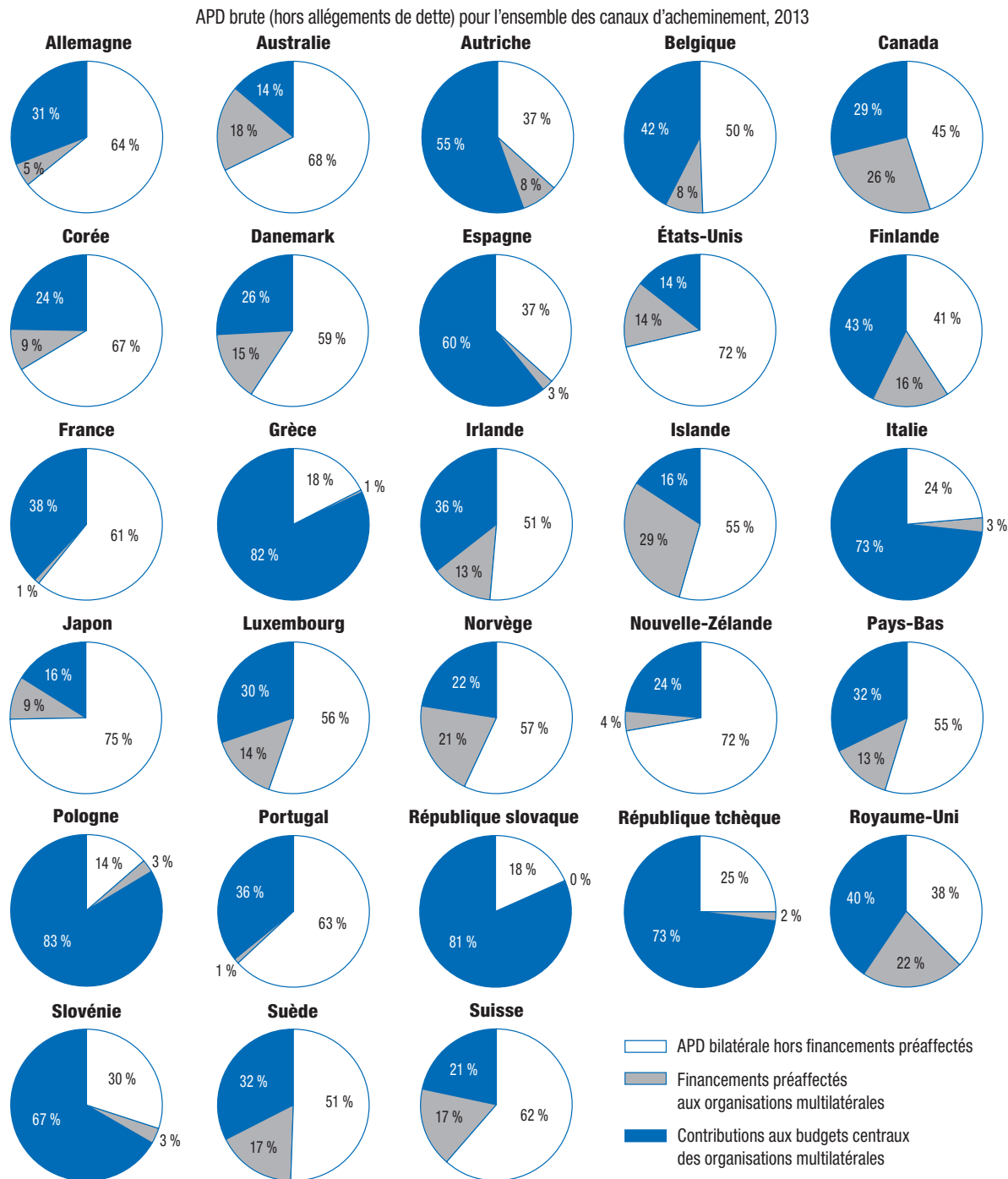
Des évaluations reposant sur les propres systèmes d'évaluation des organisations sont sans doute plus utiles que des évaluations externes retentissantes effectuées par une équipe de consultants qui auront du mal à trouver des informations objectives sur les performances et l'impact en l'absence de tels systèmes. Cela présuppose évidemment que ces systèmes d'évaluation existent et qu'ils sont suffisamment solides et indépendants : ils devraient être un élément essentiel du fonctionnement de toutes les grandes institutions multilatérales.

Il est indispensable de comprendre comment les organisations s'acquittent de leur tâche ou pourquoi elles ne le font pas au niveau des pays : il faut que les experts locaux (et pas seulement les représentants officiels) des pays bénéficiaires de l'aide multilatérale fassent davantage entendre leur voix dans les conseils d'administration des organismes multilatéraux et au moment des reconstitutions de ressources.

Veiller à utiliser des critères qui ne sont pas moins exigeants que ceux qu'ils appliquent aux organismes multilatéraux lorsqu'ils jaugent l'efficacité de leurs propres activités d'aide bilatérale.

Annexe 2.A1 • Données statistiques complémentaires sur les membres du CAD

Graphique 2.A1.1 L'APD « purement » bilatérale représente plus de la moitié de l'APD brute pour 17 des 28 pays membres du CAD

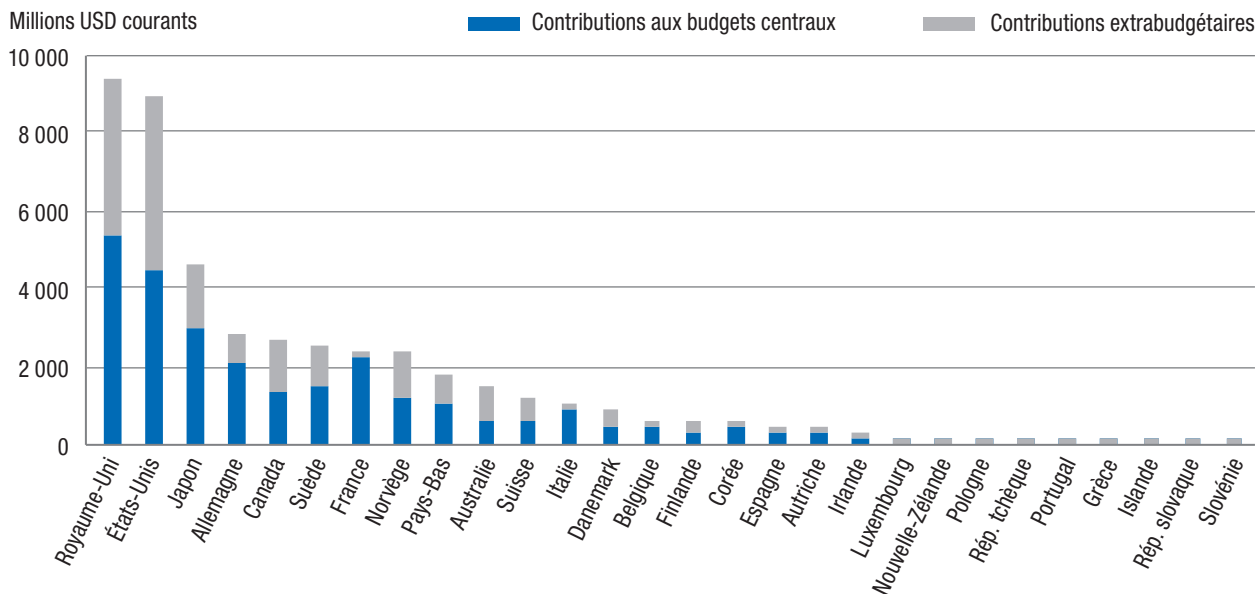


Note : L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée dans les publications du CAD comme un organisme multilatéral à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »

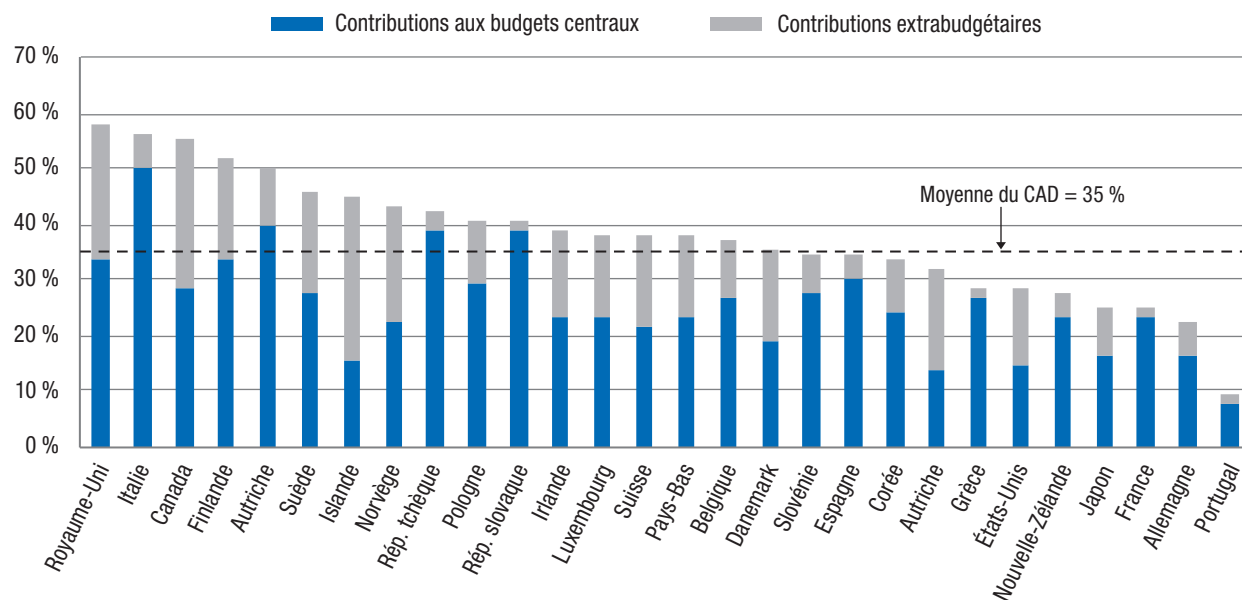
Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354873>

Graphique 2.A1.2 Volume total du système multilatéral : versements bruts d'APD

Hors contributions à l'UE et allègements de dette, en millions USD 2013



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354888>
Graphique 2.A1.3 Utilisation totale du système multilatéral en pourcentage des versements bruts d'APD hors contributions à l'UE, 2013


Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.


 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354892>

Tableau 2.A1.1 Statistiques clés sur les versements bruts des membres du CAD, 2013

Millions USD courants

Fournisseur	APD bilatérale hors allègements de dette	dont acheminée par des organismes multilatéraux (ressources extrabudg.), hors allègements de dette	APD multilatérale	Utilisation totale du système multilatéral	APD multilatérale sous forme de contrib. aux budgets centraux en pourcentage de l'APD totale	APD multilatérale sous forme de contrib. budg. centraux et contrib. extrabudg. en pourcentage de l'APD totale	Contrib. aux budgets centraux en pourcentage de l'utilisation totale du système multilatéral
	(A)	(B)	(C)	(B+C)	(C/(A+C))	((B+C)/(A+C))	(C/(B+C))
Allemagne	10 832	787	4 777	5 564	31 %	36 %	86 %
Australie	4 233	901	680	1 581	14 %	32 %	43 %
Autriche	503	88	628	716	56 %	63 %	88 %
Belgique	1 346	184	992	1 176	42 %	50 %	84 %
Canada	3 554	1 306	1 436	2 742	29 %	55 %	52 %
Corée	1 375	164	446	610	24 %	34 %	73 %
Danemark	2 263	460	785	1 245	26 %	41 %	63 %
Espagne	931	61	1 430	1 490	61 %	63 %	96 %
Etats-Unis	26 934	4 407	4 501	8 908	14 %	28 %	51 %
Finlande	822	235	613	848	43 %	59 %	72 %
France	7 500	138	4 592	4 730	38 %	39 %	97 %
Grèce	44	1	195	197	82 %	82 %	99 %
Irlande	546	110	300	411	35 %	49 %	73 %
Islande	29	10	6	16	16 %	45 %	35 %
Italie	926	107	2 541	2 648	73 %	76 %	96 %
Japon	15 536	1 677	2 970	4 647	16 %	25 %	64 %
Luxembourg	302	62	131	193	30 %	45 %	68 %
Norvège	4 383	1 158	1 266	2 424	22 %	43 %	52 %
Nouvelle-Zélande	351	20	107	127	23 %	28 %	84 %
Pays-Bas	3 763	710	1 789	2 499	32 %	45 %	72 %
Pologne	69	11	351	362	83 %	86 %	97 %
Portugal	334	6	186	192	36 %	37 %	97 %
Rép. tchèque	57	4	154	158	73 %	75 %	98 %
Rép. slovaque	16	0	70	70	81 %	82 %	99 %
Royaume-Uni	10 895	4 007	7 375	11 383	40 %	62 %	65 %
Slovénie	21	2	41	43	66 %	70 %	95 %
Suède	3 982	1 001	1 909	2 910	32 %	49 %	66 %
Suisse	2 531	544	691	1 235	21 %	38 %	56 %
Total	104 078	18 163	40 961	59 124	28 %	41 %	69 %

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355645>

Notes

1. Ce chapitre repose sur les données statistiques du Système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE, l'enquête du CAD/OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale (voir la note 2), une étude de synthèse sur l'accès en ligne aux documents sur la stratégie multilatérale des différents membres du CAD, des consultations ponctuelles avec certains membres du CAD, un questionnaire soumis aux donateurs par le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et les rapports des examens par les pairs réalisés par des membres du CAD de l'OCDE.
2. L'Enquête 2013 du CAD-OCDE sur les dotations d'aide multilatérale a été réalisée au dernier trimestre de 2013 ; 22 membres du CAD y ont répondu. La Pologne n'était alors pas encore membre du CAD.
3. Aucune donnée n'est disponible pour 2012 dans le cas de la Pologne et de la République slovaque.
4. Enquête 2013 du CAD de l'OCDE sur les dotations d'aide multilatérale.
5. Le CAD se compose de 29 membres, dont 28 sont des pays (l'UE, qui est membre du CAD, n'est pas un état souverain).
6. Une régression de la part de l'APD brute dans l'utilisation totale du système multilatéral par rapport à l'APD brute produit en fait un coefficient négatif (-0.0002x) et un R² assez faible (0.0708).
7. Il s'agit des secteurs suivants : infrastructures économiques, aide humanitaire, aide plurisectorielle, secteurs de la production, secteurs sociaux et autres secteurs. Voir <http://stats.oecd.org/qwids/> pour plus de détails.
8. Pour la répartition sectorielle et géographique des ressources aux budgets centraux, ce sont les données sur les dépenses multilatérales et, plus précisément, ce que l'OCDE qualifie de « contributions multilatérales imputées » qui sont utilisées. (La méthodologie de l'OCDE pour calculer les contributions multilatérales imputées est consultable sur le site www.oecd.org/fr/investissement/stats/oecdmethodologyforcalculatingimputedmultilateraloda.htm). Par définition, les pays donateurs ne peuvent déterminer l'affectation finale de leurs contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales, ce qui n'est pas le cas pour les contributions bilatérales et extrabudgétaires. Ils peuvent, tout au plus, influencer sur la répartition sectorielle et géographique des ressources aux budgets centraux, en amont, en finançant des organisations multilatérales qui œuvrent spécifiquement dans certains secteurs ou certaines zones géographiques.
9. Les pays dont les programmes bilatéraux sont davantage axés sur les infrastructures économiques que leurs contributions aux budgets centraux et extrabudgétaires (imputées) sont l'Allemagne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, le Japon, le Luxembourg, la Norvège et le Portugal. Par exemple, les infrastructures économiques représentent 27 % de l'ensemble de l'APD bilatérale (hors contributions extrabudgétaires), de l'Allemagne, mais 3 % seulement de toutes ses dotations extrabudgétaires (et 7 % des ressources aux budgets centraux imputées). Dans le cas du Japon, elles constituent 39 % de l'ensemble de l'APD bilatérale (hors contributions extrabudgétaires), 3 % de l'ensemble des dotations extrabudgétaires et 12 % des ressources aux budgets centraux imputées. De plus, les États-Unis, l'Italie, la République slovaque et la Suisse sont des pays qui mettent en œuvre des programmes bilatéraux relativement plus axés sur les infrastructures économiques que leurs contributions extrabudgétaires.
10. Le coefficient de variation est défini comme le ratio entre l'écart-type de la distribution et sa moyenne.
11. Cette section du document repose sur les conclusions de l'enquête 2013 du CAD de l'OCDE sur les dotations d'aide multilatérale, un questionnaire soumis aux donateurs par le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et les rapports des examens par les pairs réalisés par le CAD de l'OCDE (voir www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/examens-par-pays.htm).
12. Le Réseau du CAD sur l'évaluation donne de plus amples informations sur ces examens par les pairs effectués entre organisations multilatérales (voir www.oecd.org/fr/cad/evaluation/evaluerl'efficacitedelaidemultilaterale.htm).
13. Entretiens semi-structurés menés avec dix grandes organisations multilatérales entre octobre 2013 et septembre 2014.

Références

- Agence canadienne de développement international (2013), *Rapport sur les plans et les priorités de 2013-2014*, Gouvernement du Canada, Québec.
- Agence espagnole de la coopération internationale au développement (2011), *Multilateral Cooperation Report 2011*, Gouvernement de l'Espagne, Madrid.
- Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) (2011), *USAID Education Strategy; Opportunity Through Learning*, Gouvernement des États-Unis, Washington, D.C.
- Département d'État et Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) (2014), *Strategic Plan FY 2014-2017*, Gouvernement des États-Unis, Washington, D.C.
- Département d'État et Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) (2010 ; la mise à jour de 2014 doit paraître en 2015), *Leading Through Civilian Power; The First Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR)*, Gouvernement des États-Unis, Washington D.C.
- Direction du Développement et de la coopération de la Suisse (DDC) (2012), *Coopération multilatérale : un instrument indispensable de la coopération suisse au développement*, Gouvernement de la Suisse, Berne.
- Direction du Développement et de la coopération de la Suisse (DDC) (2009), *Evaluation; Switzerland Bilateral and Multilateral Cooperation: To What Extent Do Operational Synergies Exist?*, Gouvernement de la Suisse, Berne.
- Department of Foreign Affairs and Trade of Australia (Commonwealth of Australia, DFAT) (2014), *Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability*, Gouvernement de l'Australie, Barton.
- Department of Foreign Affairs and Trade of Australia (« AusAID » avant novembre 2013) (2013), *World Bank Group Engagement Strategy 2013-2016*, Gouvernement de l'Australie, Barton.
- Department of Foreign Affairs and Trade ; Irish Aid (2013), *Annual Monitoring Report on Gender Equality 2012*, Gouvernement de l'Irlande, Dublin.
- Department of Foreign Affairs and Trade ; Irish Aid (2010), *Hunger Envoy Report, Report to the Government of Ireland*, Gouvernement de l'Irlande, Dublin.
- DFID (Department for International Development) (2013), *Multilateral Aid Review Update: Driving Reform to Achieve Multilateral Effectiveness*, Gouvernement du Royaume-Uni, Londres.
- DFID (Department for International Development) (2011), *Multilateral Aid Review: Ensuring Maximum Value for Money for UK Aid through Multilateral Organisations*, Gouvernement du Royaume-Uni, Londres.
- DFID (Department for International Development) (2009), *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*, Gouvernement du Royaume-Uni, Londres.
- Institut portugais d'aide au développement (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, IPAD) (2005), *Portuguese Strategy for Multilateral Cooperation*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne.
- Irish Aid (2013), *One World, One Future - Ireland's Policy for International Development*, Gouvernement de l'Irlande, Dublin.
- Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement de la Belgique (2011), *Note stratégique sur la coopération multilatérale au développement*, Gouvernement de la Belgique, Bruxelles.
- Ministère des Affaires étrangères du Danemark (2015), *Danish Organisation Strategy for United Nations Environmental Programme (UNEP) 2014-2017*, Gouvernement du Danemark, Copenhague.
- Ministère des Affaires étrangères du Danemark (2014), *Interim Organisation Strategy: Denmark's Collaboration with the Green Climate Fund (2015-2016)*, Gouvernement du Danemark, Copenhague.
- Ministère des Affaires étrangères du Danemark (2013a), *Danish Multilateral Development Cooperation Analysis*, Gouvernement du Danemark, Copenhague.
- Ministère des Affaires étrangères du Danemark (2013b), *Together for a Better World :Strategic Framework for Denmark's Participation in EU Development Cooperation*, Gouvernement du Danemark, Copenhague.

- Ministère des Affaires étrangères de la Finlande (2008), *Multilateral Cooperation in Finland's Development Policy*; Policy Paper, Gouvernement de la Finlande, Helsinki.
- Ministère des Affaires étrangères de l'Islande et Agence islandaise pour le développement international (ICEIDA) (2013), *Gender Equality in Iceland's International Development Co-operation*, Gouvernement de l'Islande, Reykjavík.
- Ministère des Affaires étrangères de l'Italie (2014), *The Italian Development Cooperation; Three Year Plan 2014-2016*, Gouvernement de l'Italie, Rome.
- Ministère des Affaires étrangères du Japon (2013), *Japan's International Cooperation; White Paper 2013*, Gouvernement du Japon, Tokyo.
- Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas (2013), *A World to Gain. A New Agenda for Aid, Trade and Investment*, Gouvernement des Pays-Bas, la Haye.
- Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque (2013), *The Multilateral Development Cooperation Strategy of the Czech Republic 2013-2017*, Gouvernement de la République tchèque, Prague.
- Ministère des Affaires étrangères de la Suède (2014), *Government Communication 2013/14:131. Aid Policy Framework*, Gouvernement de la Suède, Stockholm.
- Ministère des Affaires étrangères et européennes (2011), *Coopération au développement : une vision française*, Gouvernement de la France, Paris.
- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales de l'Autriche (2012), *Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2013-2015*, Gouvernement de l'Autriche, Vienne.
- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales de l'Autriche (2009), *Poverty Reduction: Policy Document*, Gouvernement de l'Autriche, Vienne.
- Ministère fédéral pour la coopération économique et le développement de l'Allemagne (2013), *Guiding Principles for Multilateral Development Policy*, document d'orientation de la BMZ 7/2013e, Berlin.
- Norad (Agence norvégienne pour la coopération au développement) (2011), *Norad's Strategy towards 2015: Results in the Fight against Poverty*, Gouvernement de la Norvège, Oslo.
- OCDE (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United Kingdom 2014*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226579-en>.
- OCDE (2013a), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2013*, Éditions OCDE, www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf
- OCDE (2013b), *Multilateral Aid Report*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/aid-architecture/2013%20Multilateral%20Aid%20Report.pdf.
- OCDE (2011), *Aide multilatérale 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048737-fr>.
- OCDE (2008), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et programme d'action d'Accra (2008)*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf.
- ONU (2015), *Rapport du Secrétaire général. Application de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Nations Unies, New York.

Partie II

MONTER EN PUISSANCE POUR SOUTENIR LES PARTENARIATS DE L'APRÈS-2015

Chapitre 3

Pratiques et réformes des fournisseurs bilatéraux et des organisations multilatérales visant à accroître l'efficacité du financement préaffecté

Au cours de la période 2007-13, les fonds versés aux organisations multilatérales sous la forme de ressources préaffectées (à des thèmes, secteurs, régions ou pays spécifiques) ont été la composante du financement total de ces organisations qui a augmenté le plus vite, pour atteindre 31 % de ce total. Si les ressources préaffectées peuvent contribuer à répondre à des besoins précis et à de nouveaux enjeux du développement, elles peuvent toutefois rendre plus difficiles la coordination et la cohérence du système international de coopération pour le développement. Elles risquent en outre d'affaiblir le caractère stratégique et la cohérence de la ventilation des ressources des diverses organisations multilatérales et des différents fournisseurs. Ce chapitre étudie les mesures actuellement prises par les organisations multilatérales et les fournisseurs bilatéraux pour mieux gérer les fonds préaffectés. Y sont formulées des propositions sur la manière dont ces efforts peuvent être poursuivis afin que le financement du système multilatéral soit pérenne et propice à l'obtention de meilleurs résultats dans le domaine du développement.

Ce chapitre présente en outre deux « Points de vue » : celui de Michael O'Neill, Secrétaire général adjoint des Nations Unies, PNUD, et celui de Jürgen Zattler, Directeur général adjoint, Politique de développement européenne et multilatérale, ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

Principales conclusions et recommandations

En termes agrégés, les fonds préaffectés sont devenus une importante composante du financement du système multilatéral, représentant en 2013 31 % (18,2 milliards USD) de l'aide totale transitant par le système multilatéral, soit 13 % de l'APD brute totale.¹ Ils sont en outre la composante du financement des organisations multilatérales qui a augmenté le plus rapidement, avec une croissance de 93 % en 2007-13, contre 24 % pour les contributions aux budgets centraux. Les organisations multilatérales recourent plus ou moins au financement préaffecté, les Nations Unies en étant le plus tributaires (76 % du financement total), contre 28 % pour la Banque mondiale qui arrive en second.

Le financement préaffecté peut contribuer à répondre à des besoins spécifiques, comme les crises humanitaires, et aux nouveaux défis du développement. Il permet de s'engager dans des partenariats qui mobilisent diverses ressources publiques et privées auprès de pays souverains, de fondations privées, d'entreprises et d'organisations intergouvernementales. Cependant, un large éventail de dispositifs financiers est utilisé pour acheminer les fonds préaffectés, ce qui accentue considérablement la complexité de l'architecture mondiale de la coopération pour le développement et crée des risques de duplication, d'augmentation des coûts de transaction et de défaut de cohérence. Pour les fournisseurs et pour les organisations multilatérales, les modes de gestion de ces fonds ont empêché de dépenser les ressources de façon plus cohérente et plus efficace. La forte dépendance de certaines organisations multilatérales vis-à-vis des fonds préaffectés est en outre à l'origine d'incitations ou de désincitations au sein de ces institutions.

Les membres du Comité d'aide au développement (CAD) ont de plus en plus recours au financement préaffecté, principalement parce que c'est un moyen de rendre les apports d'APD bilatérale plus visibles aux yeux des citoyens, d'influer davantage sur l'élaboration des programmes de développement d'une organisation multilatérale et de suivre de plus près l'emploi des ressources – en partie pour remédier au manque d'efficacité perçu des organisations multilatérales. Seuls quelques membres du CAD ont formulé des politiques et des orientations sur le financement préaffecté, et chez la plupart d'entre eux le processus décisionnel concernant ces fonds est fragmenté, ce qui dans la pratique empêche souvent : i) d'avoir une vision d'ensemble de toutes les ressources préaffectées transitant par le système multilatéral et de leur impact global ; ii) de prendre des engagements stratégiques auprès d'organisations multilatérales en ce qui concerne ces fonds ; et iii) d'affecter ces ressources de façon stratégique et cohérente. À ce jour, quelques apporteurs bilatéraux ont certes pris des mesures concrètes pour renforcer la cohérence et la complémentarité des fonds destinés au système multilatéral, mais il pourrait néanmoins être intéressant de réviser leurs politiques et leurs pratiques de financement de manière à fournir des financements préaffectés de meilleure qualité : plus prévisibles, plus flexibles et plus stratégiques.

Les financements préaffectés ont permis aux organisations multilatérales – par exemple à leurs principaux bénéficiaires, le Groupe de la Banque mondiale et les Nations Unies (ONU) – d'étendre leurs activités au-delà de ce qu'il leur aurait été possible de faire avec les seules contributions aux budgets centraux. Du fait de la faible prévisibilité des fonds préaffectés et de la séparation des processus décisionnel et opérationnel régissant ces fonds, il est difficile pour les organisations multilatérales de planifier et d'affecter les ressources de façon très stratégique et cohérente. Pour améliorer l'alignement opérationnel et stratégique des fonds préaffectés sur leurs priorités essentielles et pour promouvoir une utilisation plus efficace de l'ensemble des financements, le Groupe de la Banque mondiale et les Nations Unies ont engagé une série de réformes, telles que celle qui a été mise en place en 2012 à l'issue de l'Examen quadriennal complet aux Nations Unies, ou encore la réforme des fonds d'affectation spéciale à la Banque mondiale. Ces dernières offrent aux apporteurs bilatéraux une excellente occasion d'appuyer les efforts déployés par les organisations multilatérales pour faire face plus efficacement aux problèmes de développement qui se posent au monde d'aujourd'hui.

Il demeure essentiel pour les organisations multilatérales de disposer d'une masse critique de ressources aux budgets centraux afin d'être en mesure de mener à bien leur mission. En même temps, l'orientation sectorielle des Objectifs de développement durable et la nécessité de mobiliser des ressources publiques et privées dans l'ère de l'après-2015 donnent à penser que le financement extrabudgétaire restera utile à l'avenir. Par conséquent, les donateurs et les organisations multilatérales devront gérer le financement préaffecté de façon à en tirer le meilleur parti tout en maintenant son coût le plus bas possible. Tout en reconnaissant que l'utilisation des ressources préaffectées peut être une question politiquement sensible, les membres du CAD devraient envisager les actions suivantes :

- **Fonder l'utilisation des fonds préaffectés sur des données factuelles et sur des considérations stratégiques quant aux circonstances et aux raisons qui feraient du financement préaffecté l'option la plus indiquée.** Les apporteurs bilatéraux devraient s'abstenir de recourir au financement préaffecté lorsque d'autres possibilités de financement peuvent donner de meilleurs résultats ou lorsque le même résultat pourrait être atteint en utilisant des ressources aux budgets centraux. Lorsqu'ils décident d'affecter des fonds à des fins spécifiques, les apporteurs devraient opter pour le dispositif/mode d'acheminement des ressources préaffectées le plus susceptible de produire un impact optimal.
- **Donner des orientations claires sur l'utilisation des fonds préaffectés afin d'encourager les bonnes pratiques et de renforcer la cohérence interne.** L'engagement des instances dirigeantes en faveur des réformes du financement préaffecté doit être connu de l'ensemble du personnel. Il faut en outre améliorer les circuits de remontée des informations de la base vers le sommet pour avoir une vue d'ensemble des contributions préaffectées et recueillir les observations de première main sur ce qui fonctionne le mieux.
- **Lorsque sont accordés des financements à des fins prédéterminées, étudier attentivement les implications des exigences formulées et les conditions dont elles sont assorties.** Les donateurs devraient en particulier mesurer les conséquences de leurs exigences particulières à l'égard de l'ensemble des membres des organisations multilatérales. De surcroît, ils devraient aider les organisations multilatérales à renforcer leurs normes et cadres de résultats généraux et éviter que le suivi et la notification des financements préaffectés, qu'ils soient formels ou informels, s'opèrent de façon ponctuelle.
- **Soutenir les réformes des organisations multilatérales visant à l'adoption de cadres stratégiques pluriannuels et à l'obtention de résultats.** L'intégration des processus et procédures de façon à gérer ensemble les ressources aux budgets centraux et les ressources préaffectées constituera une mesure importante pour une utilisation plus stratégique et plus cohérente de toutes les ressources disponibles. Accroître la transparence en matière de résultats sera indispensable pour instaurer un climat de confiance et assouplir les conditions appliquées à la préaffectation.

Accroître l'efficacité du financement préaffecté dans la perspective de l'après-2015

En termes agrégés, les ressources préaffectées sont devenues une importante composante du financement du système d'aide multilatérale (graphique 3.1), représentant en 2013 31 % (18.2 milliards USD) de l'utilisation totale du système multilatéral et 13 % de l'APD brute totale. Elles sont en outre la source de financement des organisations multilatérales qui a crû le plus vite, (+93 % sur la période 2007-13 contre +24 % pour les contributions aux budgets centraux). L'augmentation des fonds préaffectés n'est qu'en partie déterminée par la progression des ressources préaffectées allouées à des fins humanitaires, ces dernières représentant une proportion variable du total alloué sur la période 2007-13 (de 28 % en 2010 – le pourcentage le plus bas – à 38 % en 2008 – le pourcentage le plus élevé. Elles peuvent représenter une part considérable du financement total des différentes organisations, jusqu'à 75 % pour certaines d'entre elles. En ce qui concerne l'ensemble des fonds et programmes des Nations Unies, 76 % des financements accordés par les membres du CAD l'ont été sous cette forme en 2013. Les fonds alloués au Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) étaient intégralement préaffectés, et le volume des fonds préaffectés attribués au Programme alimentaire mondial (PAM) était huit fois supérieur à celui de ses financements aux budgets centraux. Pour sept autres entités des Nations Unies, les fonds préaffectés représentaient plus de 60 % du financement total.²

Le financement préaffecté a été décrit comme un puissant moyen de mobiliser des ressources, de nouer des partenariats et de combler des lacunes dans la coopération (voir, par exemple, OCDE, 2012, 2011b ; Thalwitz, 2013). Il peut contribuer à répondre à des besoins spécifiques, comme les crises humanitaires (l'aide humanitaire a été le premier secteur bénéficiaire de financement préaffecté en 2013, en recevant 36 % (voir graphique 3.2), et aux nouveaux défis du développement. Il permet aussi de s'engager dans des partenariats qui mobilisent diverses ressources publiques et privées auprès de pays souverains, de fondations privées, d'entreprises et d'organisations intergouvernementales. Cependant, un large éventail de dispositifs financiers est utilisé pour acheminer les fonds préaffectés, ce qui accentue considérablement la complexité de l'architecture mondiale de la coopération pour le développement. Cela a créé des risques de duplication, d'augmentation des coûts de transaction et de défaut de cohérence. Cela a également rendu plus complexes la traçabilité et le suivi de ces ressources (encadré 3.1). Pour les organisations multilatérales et les apporteurs bilatéraux, cela a parfois réduit la cohérence et l'impact des affectations.

L'orientation sectorielle des Objectifs de développement durable et la nécessité de mobiliser des ressources publiques et privées dans l'ère de l'après-2015 donnent à penser que ce type de financement restera utile à l'avenir. Par conséquent, les donateurs et les organisations multilatérales devront gérer le financement préaffecté de façon à en tirer le meilleur parti tout en maintenant son coût le plus bas possible. En exposant le point de vue des apporteurs bilatéraux et celui des organisations multilatérales, ce chapitre fournit trois grandes contributions :

- Il révèle les motivations et les pratiques actuelles relatives aux financements préaffectés ainsi que les principales limites à la façon dont ils sont gérés.
- Il décrit les réformes engagées par les donateurs bilatéraux et par les deux principaux bénéficiaires des financements préaffectés, les Nations Unies (ONU) et le Groupe de la Banque mondiale, afin de mieux gérer les financements préaffectés.
- Il émet des suggestions sur la manière dont ces efforts peuvent être poursuivis afin que le financement du système multilatéral soit pérenne et propice à l'obtention de meilleurs résultats dans le domaine du développement.

Encadré 3.1 **Vers une meilleure traçabilité et un meilleur suivi des apports aux organisations multilatérales et transitant par celles-ci**

Depuis 2008, le Rapport sur l'aide multilatérale apporte un éclairage sur l'utilisation totale du système multilatéral, en ne se limitant pas aux contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales de façon à prendre en considération l'ensemble des ressources destinées au système multilatéral ou transitant par celui-ci. Cependant, il n'est pas toujours aisé, dans le système statistique du CAD, de déterminer si un apport est une contribution « de base » ou « préaffectée ». Cela tient principalement à ce que, dans le système statistique du CAD, les ressources allouées aux fonds d'affectation spéciale multi-donneurs et aux fonds communs mondiaux peuvent être comptabilisées comme ressources « de base » ou comme « ressources extrabudgétaires/préaffectées » selon qu'elles répondent ou non aux critères définis dans la Liste des organisations internationales en faveur desquelles les contributions peuvent être comptabilisées comme APD (ci-après dénommée « la Liste »). Parmi les critères à remplir pour pouvoir être inclus dans la Liste, il est requis que les fonds d'affectation spéciale ne soient pas alimentés par un seul donneur ni réservés à un pays particulier et soient administrés par un organisme multilatéral.

Ces dernières années, le traitement des données relatives aux fonds d'affectation spéciale dans le système statistique du CAD de l'OCDE a été un thème récurrent des réunions du Groupe de travail sur les statistiques du financement du développement – GT-STAT), ce qui témoigne du fait que le CAD reconnaît que la Liste laisse en suspens un certain nombre de questions concernant les données relatives aux financements préaffectés, la traçabilité et au suivi des apports à destination de ou transitant par des organisations multilatérales. Plusieurs problèmes majeurs auxquels il convient de remédier pour améliorer la robustesse et la pertinence des données sont présentés ci-après :

- **Cohérence** : Il n'est pas facile de savoir si un apport est de l'APD bilatérale ou multilatérale. La Liste était conçue à l'origine pour établir une distinction entre les institutions multilatérales éligibles à l'APD et les institutions multilatérales non éligibles à l'APD. Cependant, en ce qui concerne les fonds d'affectation spéciale, l'inclusion ou non dans la Liste détermine somme toute si un financement est comptabilisé comme APD bilatérale (en étant considéré comme un canal de mise en œuvre de programmes bilatéraux, ou financement préaffecté) ou comme APD multilatérale. Alors que maints grands fonds d'affectation spéciale figurent sur la Liste (par exemple, ceux pour lesquels le Groupe de la Banque mondiale remplit la fonction d'administrateur, comme le Fonds pour l'environnement mondial, ou le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) et que les fonds qui leur sont alloués sont comptabilisés comme de l'APD multilatérale, certains fonds d'affectation spéciale similaires ne le sont pas (par exemple, le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire) bien qu'en principe ils satisfassent aux conditions requises. Plusieurs fonds d'affectation spéciale multi-donneurs des Nations Unies administrés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires des Nations Unies ne figurent pas non plus sur la Liste. Ainsi donc, il se peut que les apports aux fonds d'affectation spéciale ayant des caractéristiques similaires soient traités différemment dans les statistiques, certains étant comptabilisés dans l'APD bilatérale et d'autres dans l'APD multilatérale.
- **Traçabilité** : Actuellement, l'inclusion dans la Liste signifie en outre qu'un code-canal individuel est attribué à l'organisation et que des données statistiques sur les versements de cette organisation peuvent être collectées. En conséquence, la traçabilité et la transparence du total des financements accordés aux fonds d'affectation spéciale qui ne figurent pas sur la Liste (autrement dit ceux qui ne reçoivent pas de code-canal individuel) est réduite puisque le volume total des financements consentis à ces canaux ne peut s'obtenir qu'en menant de chronophages recherches par mots clés dans les rubriques descriptives de chaque statistique bilatérale ayant un code-canal multilatéral.

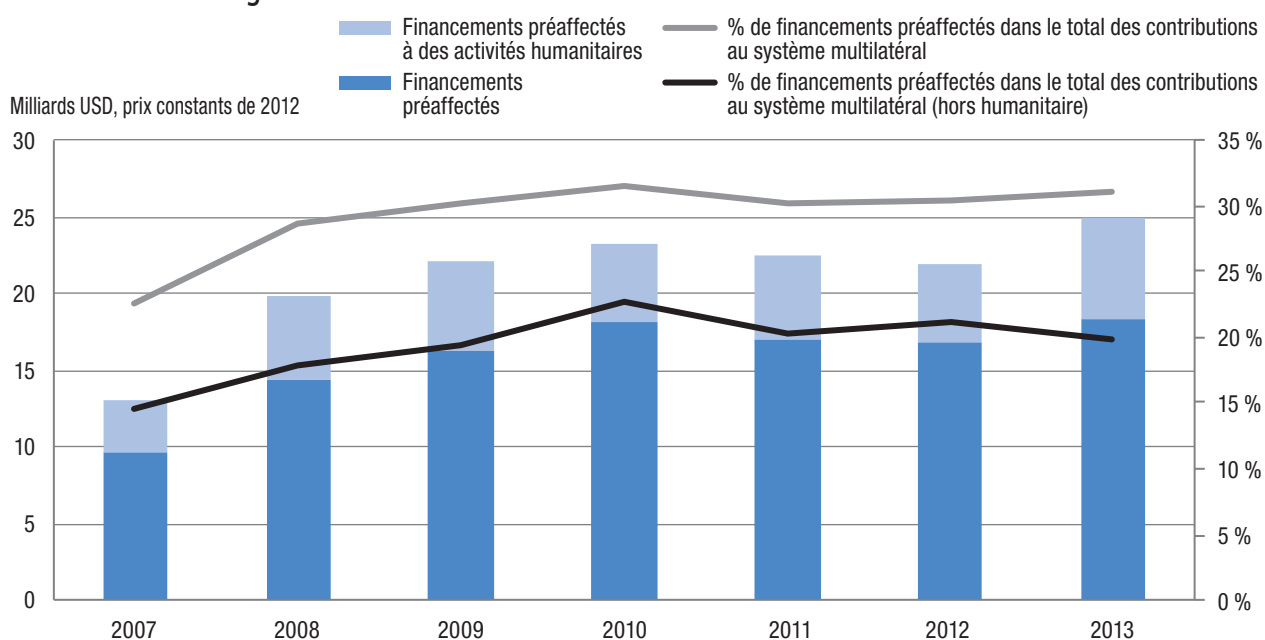
...

Encadré 3.1 **Vers une meilleure traçabilité et un meilleur suivi des apports aux organisations multilatérales et transitant par celles-ci** (Suite)

- **Pertinence** : Selon la définition énoncée dans la Liste, la contribution versée à un fonds d'affectation spéciale peut être considérée comme multilatérale si le fonds est géré de façon autonome par une entité multilatérale « ayant pour membres des gouvernements ». De plus en plus, les organisations multilatérales considèrent explicitement les fonds d'affectation spéciale et les dispositifs extrabudgétaires comme un moyen de s'engager dans des partenariats au-delà du cercle de leurs membres. Dans l'ère de l'après-2015, ils seront utilisés pour mettre en commun des ressources provenant de sources souveraines et non souveraines, dont le secteur privé. Une définition se référant à des entités dont les membres « comprennent » des gouvernements sera probablement nécessaire.
- **Comparabilité** : Le traitement statistique des fonds d'affectation spéciale dans le système statistique du CAD de l'OCDE diffère légèrement de celui qui en est fait dans les registres statistiques des organisations multilatérales elles-mêmes (ex. : le Groupe de la Banque mondiale). C'est pourquoi une définition commune des fonds d'affectation spéciale et des fonds préaffectés contribuerait à clarifier les données statistiques et les messages dégagés de leur analyse.

Pour répondre en partie à ces préoccupations, le GT-STAT étudie actuellement un certain nombre de mesures, comme : i) élaborer des directives supplémentaires pour évaluer le caractère multilatéral des fonds d'affectation spéciale ; et ii) approuver un exercice pilote visant à attribuer des codes-canaux individuels à dix organisations de plus qui n'ont pas été soumises à un examen de conformité aux critères requis par la Liste pour que leurs activités soient comptabilisées dans l'ADP, afin d'examiner les possibilités d'améliorer le suivi des contributions acheminées par l'intermédiaire d'un plus large éventail d'organisations. Ces initiatives sont les bienvenues. Cependant, les efforts visant à remédier aux lacunes actuelles du système statistique devront être inclusifs et plus rapides si l'on veut que le système statistique du CAD de l'OCDE puisse suivre de façon plus cohérente et plus transparente la part importante – et probablement croissante – du financement du développement dirigé vers et transitant par les dispositifs multilatéraux.

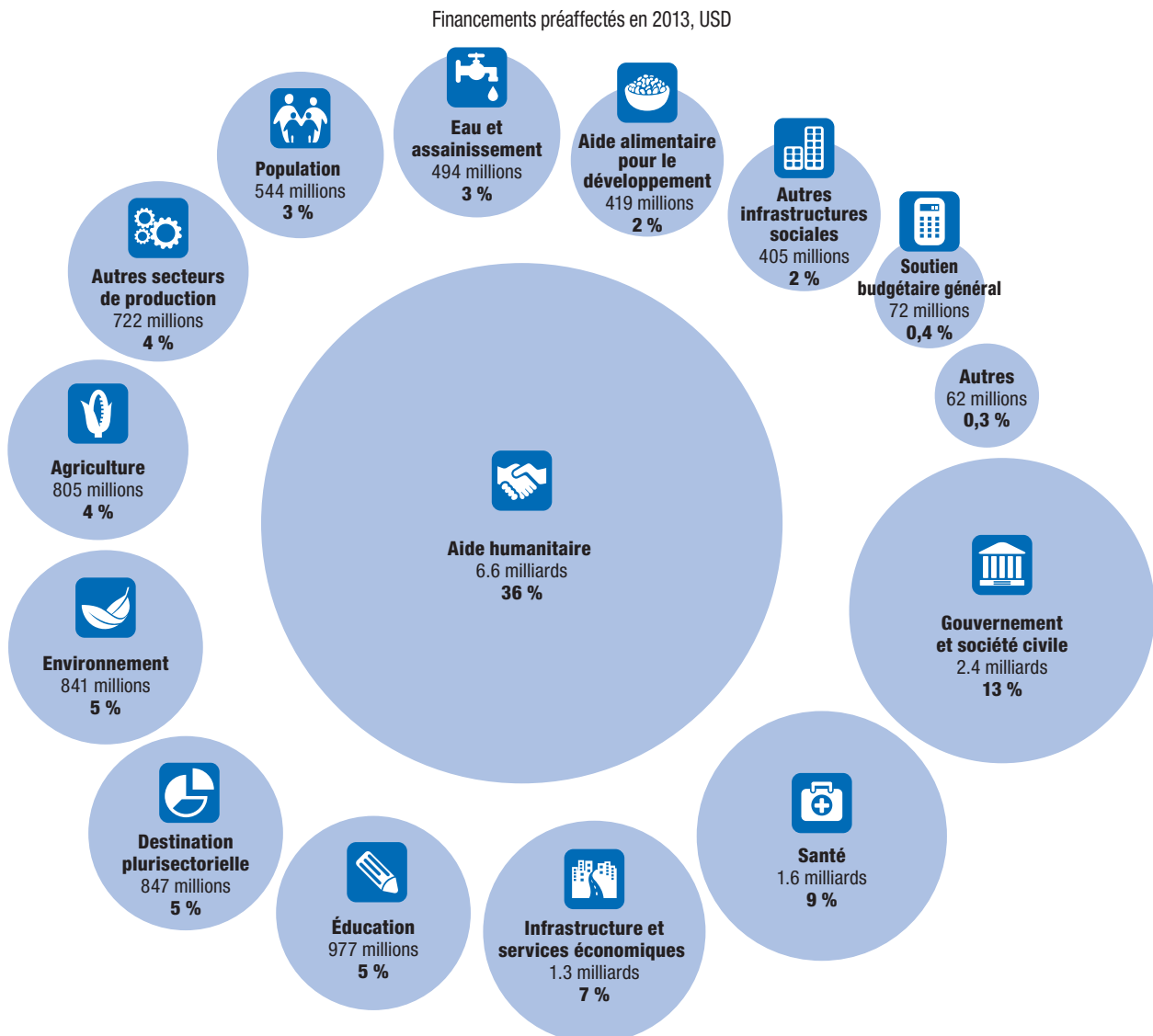
Graphique 3.1 **Le financement préaffecté a augmenté en volume et en pourcentage du financement total des organisations multilatérales**



Source : Calcul des auteurs à partir des données 2015 du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354902>

Graphique 3.2 **Le financement préaffecté se concentre largement dans le secteur humanitaire**



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354913>

Éléments relatifs aux causes profondes du financement préaffecté et à ses implications

Le recours généralisé au financement préaffecté a conduit à une « bilatéralisation » des organisations multilatérales

Tout d'abord par le biais des contributions volontaires, puis par celui des contributions préaffectées, certains donneurs bilatéraux ont acquis davantage d'influence sur la détermination des priorités et du volume des budgets des organisations multilatérales, court-circuitant ainsi la gouvernance « purement multilatérale » en vertu de laquelle les décisions sont prises par tous les membres conformément à des règles approuvées collectivement. Dans le cas des Nations Unies, par exemple, le système de financement actuel, où les contributions préaffectées constituent une part

substantielle de l'ensemble des financements, diffère radicalement du système prévu à l'origine dans la Charte des Nations Unies, selon laquelle les priorités et la taille du budget à financer au moyen des contributions statutaires des États membres doivent être définies par l'Assemblée générale. De même, le système de financement actuel de la Banque mondiale et d'autres banques de développement multilatérales a entraîné une certaine « bilatéralisation » de ces institutions, étendant leurs activités au-delà de ce que leur auraient permis les sommes obtenues par reconstitution des ressources et augmentant l'influence exercée par des groupes de donneurs sur des priorités spécifiques. Ce phénomène de « bilatéralisation » des organisations multilatérales a déjà été examiné dans de précédentes éditions du présent rapport (OCDE-CAD, 2010 et 2013).

Les déterminants de la « bilatéralisation » des organisations multilatérales sont liés aux structures de gouvernance existantes et à la performance

D'après la littérature, cette « bilatéralisation » s'explique par diverses raisons. En ce qui concerne la structure de la gouvernance, le système de financement actuel résulte apparemment de la combinaison des trois principaux facteurs suivants :

- l'impasse décisionnelle à laquelle a conduit un système multilatéral d'une complexité croissante, où les divergences d'intérêt rendent plus difficile l'obtention d'un accord (voir, entre autres, Thompson, 2006 ; Tierney, 2006)
- les actions entreprises par de puissants membres pour contourner la volonté de la majorité (par ex. : voir Graham, 2012)
- la lenteur avec laquelle les réformes de la gouvernance reflètent la plus grande importance relative des autres donneurs souverains (les donneurs dits « émergents »), le nouveau rôle des organisations privées, à but lucratif ou non, sur la scène de la coopération pour le développement, et l'émergence de nouveaux défis mondiaux qui peuvent nécessiter une gouvernance et un financement sur mesure (ex. : voir Jenks et Jones, 2013).

En ce qui concerne la performance, le système de financement actuel s'est apparemment construit pour répondre au sentiment des donneurs selon lequel le système multilatéral présente des inefficiences, étant donné que les fonds préaffectés s'accompagnent de dispositions *ad hoc* qui permettent au donneur d'exercer une supervision plus étroite. En outre, comme dans de nombreux pays fournisseurs la coopération pour le développement est maintenant soumise à un examen plus rigoureux de la part des citoyens, les donneurs sont de plus en plus contraints de mettre en lumière les résultats obtenus. Dans ce contexte, la préaffectation du financement peut répondre à la nécessité pour les donneurs de rendre davantage compte des sommes qu'ils consacrent à la coopération pour le développement et d'accroître leur transparence (Reinsberg, 2013 ; Thalwitz, 2013 ; Weinlich, 2010).

Le fort recours des organisations multilatérales au financement préaffecté influence lui-même sur leur performance et sur leur gouvernance effective

La relation de cause à effet entre la gouvernance/performance et le système de financement actuel des organisations multilatérales, cependant, n'est pas unidirectionnelle. Le système de financement actuel est plus que le simple fruit des problématiques de gouvernance et de performance : avec ses larges volumes de financement préaffecté, il est aussi un facteur déterminant de la gouvernance et de la performance. Cela tient au fait que, même au sein d'une organisation multilatérale, les priorités et les activités sont de plus en plus régies par une multitude de structures de gouvernance qui rassemblent des groupes spécifiques de donneurs (qui ne se limitent pas aux seuls États membres souverains). De surcroît, comme les organisations multilatérales recourent de plus en plus au financement préaffecté, elles deviennent de plus en plus des centres d'acheminement de l'aide au développement qui se font concurrence pour obtenir des financements. Par conséquent, malgré

les nombreux avantages potentiels et réels des ressources préaffectées, ce type de financement peut nuire à une répartition stratégique et cohérente des ressources et des risques, en entretenant une concurrence malsaine entre les organisations multilatérales pour l'obtention de ressources.

L'examen des causes profondes de la préaffectation des fonds peut aider à prévoir où ces fonds s'orienteront

On peut raisonnablement penser que tant que ses causes profondes perdureront, la préaffectation des fonds perdurera. Remédier à la lenteur avec laquelle les réformes de la gouvernance reflètent la plus grande importance relative d'autres donateurs souverains et aux inefficiences réelles et perçues des organisations multilatérales pourrait donc réorienter le modèle de financement. Toutefois, la nécessité de combler l'important déficit de financement du développement en mobilisant des ressources additionnelles auprès de sources publiques et privées, l'importance grandissante des acteurs non étatiques sur la scène de la coopération pour le développement, et l'orientation thématique (même si elle est transsectorielle) des Objectifs de développement durable font partie des raisons pour lesquelles on peut raisonnablement considérer que le financement préaffecté continuera de jouer un rôle dans le système de financement multilatéral. Ainsi donc, en sus de remédier à la lenteur avec laquelle les réformes de la gouvernance reflètent la plus grande importance relative d'autres donateurs souverains, il est essentiel que les organisations multilatérales promeuvent des réformes qui améliorent leur performance, leur transparence et leur redevabilité par rapport aux résultats, et que les donateurs comme les organisations multilatérales gèrent les fonds préaffectés de façon à en tirer le meilleur parti tout en maintenant leur coût le plus bas possible. Les recommandations formulées dans ce chapitre contribuent à faire avancer ces réformes afin que le financement du système multilatéral soit pérenne et propice à l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement.

Présentation des politiques et pratiques des donateurs en matière de financement préaffecté

Les membres du CAD voient de nombreux avantages à l'utilisation des fonds préaffectés, mais se déclarent aussi préoccupés par les coûts qui y sont associés

Préférences affirmées : la visibilité et la capacité à influencer sur les programmes des organisations multilatérales sont les principales raisons du recours aux fonds préaffectés

Parmi les réponses à l'enquête du CAD-OCDE sur les dotations d'aide multilatérale, le motif d'utilisation des fonds préaffectés le plus souvent cité (par 14 sur 22 membres) est qu'ils permettent d'influer davantage sur les programmes de développement d'une organisation multilatérale.³ En particulier, les membres du CAD déclarent que la préaffectation des contributions est un moyen d'aligner le programme d'une organisation sur leurs propres priorités, de répondre à des priorités qui ne sont pas correctement couvertes par les contributions aux budgets centraux et de concevoir des programmes plus innovants. Les réponses aux questions ouvertes de l'Enquête laissent penser que les membres du CAD estiment devoir influencer sur les programmes des organisations lorsqu'ils considèrent que ces derniers ne s'adaptent pas suffisamment vite aux nouveaux défis. Les réponses indiquent qu'ils souhaitent accorder une place plus importante à des priorités thématiques ou géographiques particulières, ce qu'ils ne pourraient faire aussi efficacement sans la légitimité et le pouvoir de rassemblement de ces organisations. Le second motif d'utilisation des fonds préaffectés le plus souvent cité (par 8 sur 22 membres) est qu'ils confèrent une visibilité accrue aux ressources des donateurs. Il est intéressant de noter que cinq des huit donateurs ayant évoqué ce motif sont de grands donateurs dont l'APD nette dépasse les 5 milliards USD.

La préaffectation des financements est perçue comme un moyen d'améliorer la supervision, l'harmonisation et la coordination

Les réponses à l'Enquête révèlent que les donateurs voient dans la préaffectation des financements un moyen efficace de mieux superviser la mise en œuvre et obtenir des résultats, étant donné que ces ressources s'accompagnent d'obligations spéciales, notamment en matière de notification. Il peut être particulièrement important d'imposer de telles obligations quand un donateur estime que les systèmes d'assurance qualité d'une organisation multilatérale ne sont pas suffisamment solides. Dans le cas de dispositifs multi-donneurs, les donateurs déclarent que réserver des fonds à des fins spécifiques peut être un moyen de renforcer la coopération avec des donateurs partageant les mêmes valeurs sur des questions spécifiques, de profiter des compétences spécialisées que possèdent les différents donateurs et d'harmoniser les efforts sur le terrain.

Les petits et « nouveaux » fournisseurs considèrent la préaffectation comme un moyen de réduire leurs propres contraintes d'acheminement, d'apprendre des organisations multilatérales et d'intensifier leurs efforts bilatéraux

Les réponses à l'Enquête laissent penser que, pour les petits donateurs en particulier (mais pas exclusivement), la préaffectation permet de cibler le financement sur des priorités thématiques spécifiques dans des régions ou pays où ils ne sont pas présents sur le terrain ou dans lesquels leur capacité de mise en œuvre est insuffisante, et d'honorer des engagements qui exigent une capacité d'exécution supérieure à celle qu'ils possèdent. Les petits donateurs voient également dans la préaffectation des financements un moyen de bénéficier de l'expertise et du professionnalisme des organisations multilatérales dans le domaine de la gestion des fonds, notamment en matière de contrôle financier, de supervision de la gestion et de gestion de l'investissement. En outre, certains petits donateurs ont mis à profit l'expertise des organisations multilatérales pour forger de nouveaux partenariats et amplifier leurs propres efforts. Par exemple, la République tchèque s'est employée, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI), à mettre en place un programme de coopération trilatérale visant à favoriser le développement de l'agro-alimentaire en Éthiopie et au Soudan du Sud. La Corée s'est associée à différentes organisations multilatérales pour mettre davantage son avantage comparatif au service du développement rural en Asie du Sud. À un moment où l'avantage comparatif que procure aux organisations multilatérales leur « savoir-faire » semble en passe de s'éroder du fait de l'apparition de nouvelles sources d'expertise (par exemple, par le biais des donateurs émergents ; voir Kharas et Blomfield, 2013), ces initiatives constituent des exemples de coopération positive et gagnant-gagnant entre un donateur et une organisation multilatérale. Le rôle normatif, le pouvoir de rassemblement et la capacité de coordination d'une organisation multilatérale ont été fructueusement alliés à l'expérience et aux connaissances spécifiques d'un donateur bilatéral.

Les donateurs reconnaissent qu'en dépit de ces avantages, la préaffectation peut accroître les coûts et les inefficacités

Les coûts élevés en termes de ressources humaines employées pour gérer les fonds préaffectés ont été explicitement évoqués par 15 des 22 répondants comme source de préoccupation. En fait, accorder des financements préaffectés implique de négocier l'accord initial et de tenir des réunions régulières pour évaluer les progrès – ce qui alourdit la charge de travail des donateurs et des organisations multilatérales. Ainsi, il peut être moins onéreux de préaffecter les fonds que de les gérer bilatéralement, mais cela est néanmoins plus coûteux et exige davantage de transactions pour le fournisseur bilatéral que l'on pourrait s'y attendre. De surcroît, plusieurs membres du CAD sont bien conscients des risques associés aux fonds préaffectés en termes de duplication et de réduction de l'impact global (voir encadré 3.2).

L'absence de stratégie ou de politique explicite concernant le financement préaffecté et la fragmentation du pouvoir décisionnel nuisent à une utilisation stratégique de ces ressources

La plupart des membres du CAD n'ont pas de stratégie ou de politique explicite en matière de financement préaffecté

Bien que les réponses à l'Enquête pointent vers des raisons spécifiques justifiant pourquoi les membres du CAD recourent au financement préaffecté, ces dernières ne sont pas développées dans les documents d'orientation ou les stratégies dans lesquels les membres énoncent les objectifs et les avantages comparatifs de ce type de financement. Quelques membres du CAD (5 sur 22 répondants) déclarent avoir une politique ou une orientation claire pour déterminer la proportion des financements aux budgets centraux par rapport aux financements préaffectés, même si aucun membre du CAD n'a défini d'objectif quantitatif pour le ratio financements aux budgets centraux/ financements préaffectés. Comme on le verra plus loin, la plupart des membres du CAD versent des contributions préaffectées au cas par cas, et les décisions relatives aux ressources aux budgets centraux et aux ressources préaffectées sont souvent prises par différentes composantes de l'administration. Dans ce contexte, la Belgique et la France se démarquent par leur approche puisque ces deux pays ont explicitement adopté une politique de « contribution maximale aux ressources aux budgets centraux » qui se reflète dans leurs dotations, les contributions aux budgets centraux effectives constituant plus de 80 % du total de leurs contributions au système multilatéral. Trois autres membres du CAD (l'Autriche, la Finlande et les Pays-Bas) se sont engagés dans leurs politiques de développement à accroître les financements aux budgets centraux; actuellement, 68-89 % du volume total des financements qu'ils accordent aux organisations multilatérales revêt la forme de contributions aux budgets centraux. Au sein du CAD, les membres dont les contributions aux budgets centraux représentent la plus faible part dans le total du financement multilatéral sont l'Islande (35 %), l'Australie (42 %), les États-Unis (50 %), la Norvège (52 %) et le Canada (52 %) (données de 2013).

De bonnes pratiques se font jour qui fournissent au personnel de meilleures orientations sur la gestion des fonds préaffectés

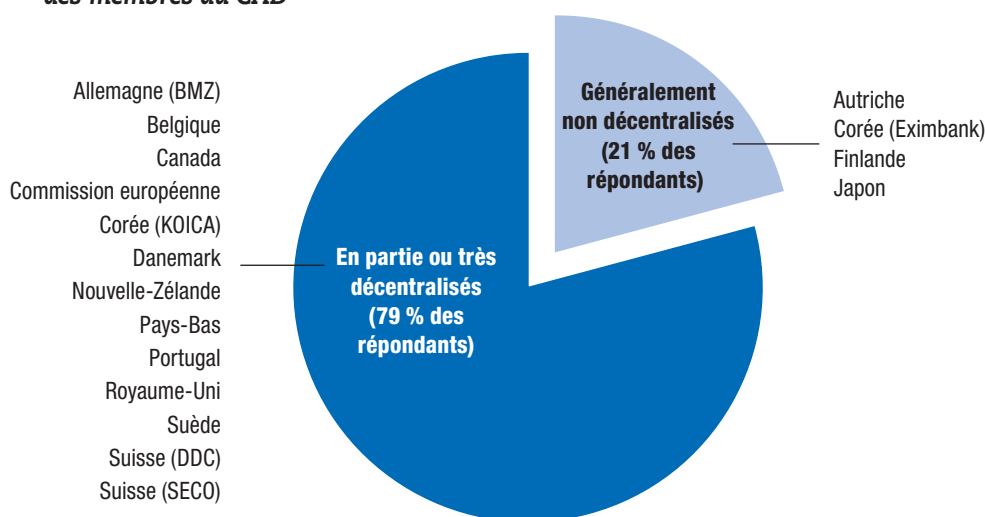
Dans la plupart des cas, aucune politique explicite ne guide l'utilisation des fonds préaffectés. Toutefois, plusieurs donneurs prennent actuellement des mesures constructives pour fournir des orientations, ce que l'on peut saluer comme une bonne pratique naissante. La majorité des membres du CAD ayant répondu à l'Enquête (16 sur 22) n'ont pas de politique, de lignes directrices ni de critères concernant l'emploi des fonds préaffectés. Dans les rares cas où ils en ont, ils énoncent des principes très généraux, comme celui de l'alignement sur les intérêts politiques ou stratégiques des membres dans le domaine de la coopération pour le développement, et des motivations pragmatiques, comme la promotion de nouvelles initiatives. Même s'il est encore trop tôt pour en apprécier l'impact, on peut se féliciter que deux membres du CAD aient pris des dispositions pour donner des orientations plus précises sur la gestion des fonds préaffectés. Le programme australien d'aide a mis en place en 2014 à l'échelle de l'ensemble du ministère un plan de gestion des fonds d'affectation spéciale pour fournir des instructions, une formation et une assistance à la création et à la gestion des fonds d'affectation spéciale. Le Royaume-Uni a élaboré en décembre 2012 une stratégie pour les fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale. Cette stratégie introduit un ensemble de principes dont les responsables de programme doivent tenir compte avant de décider d'accorder un financement préaffecté. Un des principes consiste à consulter la direction chef de file du Department for International Development (DFID) sur toute décision relative au soutien à un nouveau fonds d'affectation spéciale. En principe, cela devrait permettre à la direction chef de file d'évaluer, par exemple, si, dans tel cas particulier, une facilité générale ne serait pas un cadre plus approprié qu'un nouveau fonds d'affectation spéciale. En outre, cela devrait garantir, en principe, l'alignement de toutes les décisions de financement sur les priorités définies par le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale. C'est une réforme prometteuse, mais il faudra encore du temps avant que le Royaume-Uni puisse déterminer si ces lignes directrices ont permis d'améliorer la cohérence et l'efficacité avec lesquelles les fonds préaffectés sont alloués.

De plus, quelques membres n'ayant pas de politique explicite en ce qui concerne les fonds préaffectés appliquent des dispositions générales qui favorisent les approches communes, des financements prévisibles et des procédures harmonisées. Par exemple, la Note de 2011 de la Belgique sur sa politique multilatérale déconseille explicitement le financement *ad hoc* des organisations multilatérales (à l'exception des lignes budgétaires concernant l'action humanitaire et le Fonds belge pour la sécurité alimentaire). De même, les directives du Danemark sur la coopération multilatérale pour le développement stipulent que des contributions peuvent être versées à des fonds d'affectation spéciale pour des interventions spéciales dans des États fragiles, mais que la priorité doit être accordée aux dispositifs multi-donneurs.

Chez les donateurs, le pouvoir décisionnel en matière de financements préaffectés est très fragmenté – éclaté entre les différentes directions et/ou décentralisé au profit des services sur le terrain

Chez tous les membres du CAD, différents ministères/institutions et plusieurs directions au sein d'un même ministère peuvent accorder des financements préaffectés aux organisations multilatérales. En outre, dans le cas de certains membres du CAD, les contributions aux budgets centraux et les contributions préaffectées allouées à une même organisation multilatérale ne sont pas gérées par le même ministère ou la même institution ou par la même direction au sein d'un ministère ou d'une institution donné. Cela s'explique par le fait que, chez de nombreux membres du CAD, les contributions aux budgets centraux des entités des Nations Unies sont versées par les ministères sectoriels – par exemple, par le ministère de l'Agriculture à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou par le ministère de l'Environnement au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) – alors que les ressources extrabudgétaires accordées à ces mêmes entités le sont par le ministère/la direction chargé de l'essentiel de la coopération pour le développement du membre, ce qui reflète les efforts déployés par le donneur pour établir des partenariats afin de mettre en œuvre le programme bilatéral sur le terrain. L'enquête de 2012 du CAD de l'OCDE sur le degré de décentralisation au profit des services sur le terrain (OECD/DAC 2012 Survey on the Levels of Decentralisation to the Field) confirme la décentralisation des financements préaffectés : 15 des 19 organismes de coopération pour le développement ayant répondu à la question ont déclaré que leur aide « multi-bilatérale » (ressources préaffectées) est en partie ou très décentralisée (graphique 3.3.).

Graphique 3.3 Les financements préaffectés sont relativement décentralisés entre les différents organismes des membres du CAD



Source : Réponses à l'enquête de 2012 sur le degré de décentralisation au profit des services sur le terrain (2012 Survey on the Levels of Decentralisation to the Field).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354923>

La fragmentation du pouvoir décisionnel conduit dans la pratique à des dotations au coup par coup et à un engagement stratégique limité auprès des organisations multilatérales

Si le nombre des directions/institutions associées à la prise de décisions relatives au financement multilatéral ne se traduit pas nécessairement par une attribution sous-optimale des fonds, assurer la coordination et la cohérence des pratiques de gestion des fonds constitue un problème pour la plupart des donateurs. Cette fragmentation du pouvoir décisionnel aboutit souvent à des décisions non coordonnées, avec trois retombées négatives majeures. Premièrement, les donateurs n'ont pas une vision d'ensemble de toutes les ressources préaffectées transitant par le système multilatéral ni de leur impact global. La plupart des membres du CAD ne connaissent pas le nombre des fonds d'affectation spéciale auxquels ils contribuent ou les sommes en jeu. Demander directement aux organisations est donc parfois pour eux le seul moyen d'obtenir des informations. Cela est confirmé par le fait que plusieurs membres du CAD ont indiqué avoir eu du mal à collecter les informations sur les fonds d'affectation spéciale nécessaires pour répondre à l'enquête 2013 du CAD de l'OCDE sur les dotations d'aide multilatérale. Pour remédier à ce problème, certaines organisations, en particulier le Groupe de la Banque mondiale, ont commencé à proposer aux donateurs des examens de portefeuille afin qu'ils aient une vision consolidée de leurs contributions. Pour l'heure, la Banque mondiale a conduit de tels examens en collaboration avec dix grands donateurs, dont l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni (voir la section suivante qui présente les politiques et pratiques des organisations multilatérales en matière de gestion des fonds préaffectés).

Deuxièmement, pour la plupart des donateurs, le dialogue avec les organisations multilatérales sur les ressources préaffectées se déroule principalement au niveau opérationnel, ce qui offre peu de possibilités d'engagement stratégique. Or seul l'engagement à un niveau stratégique peut aider les donateurs à identifier les priorités communes et les outils les plus efficaces pour y répondre. Au lieu de cela, le dialogue entre les donateurs et les organisations multilatérales porte actuellement pour l'essentiel sur des détails opérationnels, ce qui fait de ces organisations plus des agents d'exécution que des partenaires institutionnels. À cet égard, les consultations stratégiques entamées par le Groupe de la Banque mondiale en 2013 (et celles que certaines entités des Nations Unies mènent auprès de grands donateurs) sont un bon début pour faciliter la réflexion des donateurs et des organisations multilatérales sur ce à quoi ils veulent œuvrer ensemble et sur les moyens d'y parvenir. Par exemple, le Royaume-Uni a récemment mis en place en collaboration avec le PNUD et l'UNICEF des examens annuels de portefeuille qui pourraient porter ses discussions avec ces organisations à un niveau stratégique. D'après les résultats de l'Enquête, dix membres du CAD⁴ déclarent soumettre régulièrement leurs portefeuilles à des examens afin d'évaluer et de rationaliser leur financement multilatéral. Ces exercices ont une portée limitée pour la plupart d'entre eux, car ils ne couvrent que la Banque mondiale (ils sont encouragés par les examens de portefeuille des donateurs que la Banque mondiale propose désormais) ou quelques organisations multilatérales, ou encore les financements accordés par un ministère/une institution. Ils représentent en revanche un bon point de départ pour amorcer la réflexion sur le financement multilatéral, ses objectifs et les meilleurs moyens de servir des priorités partagées. Procéder à des consultations stratégiques et à des examens de portefeuille pourrait constituer une nouvelle bonne pratique de gestion des financements préaffectés.

Les donateurs doivent améliorer la communication verticale et horizontale pour faire en sorte que les dotations préaffectées reflètent les bonnes pratiques et les engagements institutionnels

Troisièmement, en l'absence de retour d'information systématique à l'intention et de la part des hauts responsables, il arrive fréquemment que les décisions relatives aux fonds préaffectés ne prennent pas compte des processus de réforme décidés à plus haut niveau. Il faudrait donc que les membres du CAD fournissent des instructions plus précises sur la préaffectation des financements et instaurent des circuits d'information coordonnés allant du sommet de leurs administrations à la base et inversement. À cet égard, la création d'un bureau chargé de centraliser toutes les informations relatives aux fonds préaffectés et d'appuyer les bureaux locaux, comme c'est le cas au Royaume-Uni, pourrait être pour certains donateurs une mesure efficace.

Encadré 3.2 Le « Point de vue... » de M. Jürgen Zattler

M. Jürgen Zattler est Directeur général adjoint, Politique de développement européenne et multilatérale, au ministère fédéral allemand de la Coopération et du développement (BMZ).

De mon point de vue, nous devons améliorer la qualité et la gestion des financements préaffectés et en assurer un meilleur alignement sur les activités centrales des organisations multilatérales.

Les organisations multilatérales efficaces et les enceintes internationales seront des éléments fondamentaux dans le paysage du développement de l'après-2015 pour, collectivement, éliminer la pauvreté, relever les défis mondiaux et assurer la mise à disposition et le financement des biens publics mondiaux, et obtenir des résultats en matière de développement durable. Mais les organisations multilatérales sont-elles adaptées à ces missions ? En faisant le point sur la récente crise provoquée par l'épidémie d'Ébola, nous sommes amenés à nous demander si les difficultés rencontrées ont résulté de la politique et des stratégies que nous autres donateurs avons menées à l'égard des organisations multilatérales ces dernières années. Les faits et les chiffres contenus dans le présent rapport du CAD sur l'aide multilatérale montrent que les contributions préaffectées versées aux organisations multilatérales augmentent régulièrement et rapidement.

Dès lors que les contributions préaffectées sont bien gérées à la fois par les donateurs et par les organisations multilatérales et qu'elles sont alignées sur les activités principales respectives des organisations multilatérales, elles peuvent ouvrir des opportunités – comme la possibilité de financer l'innovation et les biens publics mondiaux, d'allouer des fonds à des États fragiles, des territoires non souverains et des États qui ont des arriérés, ou de mobiliser rapidement des fonds dans des situations d'urgence humanitaire. Cependant, le recours accru au financement préaffecté pose un certain nombre de problèmes. Les avantages comparatifs des organisations multilatérales, en tant qu'organismes définissant des programmes et des normes, en tant que donateurs de dernier ressort dans les États fragiles et insuffisamment aidés et en tant que financeurs du développement risquent de s'estomper. Les fonds préaffectés font souvent concurrence aux activités principales des organisations multilatérales. En raison de coûts de transaction élevés, les ressources aux budgets centraux sont parfois utilisées pour subventionner des activités financées par les contributions préaffectées. En outre, les fonds préaffectés peuvent affaiblir le pouvoir décisionnel des instances dirigeantes et court-circuiter les pays partenaires qui sont les véritables bénéficiaires de la coopération (multilatérale) pour le développement.

Les donateurs peuvent avoir des raisons légitimes d'opter pour la préaffectation. Toutefois, en notre qualité de donateurs bilatéraux et de fondateurs et bailleurs de fonds du système multilatéral de développement, nous avons tout particulièrement le devoir de nous assurer que nous exploitons au mieux les avantages comparatifs des organisations multilatérales. Comment y parvenir ? Nous devons être honnêtes avec nous-mêmes et reconnaître qu'envisager de revenir à un système de financement reposant uniquement sur les contributions aux budgets centraux ne serait pas réaliste, notamment parce que de nombreux donateurs ne le souhaitent pas pour des raisons politiques. Étant donné que le financement préaffecté est une réalité à prendre en compte, la question cruciale devient alors : comment pouvons-nous améliorer la qualité et la gestion des contributions préaffectées ? En tant que co-présidente du « Building block » de Busan intitulé « Gestion de la diversité et réduction de la fragmentation » et membre de la « Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables sur la réforme du système multilatéral », l'Allemagne a initié un débat sur les principes communs devant régir la préaffectation des financements multilatéraux accordés par les donateurs bilatéraux. Les premiers principes qui viennent à l'esprit sont les suivants : limiter les exigences supplémentaires en matière de notification ou d'évaluation, définir une stratégie claire pour la mise à disposition de fonds préaffectés, et créer un organe centralisateur chargé de contrôler le respect de ces principes.

...

Encadré 3.2 **Le « Point de vue... » de M. Jürgen Zattler (Suite)**

En outre, il faudrait accorder la préférence aux financements à préaffectation plus souple qui sont réservés à un pays/région ou un secteur (mais pas aux deux !) et il faudrait veiller à l'alignement des financements sur les activités principales de l'organisation multilatérale. On pourrait aller encore plus loin avec le financement des résultats dans certains domaines thématiques qui transcendent les « frontières » d'une organisation multilatérale, ce qui est l'objectif du fonds « Delivering Results Together » récemment créé à l'appui de l'initiative des Nations Unies « Unis dans l'action ». Les fonds d'affectation spéciale multi-donneurs sont assurément préférables aux fonds d'affectation spéciale alimentés par un seul donneur et devraient s'accompagner de clauses de caducité pour éviter la perpétuation des fonds préaffectés. De plus, fixer un seuil financier minimum pour la création d'un fonds d'affectation spéciale pourrait se justifier pour garantir que ce fonds ait une certaine importance.

De mon point de vue, nous devrions mieux utiliser les cadres de résultats, qui ont été introduits par la plupart des organisations multilatérales, pour respecter les principes susmentionnés. En liant les contributions préaffectées à l'obtention de certains résultats et à certains indicateurs définis dans le plan stratégique ou dans le système de gestion axée sur les résultats d'une organisation multilatérale, les donateurs bilatéraux peuvent poursuivre leurs objectifs en matière de suivi de l'affectation de leurs ressources financières, être visibles et nouer un dialogue stratégique (sur le financement) avec l'organisation multilatérale (et d'autres partenaires financiers) sans compromettre l'efficacité et les activités principales de l'organisation multilatérale. Les cadres de résultats offrent ainsi aux donateurs bilatéraux et aux organisations multilatérales la possibilité d'améliorer la qualité du financement préaffecté et de s'assurer que celui-ci est pleinement aligné sur les missions respectives des organisations multilatérales.

Les pratiques des membres du CAD en matière d'allocation de financements préaffectés diffèrent

La part des financements accordés aux organisations multilatérales sous la forme de fonds préaffectés varie considérablement d'un fournisseur à l'autre

En 2013, les principaux fournisseurs de financements préaffectés ont été les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon et le Canada, qui ont contribué conjointement à 63 % de l'ensemble des financements préaffectés. Le montant des contributions préaffectées va de 376 000 USD pour la République slovaque à 4.4 milliards USD pour les États-Unis. La part des financements préaffectés dans le total du financement multilatéral varie elle aussi considérablement, de 1 % pour la République slovaque et la Grèce à 57 % pour l'Australie et 65 % pour l'Islande, la moyenne pour les pays membres du CAD s'établissant à 31 % (graphique 3.4, données de 2013).

Un même donneur peut octroyer des contributions aux budgets centraux et des fonds préaffectés dans des proportions très différentes selon l'organisation multilatérale concernée

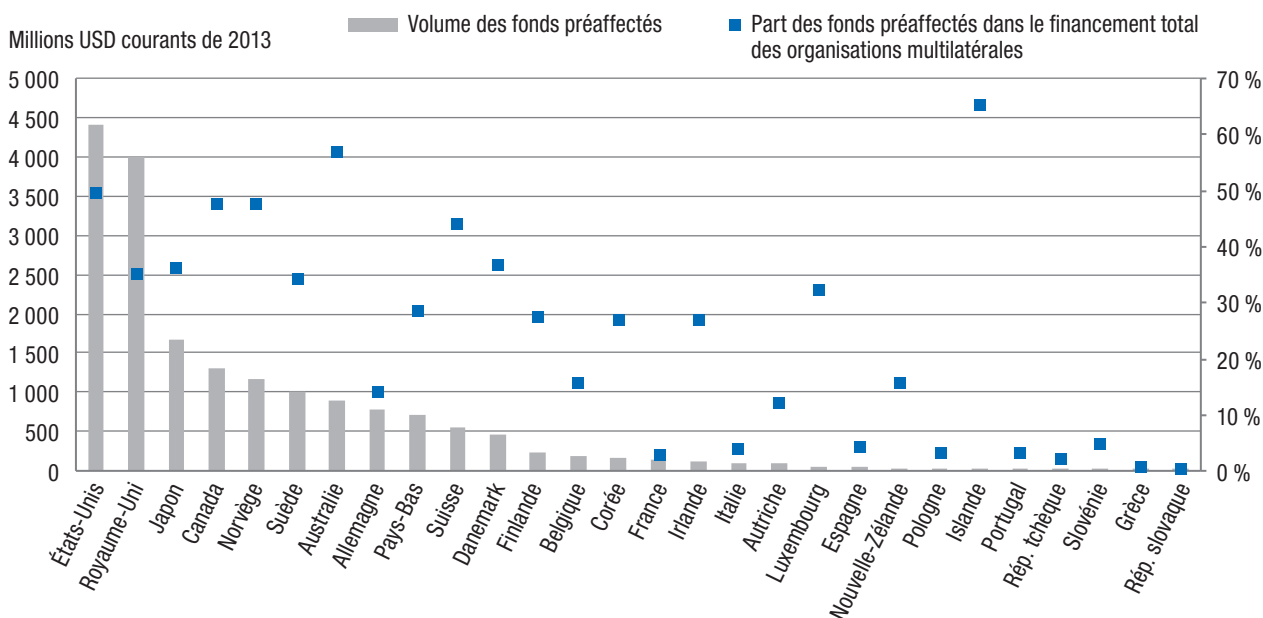
Étant donné qu'elle représente une moyenne entre de nombreuses organisations multilatérales bénéficiaires, la part du financement préaffecté dans le total du financement multilatéral est un indicateur partiel du recours d'un donneur à ce type de financement. En fait, si l'on examine les financements accordés par chacun des pays membres du CAD aux 20 premières organisations multilatérales,⁵ on constate que la plupart des donateurs fournissent des contributions aux budgets centraux et des fonds préaffectés dans des proportions très

différentes selon l'organisation multilatérale concernée, et que même les donateurs pour lesquels les fonds préaffectés constituent une faible proportion de leur financement multilatéral peuvent néanmoins accorder l'essentiel de leurs financements sous la forme de fonds préaffectés à quelques organisations multilatérales. Comme le montre le tableau 3.1, sept membres du CAD⁶ ont attribué en 2013 une plus faible proportion de financements préaffectés (inférieure ou égale à 33 %) à au moins la moitié des organisations multilatérales qu'ils ont financées (apparaissant en bleu). À l'autre extrême, sept autres membres du CAD⁷ ont consenti une importante proportion de financements préaffectés (égale ou supérieure à 50 % en moyenne) à plus de la moitié des organisations multilatérales qu'ils ont financées.

Le tableau 3.1 montre également qu'un même donneur peut verser principalement des contributions aux budgets centraux à certaines organisations multilatérales et presque exclusivement des fonds préaffectés à d'autres. À titre d'exemple, les financements consentis par la Norvège l'ont été à 100 % sous la forme de fonds préaffectés pour l'OCHA, à 95 %, 94 % et 94 % respectivement pour l'UNESCO, l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la FAO, et principalement sous la forme de ressources aux budgets centraux pour le Fonds international de développement agricole (FIDA) (81 %), la Banque interaméricaine de développement (BID) (78 %), l'HCDH (78 %) et l'UNRWA (75 %).

Si la plupart des donateurs fournissent des ressources aux budgets centraux et des fonds préaffectés dans des proportions très différentes selon l'organisation multilatérale concernée, cela peut s'expliquer (comme le suggèrent les réponses à l'Enquête), par le fait que les membres du CAD accordent des financements préaffectés au cas par cas, en fonction de facteurs comme leurs propres évaluations de l'efficacité des organismes, la corrélation entre la mission de l'organisation multilatérale et leurs propres priorités en matière de développement, la mission et le rôle international de l'organisation multilatérale, et leur propre capacité à exercer une influence sur l'organisation en question.

Graphique 3.4 Les plus gros fournisseurs de fonds préaffectés versent sous cette forme jusqu'à 50 % du total de leurs contributions aux organisations multilatérales, 2013



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354934>

Une même organisation peut se voir attribuer presque exclusivement des financements aux budgets centraux par un donneur et presque exclusivement des financements préaffectés par un autre

Une même organisation reçoit des ressources aux budgets centraux et des ressources préaffectées dans des proportions très variables selon le donneur : si l'OCHA a reçu exclusivement des ressources préaffectées de la part de la plupart des membres du CAD, d'autres organisations multilatérales comme la FAO, le FIDA et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ont reçu exclusivement des fonds préaffectés de la part de certains membres du CAD et exclusivement des ressources aux budgets centraux de la part des autres. Cela pourrait indiquer que les donateurs ont des besoins différents en termes d'expertise des organisations multilatérales par rapport à la leur ; par exemple, les membres du CAD ont recours à divers degrés aux organisations multilatérales pour les opérations d'urgence ou pour la mise en œuvre de leur programme bilatéral sur le terrain. Cela pourrait également signifier que la performance des organisations multilatérales n'est pas un critère déterminant dans le choix du ratio ressources aux budgets centraux/autres ressources ou que les donateurs n'ont pas tous la même perception de la performance des organisations multilatérales. Des travaux supplémentaires aideraient à éclaircir ce point.

En accordant d'importants volumes de fonds préaffectés, les donateurs deviennent des partenaires influents et peuvent imposer aux organisations multilatérales de répondre à des priorités spécifiques

La part du financement préaffecté dans le total du financement multilatéral n'est pas le seul paramètre à prendre en considération. Le volume total des fonds préaffectés est lui aussi révélateur. Lorsqu'ils octroient d'importants volumes de ressources préaffectées, les donateurs peuvent devenir des partenaires extrêmement influents pour certaines organisations multilatérales. En 2013, par exemple, le Royaume-Uni a fourni à lui seul 35 % du total des financements préaffectés destinés à la Banque mondiale, le Japon a contribué à hauteur de 22 % au total des financements préaffectés destinés au PNUD, et le Royaume-Uni, le Japon, et les États-Unis ont apporté à eux trois plus de la moitié des financements préaffectés destinés à l'UNICEF.⁸

Les grands fournisseurs de fonds préaffectés sont plus susceptibles de demander que soient établis des rapports sur mesure sur l'emploi des ressources. Ainsi, le Royaume-Uni a demandé à la Banque mondiale d'adopter une politique de diligence spécifique pour les fonds d'affectation spéciale depuis 2013, et il négocie actuellement avec le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF des conventions-cadres qui établissent des normes spécifiques en matière de reddition de comptes et d'information pour les fonds de ce pays. Pour les organisations multilatérales, il peut être intéressant de répondre aux demandes de notification personnalisée émanant des pays gros contributeurs, même si cela alourdit la charge de travail. Dans ce cas, l'organisation multilatérale joue le rôle de prestataire de services et le donneur celui de client concluant un contrat de prestation de services. Cependant, cette approche de type marché peut poser des problèmes. En particulier, lorsqu'il n'est pas pleinement récupéré, le coût de l'administration des activités financées par des ressources préaffectées risque d'être subventionné par des ressources aux budgets centraux. En outre, la faible tolérance des donateurs en matière de fraude et de corruption pourrait donner lieu à l'imposition de conditions qui seraient raisonnables dans le contexte d'un marché privé, mais qui pourraient prêter à controverse dans le contexte d'une organisation multilatérale. C'est le cas, par exemple, des conditions applicables en matière de récupération d'avoirs en cas de fraude quand l'organisation n'a pas récupéré elle-même les avoirs, ce qui se traduit de fait par le subventionnement de ressources préaffectées (versées par quelques donateurs) par des ressources aux budgets centraux (versées par tous les membres de l'organisation).

Les préférences quant au type de préaffectation varient également d'un donneur à l'autre. Au cours des entretiens avec le personnel d'un certain nombre d'organisations, il est apparu que les préférences des membres du CAD varient entre préaffectation souple et préaffectation stricte et entre dispositif à donneur unique et dispositif multi-donneurs. Cependant, on ne dispose pas d'informations quantitatives sur les différents types, ce qui aurait permis de mieux appréhender ces modalités.


Tableau 3.1 **La plupart des donateurs accordent des contributions aux budgets centraux ou préaffectés dans des proportions très variables selon l'organisation multilatérale concernée**

Part du financement préaffecté dans le financement total de 20 grandes organisations multilatérales, 2013

	maximum	minimum	moyenne	dispersion	supérieure à la moyenne
République slovaque	100 % (PNUD)	0 % (Groupe de la Banque mondiale, HCDH, FNUAP, FAO, OIT, PAM, OMS, DOMP, Secrétariat des Nations Unies, UNESCO, HCR)	14 %	34 %	15 %
Nouvelle-Zélande	67 % (OIT)	0 % (OMS, UNESCO, HCDH, Secrétariat des Nations Unies, FIDA, DOMP, HCR)	15 %	21 %	38 %
Portugal	100 % (FNUAP)	0 % (Secrétariat des Nations Unies, OMS, HCDH, PAM, UNESCO, Groupe de la Banque mondiale, FAO, BAfD, BID, UNRWA, UNICEF)	19 %	36 %	25 %
Pologne	100 % (OCHA)	0 % (OMS, CEE-ONU, Secrétariat des Nations Unies, DOMP, OIT, HCDH, FNUAP, Groupe de la Banque mondiale, FAO)	20 %	29 %	33 %
Slovénie	100 % (PAM, HCR)	0 % (PNUD, UNRWA, HCDH, OMS, DOMP, Groupe de la Banque mondiale, Secrétariat des Nations Unies, FAO, OIT)	21 %	37 %	21 %
France	100 % (OCHA, FIDA)	0 % (BAfD, DOMP, BID, UNESCO, HCDH)	30 %	38 %	26 %
Allemagne	100 % (CEE-ONU, OCHA)	0 % (BAfD, HCDH, BID, FIDA)	32 %	36 %	40 %
Autriche	100 % (OCHA, PAM)	0 % (CEE-ONU, Secrétariat des Nations Unies, HCDH, DOMP, UNESCO, OIT, FIDA)	34 %	36 %	40 %
Belgique	100 % (OCHA)	0 % (BAfD, BAfD, BID, DOMP, CEE-ONU)	37 %	32 %	47 %
Irlande	100 % (OCHA)	0 % (BAfD, HCDH, FIDA, DOMP)	38 %	29 %	47 %
Italie	100 % (OCHA, UNESCO, CEE-ONU)	0 % (BAfD, BAfD, BID, FIDA, DOMP)	39 %	37 %	56 %
Corée	100 % (OCHA)	0 % (BAfD, HCDH)	40 %	40 %	37 %
République tchèque	100 % (UNRWA, UNICEF, PAM, FNUAP)	0 % (DOMP, Groupe de la Banque mondiale, OMS, OIT, UNESCO, Secrétariat des Nations Unies, CEE-ONU)	42 %	47 %	43 %
Japon	100 % (OCHA)	0 % (FIDA, BID)	44 %	40 %	47 %
Luxembourg	100 % (OCHA)	0 % (FIDA, UNESCO, DOMP)	45 %	36 %	47 %
Islande	100 % (PAM, OCHA, FNUAP, HCR)	0 % (FAO, HCDH, OMS, DOMP, UNESCO, OIT)	46 %	42 %	47 %
Suède	100 % (OCHA, CEE-ONU)	0 % (BID, FIDA)	46 %	33 %	50 %
Danemark	100 % (OCHA, BID, FIDA, HCDH)	1 % (WHO)	46 %	36 %	47 %
Pays-Bas	100 % (OCHA, BAfD, DOMP)	0 % (BAfD)	47 %	32 %	50 %
Espagne	100 % (FNUAP, OCHA, UNICEF, FIDA, PAM, HCDH, HCR)	0 % (Groupe de la Banque mondiale, Secrétariat des Nations Unies, BID, DOMP, CEE-ONU)	47 %	45 %	50 %
Finlande	100 % (OCHA, DOMP)	0 % (BAfD, Secrétariat des Nations Unies)	47 %	35 %	39 %
Grèce	100 % (PAM, CEE-ONU, HCDH, HCR)	0 % (OMS, DOMP, UNESCO)	50 %	50 %	50 %
Royaume-Uni	100 % (OCHA, CEE-ONU, FIDA, BID)	0 % (OIT, Secrétariat des Nations Unies)	54 %	39 %	55 %
Norvège	100 % (OCHA, CEE-ONU)	4 % (DOMP)	54 %	31 %	50 %
Australie	100 % (BID, OCHA, UNICEF, HCR)	0 % (HCDH, UNRWA, UNESCO)	55 %	39 %	56 %
Suisse	100 % (HCDH, OCHA, CEE-ONU)	2 % (BAfD)	57 %	30 %	45 %
Canada	100 % (HCDH, UNRWA, OCHA)	4 % (UNESCO)	59 %	34 %	58 %
États-Unis	100 % (Secrétariat des Nations Unies, UNRWA, OCHA, OIT, PAM, PNUD, UNESCO, HCR)	0 % (FIDA, DOMP, BID)	61 %	43 %	58 %

Note : Supérieure à la moyenne = pourcentage d'organisations multilatérales recevant des contributions extrabudgétaires dans une proportion supérieure à la proportion allouée en moyenne par le donneur aux 20 organisations multilatérales.

Source : Calcul des auteurs à partir des données 2015 du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355656>

Politiques et pratiques des organisations multilatérales en matière de gestion des fonds préaffectés

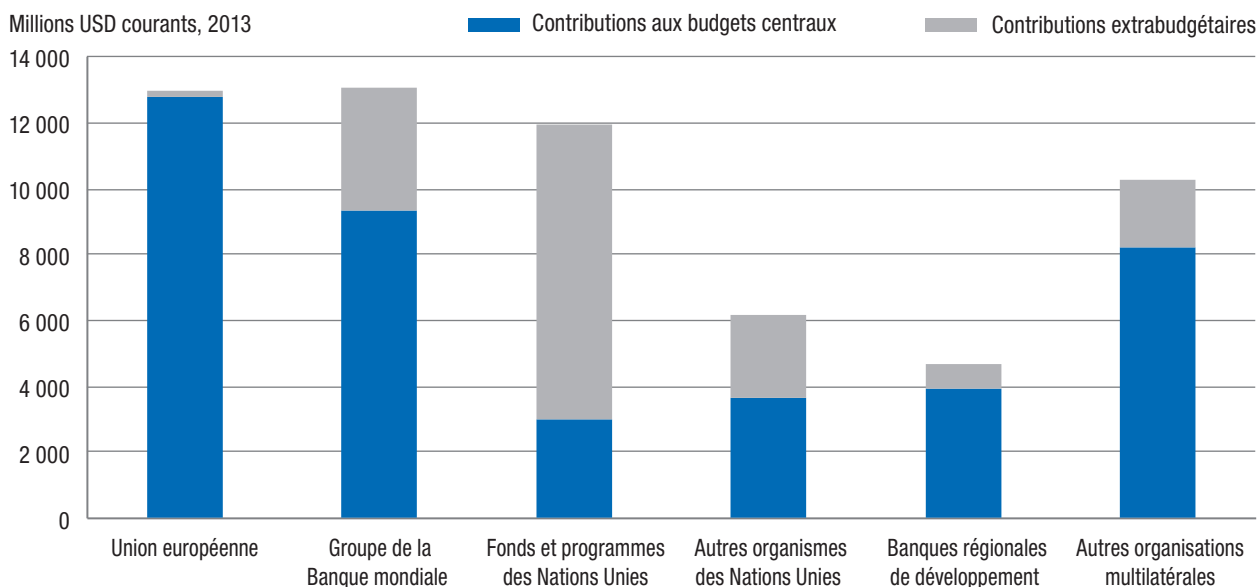
Les financements préaffectés présentent des opportunités et des défis pour les organisations multilatérales

Les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale sont les principaux bénéficiaires des financements préaffectés

Les Nations Unies ont reçu 8.9 milliards USD et le Groupe de la Banque mondiale 3.7 milliards USD⁹ en 2013. Les entités des Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale présentent en outre le « taux de dépendance à l'égard des fonds préaffectés » (financement préaffecté en pourcentage du financement total) le plus élevé, respectivement 76 % et 28 % (graphique 3.5). Du point de vue des organisations multilatérales, l'augmentation des financements préaffectés reflète la préférence de nombreux donateurs « traditionnels » pour ce type de financement et l'élargissement de la base de financement à de nouveaux acteurs, étatiques ou non. En 2013, les fonds versés à des entités des Nations Unies par des donateurs non étatiques, comme les organisations caritatives privées, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations multilatérales comme les fonds mondiaux, se sont élevés à environ 6.8 milliards USD (contre 4.7 milliards USD en 2012 (ONU, 2014a et Nations Unies 2015) ; ces ressources entrent toutes dans la catégorie des financements préaffectés.

Graphique 3.5 Les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale sont les deux premiers bénéficiaires des financements préaffectés

Contributions aux budgets centraux et contributions préaffectées (extrabudgétaires), 2013



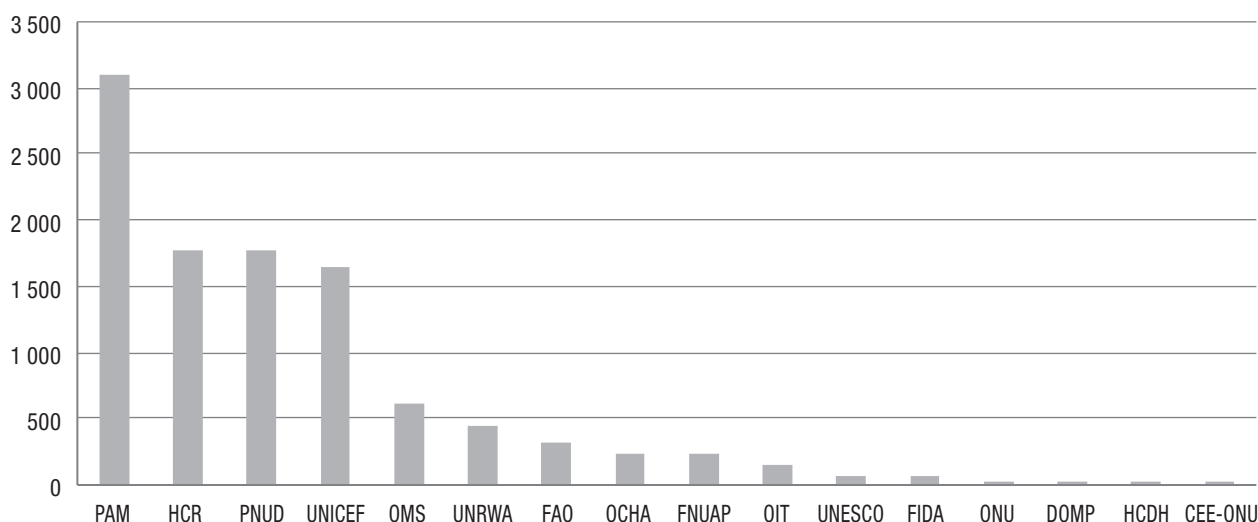
Note : L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. »

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354945>

Graphique 3.6 **Quelques organisations reçoivent l'essentiel des financements préaffectés destinés aux entités des Nations Unies, 2013**

Millions USD courants de 2013



Source : Calcul des auteurs à partir des données 2015 du système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933354952>

Au sein des Nations Unies comme du Groupe de la Banque mondiale, les financements préaffectés prennent diverses formes

Bien que près de 40 entités du système des Nations Unies aient reçu en 2013 des fonds réservés à des activités à l'appui du développement et de l'action humanitaire, 85 % du financement s'est concentré sur cinq d'entre elles – le PAM, le HCR, le PNUD, l'UNICEF et l'OMS (du bénéficiaire le plus important au plus modeste, voir graphique 3.6). Toutes les entités des Nations Unies ont des fonds d'affectation spéciale chargés de gérer les fonds préaffectés reçus des donateurs et des fonds verticaux. De plus, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, accueilli par le PNUD, est un guichet unique créé en 2004 avec pour mission de rassembler les fonds reçus dans le cadre d'opérations associant plusieurs partenaires en vue de la mise en œuvre par une ou plusieurs institutions des Nations Unies et de fournir au système des Nations Unies et aux gouvernements nationaux des services administratifs dédiés aux fonds préaffectés. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires héberge actuellement 55 fonds d'affectation spéciale. Contrairement à la Banque mondiale, il agit uniquement en tant qu'administrateur, et toutes les décisions relatives aux dotations (à la mise en œuvre) sont prises sur le terrain. Le Groupe de la Banque mondiale héberge plus d'un millier de fonds d'affectation spéciale, financés par quelque 200 donateurs. Il classe les fonds d'affectation spéciale en trois grandes catégories :

- Les fonds d'affectation spéciale de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Association internationale de développement (BIRD/IDA) utilisés à l'appui des activités mises en œuvre/supervisées par la BIRD/IDA, qui peuvent être exécutés par la Banque ou par le bénéficiaire.
- Les fonds d'intermédiation financière, qui sont des dispositifs de financement multilatéraux qui financent des initiatives de développement mondiales (la Banque mondiale remplit la fonction d'administrateur financier et assure des services d'intermédiation financière).
- Les fonds d'affectation spéciale de la Société financière internationale (SFI), qui appuient les services de conseil et les initiatives d'investissement de la SFI et qui sont gérés par elle.

Les financements préaffectés ont permis aux Nations Unies et au Groupe de la Banque mondiale d'étendre leurs activités au-delà de ce qu'il leur aurait été possible de faire avec les seules contributions aux budgets centraux

Composante grandissante du financement multilatéral dans un contexte de stagnation des contributions aux budgets centraux, les financements préaffectés ont permis aux Nations Unies et au Groupe de la Banque mondiale d'étendre leurs activités. Dans le cas des Nations Unies, cette croissance a conduit à l'expansion des activités de développement et d'action humanitaire par rapport aux activités d'établissement de normes et de standards. Les fonds préaffectés (fonds d'affectation spéciale) ont permis au Groupe de la Banque mondiale de financer des opérations quand ses instruments de prêt ne pouvaient être utilisés, par exemple quand l'emprunteur n'était pas un pays membre de la Banque mondiale, ou (dans le cas de l'IDA) ont permis d'accorder de plus grands volumes de financement dans des situations de fragilité.¹⁰

Les fonds préaffectés peuvent avoir pour les organisations multilatérales des coûts de transaction élevés qui ne sont pas toujours recouverts

Si les donateurs déclarent que le coût en termes de ressources humaines est un écueil majeur des fonds préaffectés, la gestion de ces fonds peut elle aussi être une tâche extrêmement lourde pour les organisations multilatérales. En effet, il faut également prendre en compte les efforts de négociation à déployer pour parvenir à un accord sur l'emploi des fonds ainsi que des coûts administratifs en sus, notamment ceux qu'induisent les exigences supplémentaires en matière de reddition de comptes requises pour les fonds préaffectés. Les organisations multilatérales facturent aux donateurs des frais en pourcentage au titre du recouvrement des coûts, mais les institutions et les donateurs ont des avis divergents quant au niveau des frais approprié. Plusieurs donateurs déclarent que les frais ne sont pas transparents et souhaiteraient recevoir un rapport détaillé par poste sur les coûts supportés pour s'assurer que les ressources préaffectées ne subventionnent pas des activités de base. De leur côté, les organisations multilatérales affirment que les ressources aux budgets centraux subventionnent en fait des activités extrabudgétaires (par ex. : voir ONU, 2012), car, souvent, les frais appliqués ne permettent pas de recouvrer pleinement les coûts supportés. Ce différend est également formulé ainsi : les contributeurs au budget central subventionnent les apporteurs de ressources préaffectées. Comme ce sont principalement les « donateurs traditionnels » (membres du CAD) qui utilisent les ressources préaffectées,¹¹ cette question pourrait être source de tensions entre les parties prenantes au système multilatéral, dans lequel les « donateurs émergents » et les pays bénéficiaires pourraient être en train de subventionner une partie des coûts supplémentaires liés à l'administration des fonds préaffectés. C'est une des raisons majeures pour lesquelles la question du recouvrement des coûts figure en bonne place dans le programme de réforme des Nations Unies et dans celui de la Banque mondiale,¹² comme on le verra en détail plus loin.

Les ressources préaffectées sont moins prévisibles, d'où la difficulté pour les organisations multilatérales de planifier de façon intégrée les ressources aux budgets centraux et les ressources préaffectées

Comme indiqué au chapitre 2, plusieurs donateurs prennent des engagements pluriannuels en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires, ce qui signifie que, une fois assurées, ces ressources peuvent être plus prévisibles encore que les ressources aux budgets centraux.¹³ Toutefois, les ressources préaffectées demeurent incertaines par nature, car les organisations multilatérales ne savent pas d'emblée si elles en recevront ou non. Par exemple, d'après les estimations, si l'évolution en glissement annuel de l'ensemble des contributions préaffectées versées à des entités des Nations Unies a été relativement lisse, celle des financements préaffectés provenant de sources individuelles a été plus volatile puisque 67 % des financements préaffectés accordés en 2013 par les principaux donateurs ont varié de plus de 20 % par rapport à l'année précédente (ONU, 2015).

L'existence de processus décisionnels distincts pour les ressources aux budgets centraux et les ressources préaffectées nuit également à la cohérence et au caractère stratégique des affectations, même si de bonnes pratiques émergent

À l'origine, aux Nations Unies et dans le Groupe de la Banque mondiale, les ressources préaffectées suivaient des processus de négociation, de mise en œuvre et de suivi distincts. Le Groupe de la Banque mondiale a fait des progrès pour intégrer ses fonds d'affectation spéciale dans ses activités de base sur le plan opérationnel, afin que les mêmes processus opérationnels s'appliquent à toutes les activités financées par la Banque mondiale.¹⁴ Pour de nombreuses entités des Nations Unies, cependant, le processus décisionnel applicable aux ressources aux budgets centraux et celui applicable aux ressources préaffectées restent séparés, bien que la mise en œuvre de l'examen quadriennal complet (EQC) requiert l'adoption de budgets intégrés pour le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et ONU-Femmes (voir aussi la section consacrée à l'EQC plus loin).

Les réformes des Nations Unies – un programme ambitieux

Les réformes spécifiques à des entités et celles déployées à l'échelle de tout le système ont emprunté des trajectoires parallèles et doivent être mieux alignées

Par rapport au Groupe de la Banque mondiale, la gestion des financements préaffectés dans le système des Nations Unies est d'une plus grande complexité, car ce système se compose de près de 40 entités recevant ce type de financement et qui fonctionnent selon des modèles et procédures opérationnels différents, y compris des guichets de financement et des fonds d'affectation spéciale. Au cours de la dernière décennie, plusieurs fonds, programmes et organismes des Nations Unies ont adopté séparément des mesures spécifiques pour répondre à des questions de financement, soit indirectement – par des réformes visant à améliorer la performance¹⁵ et la communication autour des résultats, et à attirer ainsi davantage de ressources aux budgets centraux ou des fonds préaffectés plus flexibles et de meilleure qualité¹⁶ – soit directement, au moyen de stratégies conçues pour diversifier et consolider leur assise financière (encadré 3.3). Parallèlement, le système des Nations Unies dans son ensemble a engagé plusieurs réformes ayant d'importantes implications pour son système de financement et sa performance, notamment l'initiative « Unis dans l'action », le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires et l'examen quadriennal complet de 2012. Ces initiatives montrent la volonté des Nations Unies de procéder aux transformations nécessaires pour relever les défis actuels du développement. Certaines de ces initiatives ont contribué à de substantielles améliorations. Les spécificités des organismes individuels et certains éléments de la configuration de l'ensemble du système des Nations Unies pourraient cependant compromettre la mise en œuvre intégrale de ces réformes. Les donateurs ont un rôle à jouer en rapprochant les réformes prévues à l'échelle de l'ensemble du système des réformes adoptées par les entités individuelles des Nations Unies. De plus, les donateurs eux-mêmes doivent s'aligner sur ces réformes des Nations Unies, afin que leur comportement et leurs décisions en matière d'affectation de l'aide ne constituent pas un obstacle.

Des progrès sont notables dans la mise en œuvre des réformes prometteuses prévues dans l'Examen quadriennal complet de 2012

La résolution de l'Examen quadriennal complet (EQC) est saluée par les donateurs et par les organismes de l'ONU comme une avancée majeure car elle établit clairement les priorités stratégiques et le cap à suivre pour réformer le système de développement des Nations Unies. En matière de financement, l'EQC souligne l'importance des ressources aux budgets centraux tout en reconnaissant le poids croissant des ressources préaffectées. Elle encourage ceux qui

fournissent des fonds préaffectés à en améliorer la « qualité », en accordant la priorité aux mécanismes de financement conjoint, en commun ou thématiques aux niveaux mondial, régional ou des pays.¹⁷ Elle demande également :

- une définition de la « masse critique » des ressources aux budgets centraux
- l'adoption de cadres budgétaires intégrés qui regroupent les ressources aux budgets centraux et les autres ressources
- la mise en œuvre d'un processus de recouvrement intégral des coûts.

Depuis son adoption en 2012, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de l'EQC. En promouvant un meilleur alignement sur les priorités stratégiques, le financement pluriannuel et multi-donneurs, et une diminution des subventions croisées entre les ressources aux budgets centraux et les autres ressources, l'EQC touche à des questions d'une importance cruciale pour le bon fonctionnement des Nations Unies. Ces questions ont de plus été reconnues comme des éléments fondamentaux pour le positionnement à long terme du système de développement des Nations Unies (Dialogue ECOSOC ; ONU, 2015). Toutefois, l'existence de modèles de fonctionnement et de systèmes de gestion différents constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre. La discussion en cours sur la réforme est néanmoins pour les donateurs une excellente occasion d'aider l'ONU à procéder aux transformations dont elle a besoin pour être en mesure d'assumer ses missions dans le monde de l'après-2015.

En 2014, des dialogues structurés sur la « masse critique » des ressources aux budgets centraux ont permis de progresser vers une lecture commune de ce terme. Sur les 22 entités des Nations Unies qui ont répondu, 17 s'étaient employées à définir des principes communs pour le concept de masse critique (ONU, 2014b). Cependant, des définitions différentes, non seulement d'une entité des Nations Unies à l'autre mais également au sein d'une même entité des Nations Unies, sont encore à l'étude. Dans son application, le concept de masse critique des ressources aux budgets centraux devra refléter les missions et modèles de fonctionnement propres à chaque organisation (encadré 3.3).

Les conseils d'administration respectifs du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes ont élaboré des plans stratégiques pluriannuels pour la période 2014-17 et introduit des cadres budgétaires intégrés qui prennent en compte les ressources aux budgets centraux et les autres ressources, ce qui est une nouveauté. En outre, à la fin de 2014, 17 entités des Nations Unies ont regroupé toutes les ressources aux budgets centraux et préaffectées prévisionnelles dans un cadre budgétaire intégré (ONU, 2014b). Ces cadres permettront de mieux aligner l'affectation des ressources aux budgets centraux et des autres ressources sur les priorités stratégiques des organisations multilatérales. Ils offriront de plus aux donateurs la possibilité de fournir des contributions qui répondent plus étroitement aux priorités stratégiques des entités des Nations Unies et qui sont plus prévisibles, couvrant toute la durée des plans stratégiques triennaux.

En outre, à la fin de 2013, 11 entités des Nations Unies¹⁸ (dont le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF) avaient introduit des cadres harmonisés de recouvrement des coûts pour améliorer la transparence et la cohérence du chiffrage du coût des projets de développement afin de répondre à une préoccupation de longue date, à savoir que les ressources aux budgets centraux pourraient avoir subventionné des activités autres que les activités de base (ONU, 2014b). Cependant, le terme « cadres harmonisés » ne signifie pas que ces entités calculent de la même manière les frais à facturer au titre du recouvrement des coûts, mais que les frais facturés visent à éviter le subventionnement des ressources aux budgets centraux par les autres ressources et inversement, selon la structure des coûts de chaque organisation. Dans la pratique, le Secrétariat des Nations Unies et les institutions spécialisées (par exemple, la FAO, l'OIT, l'UNESCO et l'OMS) ont conservé un taux standard de dépenses d'appui de 13 % pour les fonds d'affectation spéciale, tandis que les programmes et fonds des Nations Unies (par exemple, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM) ont relevé leur taux standard de dépenses d'appui indirectes de 7 % à 8 %.

Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires a réussi à réduire les coûts pour les donateurs et à encourager une préaffectation plus souple, mais susciter une plus large adhésion, augmenter la prévisibilité et la flexibilité des fonds et abaisser les coûts pour les organisations multilatérales restent des défis majeurs

Hébergé par le PNUD, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (MPTF) assure des services d'administration des fonds au système des Nations Unies et aux gouvernements nationaux. Il reçoit des fonds de la part de donateurs, les investit, les transfère et reçoit des rapports financiers sur les résultats. Le Bureau des MPTF rassemble ensuite les informations dans des rapports annuels rédigés à l'intention des donateurs. Ce modèle se plie à diverses façons de collecter et d'affecter des ressources.

La création du Bureau des MPTF avait pour principaux objectifs d'abaisser les coûts de transaction et d'accroître la cohérence et la coordination. En effet, les donateurs et les entités des Nations Unies sans pouvoir d'exécution comme le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) considèrent que l'administration des fonds par le Bureau des MPTF présente clairement l'avantage de réduire les coûts de transaction, d'augmenter la transparence des versements et de transférer la responsabilité fiduciaire. Les entités des Nations Unies ayant un pouvoir d'exécution, cependant, estiment parfois qu'il n'y a guère d'intérêt à déléguer l'administration des fonds au Bureau des MPTF, préférant administrer directement les ressources. Une récente évaluation (Downs, 2011) a montré que la création du Bureau des MPTF avait fait baisser les coûts de transaction principalement pour les donateurs, et les a fait augmenter pour le bureau du coordonnateur résident (qui participe aux décisions d'affectation pour veiller au respect des priorités du pays et à la cohérence de tout le système des Nations Unies) et pour les organismes d'exécution. L'accroissement des coûts de transaction résulte principalement des nouveaux processus instaurés pour améliorer la coordination, la cohérence et l'appropriation nationale, ce qui indique qu'une cohérence et une coordination accrues ont un coût important à court terme du fait du temps qu'y consacrent l'organisation et le personnel.¹⁹ Le système doit donc se préparer à supporter ces coûts tout en s'efforçant de rationaliser les processus de coordination.

Le mécanisme des MPTF devait améliorer la qualité des financements alloués aux organismes des Nations Unies en augmentant la prévisibilité et la flexibilité des financements grâce à des dispositifs de financement pluriannuel et à une préaffectation moins stricte. Cependant, il ressort des entretiens menés auprès du personnel d'organismes des Nations Unies que les financements sous la forme de MPTF déclinent et représentent pour de nombreuses entités des Nations Unies une part décroissante de leurs financements. En outre, les MPTF sont souvent moins prévisibles et moins flexibles que d'autres sources de financements préaffectés, car les décisions prises par le Comité directeur MPTF sont tardives, les projets sont approuvés au cas par cas et le suivi est plus rigoureux. De plus, si certaines priorités de premier plan des Nations Unies ont bénéficié d'une plus grande continuité de financement de la part d'un large éventail de donateurs, d'après une étude récente (Downs, 2011) rien n'indique clairement que les engagements pluriannuels seraient plus fréquents dans le cadre des MPTF que dans celui d'autres dispositifs de financement des donateurs. Les entretiens réalisés auprès du personnel d'organismes des Nations Unies et l'évaluation effectuée par le Bureau des MPTF indiquent toutefois que la préaffectation des fonds administrés par le Bureau des MPTF est aujourd'hui plus souple qu'auparavant et que la préaffectation est plus souple dans le cadre des MPTF que dans celui des fonds d'affectation spéciale gérés par les différentes entités des Nations Unies.

Pour que les fonds servent à des fins stratégiques et pour réduire les coûts de transaction du Bureau des MPTF, des discussions sont en cours sur l'établissement d'un seuil financier pour les nouveaux fonds d'affectation spéciale. Des seuils différents pourraient être fixés en fonction de l'agent administratif, afin de refléter la structure de ses coûts et les services fournis, ou en fonction du nombre probable de dotations ou de l'horizon temporel du fonds.

Encadré 3.3 « Le Point de vue... » de Michael O'Neill

Michael O'Neill est Secrétaire général adjoint des Nations Unies, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

L'année 2015 est une année charnière. Les dirigeants de pays du monde entier ont des décisions capitales à prendre à Sendai, Addis-Abeba, New York et Paris. Ces quatre conférences mondiales sont autant d'excellentes occasions de renforcer la coopération internationale au service du développement durable et de la résilience. Ces questions ne sont pas nouvelles. Mais de telles occasions d'y répondre de façon décisive et dans une perspective globale sont rares et doivent être saisies. Le débat actuel sur la façon d'amener les organisations multilatérales à être en mesure de remplir leurs missions dans le monde de l'après-2015 arrive donc à point nommé.

Le rapport de synthèse du Secrétaire général des Nations Unies sur le programme de développement durable pour l'après-2015 appelle les pouvoirs publics à transformer leur économie et leur société pour leur faire emprunter une voie durable (ONU, 2014c). Parallèlement, le système des Nations Unies s'auto-examine attentivement pour améliorer ses résultats, en particulier le soutien que nous apportons au niveau des pays. Cela inclut la prise de mesures concrètes pour améliorer l'architecture, la fonction et le financement actuels du système de développement des Nations Unies.

Le volume des fonds alloués au système multilatéral augmente au taux annuel moyen de 6 % depuis 2007, principalement en raison de l'accroissement des fonds préaffectés. Cela transparait également dans les ressources financières du PNUD. Principal organisme de développement des Nations Unies, le PNUD reçoit des contributions volontaires émanant de diverses sources et revêtant différentes formes. Les ressources ordinaires ou « de base » s'élèvent en moyenne à 20 %, les 80 % restants se répartissant entre les contributions préaffectées issues d'accords bilatéraux (42 %), les fonds de pays en développement consacrés à leurs propres besoins de développement et à la coopération Sud-Sud (19 %) et les fonds provenant de fonds verticaux et d'autres sources (14 %).

Les ressources aux budgets centraux sont essentielles, car elles nous permettent d'apporter des réponses stratégiques aux besoins des pays – en 2014, 90 % des ressources aux budgets centraux du PNUD sont allés à des pays à faible revenu (PFR) et 74 % à des pays parmi les moins avancés (PMA) – et de réagir rapidement face à une situation de crise. Les ressources préaffectées sont tout aussi vitales, car elles nous permettent de mener des actions de développement à grande échelle. Cependant, la concentration actuelle des fonds strictement réservés à des fins spécifiques et des fonds destinés à financer des projets engendre des contraintes, notamment des coûts de transaction élevés, une flexibilité limitée et un risque d'absence de ciblage stratégique.

Par exemple, les données financières du PNUD montrent que la plupart des programmes-pays parviennent à mobiliser des ressources autres que des ressources aux budgets centraux. Si l'on examine plus attentivement ces données agrégées, toutefois, on constate que la préaffectation a conduit à un déséquilibre des ressources entre les besoins des différents pays et les résultats du Plan stratégique. Pour tenter d'inverser cette tendance, nous examinons actuellement notre cadre de financement et préconisons d'accroître la proportion des ressources aux budgets centraux et des ressources à préaffectation indicative – concept que nous avons appelé la « masse critique plus ».

L'objectif consiste à élargir et rendre plus stable le socle de ressources aux budgets centraux, pour permettre au PNUD d'établir les priorités et d'assurer des apports financiers prévisibles aux pays les plus pauvres, et parallèlement, d'augmenter la proportion des ressources à préaffectation indicative, afin de conférer la flexibilité nécessaire pour atteindre les populations pauvres et extrêmement pauvres où qu'elles habitent.

...

Encadré 3.3 « *Le Point de vue...* » de Michael O'Neill (Suite)

À cet effet, nous créons actuellement de nouveaux guichets de financement pour favoriser l'optimisation et la rationalisation du nombre et de la gestion des canaux de financements préaffectés du PNUD. En intégrant dans leur conception des mesures d'incitation plus efficaces, ces nouveaux guichets de financement permettront d'affecter les fonds selon des approches fondées sur la performance et d'abaisser les coûts de transaction – d'où une meilleure traçabilité entre les contributions et les résultats de même qu'une efficience et une efficacité accrues.

L'examen de notre cadre de financement s'inscrit dans un effort intensif pour améliorer notre efficacité et notre efficience. Cela s'est traduit notamment par l'adoption en 2013 d'un Plan stratégique pour 2014-17 qui est plus ambitieux et plus ciblé – centré sur une vision appelant à l'élimination de la pauvreté et à la réduction des inégalités. Nous avons institué un budget intégré pluriannuel, comprenant un cadre unique pour consigner les ressources et les résultats. Nous avons réorganisé la structure de nos services centraux afin de la simplifier et de réduire le nombre de postes de haut niveau, tout en réaffectant une partie de notre personnel de New York afin de fournir un meilleur appui aux bureaux locaux. Nous prenons la transparence toujours plus au sérieux – en 2014 nous avons été reconnus par un organisme indépendant comme l'organisation d'aide la plus transparente au monde. De surcroît, nous avons aligné nos fonctions et nos structures pour améliorer nos résultats et leur communication, en investissant davantage dans le suivi et l'évaluation.

Le PNUD attache de l'importance à chaque contribution reçue de ses partenaires, s'employant à répondre aux priorités et besoins de chaque pays et de chaque région, conformément à notre mandat et à l'offre globale énoncée dans le Plan stratégique. Nous déployons de gros efforts pour gagner en efficacité afin de rester un partenaire de choix, qui propose des solutions en matière de développement durable. Grâce à la profonde réorganisation de notre stratégie, de nos structures et de nos processus d'exécution, avec de nouveaux guichets de financement qui seront opérationnels en 2016, nous serons mieux à même d'apporter cette réponse.

Des mesures constructives ont été prises en vue de l'établissement de rapports à l'échelle du système sur les activités opérationnelles de développement des Nations Unies

Les Nations Unies prennent actuellement des mesures concrètes pour améliorer la reddition de comptes. L'établissement d'un cadre de suivi pour l'EQC fait partie intégrante du processus de mise en œuvre de l'EQC, élaboré par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies (ONU, 2014a). Ce cadre favorise d'importantes améliorations concernant la couverture et la comparabilité des financements de tout le système (ONU, 2013c, 2012). Le DAES des Nations Unies a collaboré avec le CAD de l'OCDE afin d'accroître la cohérence générale et la comparabilité de ces deux sources de statistiques.

Les réformes du Groupe de la Banque mondiale – un effort qui se poursuit

Après l'alignement opérationnel des fonds d'affectation spéciale, les réformes ciblent l'alignement stratégique

En 2007, la Banque mondiale a lancé une série de réformes au titre du Cadre de gestion des fonds d'affectation spéciale (Trust Fund Management Framework) (Banque mondiale, 2007). La réforme des fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale est engagée depuis cette date,

s'attachant progressivement non plus tant à mieux aligner les opérations des fonds d'affectation spéciale sur les normes et règles de la Banque mondiale qu'à mieux les aligner sur l'orientation stratégique de la Banque mondiale. La nouvelle stratégie du Groupe de la Banque mondiale souligne l'importance des partenariats et révèle que les fonds d'affectation spéciale sont un instrument clé – si ce n'est l'instrument – pour s'associer à des partenaires autres que les membres de la Banque mondiale. Plusieurs éléments fondamentaux de la récente réforme des fonds d'affectation spéciale sont présentés ci-après.

Les consultations stratégiques de la Banque mondiale avec les apporteurs et les examens de portefeuille ont contribué à la rationalisation et au regroupement des portefeuilles de fonds d'affectation spéciale

Par rapport à l'exercice budgétaire 2011, le nombre des comptes de fonds d'affectation spéciale actifs en 2012 a régressé, passant de 1 072 à 1 064. Ces chiffres reflètent une baisse du nombre des fonds d'affectation spéciale de la BIRD/IDA, de 748 à 720, une augmentation du nombre des fonds d'affectation spéciale de la SFI, de 273 à 290, et une légère progression du nombre de fonds d'intermédiation financière, qui représentent la plus grande part des fonds administrés (61 %). La valeur agrégée en dollars de ces fonds d'affectation spéciale n'a pas varié sensiblement. La valeur des fonds administrés au moyen des fonds d'intermédiation financière a crû de 68 % entre les exercices budgétaires 2008 et 2012, principalement en raison de l'expansion du Fonds mondial et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et de la création du Fonds d'investissement pour le climat (FIC) (Banque mondiale, 2012).

Ce début encourageant en matière de regroupement est le fruit des efforts entrepris par la Banque mondiale pour engager des consultations stratégiques avec les donateurs et leur proposer de réaliser des examens de portefeuille. À travers ces consultations, la Banque mondiale cherche à aider les donateurs à rationaliser le nombre des comptes en fermant les fonds dormants ou en relogant les petits fonds dans des comptes plus grands. Par exemple, le DFID a réduit son portefeuille de 220 comptes à 175 en l'espace d'une seule année. De nombreux pays donateurs ont procédé à l'examen stratégique (*Joint Donor Trust Fund Portfolio Reviews*) de leurs portefeuilles grandissants de fonds d'affectation spéciale, ce qui a contribué aux efforts de regroupement des comptes. Entre 2011 et mi-2013, la Banque mondiale a conduit des examens de portefeuille de fonds d'affectation spéciale en collaboration avec dix grands donateurs et des consultations stratégiques avec plusieurs donateurs.²⁰

En outre, la Banque mondiale semble aussi avoir réussi à encourager les donateurs à clôturer les fonds d'affectation spéciale alimentés par un seul donateur. Au cours des cinq dernières années, 144 fonds d'affectation spéciale à donateur unique ont été fermés, et les fonds d'affectation spéciale multi-donneurs représentent maintenant environ 50 % des fonds d'affectation spéciale actifs, contre 30 % il y a cinq ans (Banque mondiale, 2012). En ce qui concerne les fonds d'affectation spéciale multi-donneurs, le Conseil des administrateurs a récemment approuvé la « lettre de retrait », instrument proposé par la Banque mondiale pour permettre à un donateur de quitter un programme en cours et lever l'incertitude sur ce qu'il adviendra des contributions résiduelles de ce donateur. La Banque mondiale a incité à créer des fonds d'affectation spéciale multi-donneurs plutôt que des fonds d'affectation spéciale alimentés par un seul donateur en introduisant en 2008 un seuil de 1 million USD pour les nouveaux fonds d'affectation spéciale alimentés par un seul donateur, seuil porté à 2 millions USD à compter de juillet 2013.

Les facilités générales sont une approche innovante, mais des interrogations subsistent – pour les donateurs et en ce qui concerne l'intégration au niveau des pays

La Banque mondiale s'attache à assurer une meilleure concordance entre ses priorités et les intérêts du donateur pour une utilisation plus stratégique des fonds. Conformément aux

recommandations du Groupe d'évaluation indépendant (IEG, 2011), elle s'est employée à faire preuve d'une plus grande sélectivité « en amont », notamment en créant des facilités générales. La Banque mondiale considère que recourir à de tels instruments constitue une bonne pratique, car ils contribuent à une utilisation plus stratégique des fonds du fait de la convergence entre ses priorités et les intérêts du donneur. En outre, étant donné que dans une facilité générale le donneur ne peut réserver des fonds à des activités prédéterminées, cet instrument est une source relativement flexible de financement. La Banque mondiale a déjà mis en place des facilités générales pour le renforcement des capacités, l'égalité hommes-femmes, le commerce et l'éducation.

Même si aux yeux de la Banque mondiale, le recours aux facilités générales constitue une bonne pratique, les donateurs peuvent s'interroger sur ce type d'instrument. Ainsi, ils peuvent craindre qu'il limite leurs possibilités de participer à la gestion des fonds et d'obtenir des rapports adaptés à leurs besoins sur la situation financière et sur les résultats. Cependant, la Banque mondiale s'emploie à répondre à ces préoccupations, en prenant des mesures visant, entre autres, à améliorer ses cadres de résultats. Le nouveau Cadre de gestion concernant les programmes de partenariat et les fonds d'intermédiation financière sera également important, car il précisera la participation à la gouvernance, à la prise de décisions et à la gestion des risques. Une autre critique formulée est que, même si les facilités générales sont financées par des dotations globales,²¹ l'orientation thématique de ces facilités peut empêcher d'avoir une vision transsectorielle et fragmenter le dialogue au niveau des pays partenaires. Il ressort toutefois de la stratégie du Groupe de la Banque mondiale et des entretiens avec des responsables de la Banque mondiale que cette dernière a pleinement conscience de ces risques et qu'elle prévoit de prendre les dispositions nécessaires pour les réduire au minimum. Par exemple, la stratégie du Groupe de la Banque mondiale souligne que « Le Groupe de la Banque mondiale doit en outre veiller à ce que ses engagements mondiaux complètent les programmes-pays et à ce que tout conflit soit aplani de manière productive. [...] Les fonds d'affectation spéciale et les partenariats doivent être gérés de façon à soutenir et être alignés sur le travail réalisé par le Groupe de la Banque mondiale au niveau des pays et sur ses initiatives en matière de programmes mondiaux » (Banque mondiale, 2013).

Exécution de clauses de gouvernance normalisées

Pour faciliter la gestion, les nouveaux fonds d'affectation spéciale comprennent des clauses de gouvernance normalisées. Les clauses de caducité assignent clairement une durée limitée aux fonds d'affectation spéciale et précisent ce qu'il advient des sommes résiduelles. Ces clauses traduisent l'idée qu'un fonds d'affectation spéciale doit être un mécanisme de financement temporaire destiné à servir des objectifs spécifiques et elles empêchent la prolifération des fonds dormants. Par ailleurs, les frais normalisés abaissent les coûts de transaction de la Banque mondiale. Si les donateurs souhaitent maintenir des exigences spécifiques, des frais normalisés, mais différenciés, qui reflètent le surcroît de travail imposé à la Banque mondiale pourraient les inciter davantage à financer les fonds d'affectation spéciale par des contributions non préaffectées.

Cependant, des donateurs ont demandé à la Banque mondiale d'affiner son approche du cycle de vie. Autrement dit, ils lui demandent d'introduire des principes clairs en matière d'entrée et de sortie et d'être plus stricte en ce qui concerne la fermeture des fonds d'affectation spéciale qui ne sont plus nécessaires ou pour lesquels la Banque ne joue pas un rôle important. Des donateurs ont préconisé d'affiner les critères relatifs à la création d'un fonds d'affectation spéciale. Au cours du Conseil des administrateurs de juillet 2013, des donateurs ont suggéré à la Banque mondiale de prendre en considération le risque qu'un fonds d'affectation spéciale supplémentaire aggrave la fragmentation du paysage de l'aide multilatérale.

Vers de bonnes pratiques reproductibles en matière d'attribution et de gestion des financements préaffectés

Le financement préaffecté a connu une hausse spectaculaire pendant la dernière décennie. Il est devenu une source manifeste de financement des organisations multilatérales qui œuvrent en faveur du développement. Il présente des opportunités et des défis pour tous les acteurs concernés. C'est la raison pour laquelle accroître l'efficacité du financement préaffecté est un objectif qui figure en bonne place sur l'agenda politique international. Certes, l'amélioration de la transparence et de la communication des résultats des organisations multilatérales pourrait faire reculer la part des financements à préaffectation stricte au profit des ressources aux budgets centraux, mais l'orientation sectorielle des Objectifs de développement durable et la nécessité de mobiliser des ressources publiques et privées après 2015 donnent à penser que ce type de financement restera utile. Par conséquent, les donateurs et les organisations multilatérales devront gérer les fonds préaffectés de façon à en tirer le meilleur parti tout en maintenant leur coût le plus bas possible.

Ce chapitre a présenté les principales caractéristiques des pratiques des donateurs et des organisations multilatérales en matière de gestion des fonds préaffectés. Il a en outre examiné plusieurs des réformes proposées pour résoudre les principaux problèmes posés par ce type de financement. Les réformes des Nations Unies et celles de la Banque mondiale ont des objectifs analogues, visant à améliorer l'alignement et à consolider le dialogue sur les financements préaffectés avec les partenaires financiers et à l'inscrire dans une perspective plus stratégique. Ces réformes offrent aux donateurs une excellente occasion de rechercher des moyens d'accompagner les organisations multilatérales dans les transformations qu'elles doivent subir pour relever plus efficacement les défis du développement dans le cadre de développement durable de l'après-2015.

Si à ce jour quelques fournisseurs bilatéraux ont pris des mesures concrètes pour renforcer la cohérence et la complémentarité de leurs politiques et pratiques en matière d'utilisation du système multilatéral, les donateurs bilatéraux doivent néanmoins réviser leurs politiques et leurs pratiques de financement de manière à fournir des financements préaffectés de meilleure qualité : plus prévisibles, plus flexibles et plus stratégiques, etc. Parallèlement, il demeurera essentiel pour les organisations multilatérales de disposer d'une masse critique de ressources aux budgets centraux si elles veulent être en mesure de s'acquitter de leur mission. Les fournisseurs doivent donc contribuer à constituer cette masse critique et continuer d'appuyer les réformes concernant le financement préaffecté entreprises par les organisations multilatérales pour devenir des partenaires plus efficaces au service du développement. Les plateformes existantes, y compris le « Building block » relatif à la diversité et à la fragmentation du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement et le Forum pour la coopération en matière de développement des Nations Unies peuvent servir à promouvoir le dialogue et à recenser les bonnes pratiques.

Tout en prenant acte du fait que l'utilisation du financement préaffecté peut être une question politiquement sensible, l'analyse présentée dans ce chapitre fait ressortir un certain nombre de recommandations :

- **Les donateurs devraient fonder leur utilisation du financement préaffecté sur des données factuelles et des considérations stratégiques quant aux circonstances et aux raisons qui feraient du financement préaffecté l'option la plus indiquée.** Ils devraient s'abstenir de recourir au financement préaffecté lorsque d'autres possibilités de financement peuvent donner de meilleurs résultats ou lorsque le même résultat peut être atteint en utilisant des ressources aux budgets centraux. S'ils décident d'affecter des fonds à des fins spécifiques, ils devraient opter pour le dispositif/mode d'acheminement des ressources préaffectées le plus susceptible de produire un impact optimal. Cela exigera de la part des donateurs des efforts soutenus pour renforcer la

base de données nécessaire pour éclairer leurs décisions. Cela requerra de plus une réflexion interne plus approfondie sur l'équilibre global entre la coopération bilatérale et la coopération multilatérale, notamment les fonds préaffectés, et sur les divers instruments de financement disponibles. Enfin, cela nécessitera des discussions stratégiques avec les organisations multilatérales sur les objectifs communs à atteindre au moyen des contributions préaffectées.

- **Les donateurs devraient donner des orientations sur l'utilisation des financements préaffectés afin d'encourager les bonnes pratiques et de renforcer la cohérence interne.** Il importe que les réformes soutenues par les instances dirigeantes des organismes donateurs ne se diluent pas dans les pratiques quotidiennes des autres niveaux administratifs. C'est pourquoi l'engagement de ces instances en faveur des réformes du financement préaffecté doit se traduire en instructions claires pour le personnel. Il faut en outre améliorer les circuits de remontée des informations de la base vers le sommet pour avoir une vue d'ensemble des contributions préaffectées et recueillir les observations de première main sur ce qui fonctionne le mieux. Pour certains donateurs, il pourrait être utile de créer une unité centrale pour les financements préaffectés, chargée de fournir des instructions et une assistance et de centraliser les informations sur les financements préaffectés.
- **Lorsqu'ils accordent des financements à des fins prédéterminées, les apporteurs devraient étudier attentivement les implications de leurs exigences et des conditions qu'ils fixent.** Les donateurs devraient en particulier mesurer les conséquences de leurs exigences particulières afin que les conditions négociées bilatéralement n'affaiblissent pas les engagements des organisations multilatérales envers d'autres membres. De surcroît, ils devraient aider les organisations multilatérales à renforcer leurs normes et cadres de résultats généraux et éviter un suivi et une notification formels et informels ad hoc en matière de financement préaffecté.
- **Les fournisseurs devraient soutenir les réformes des organisations multilatérales visant à intégrer toutes les ressources dans un cadre pluriannuel et à accroître la transparence de l'information et du dialogue sur les résultats.** L'intégration des processus et procédures relatifs aux ressources aux budgets centraux et aux ressources préaffectées constituera une étape importante vers une utilisation plus stratégique et plus cohérente de toutes les ressources disponibles. Accroître la transparence en matière de résultats sera indispensable pour renforcer la confiance et assouplir les paramètres qui sous-tendent la préaffectation.

Certaines de ces recommandations s'inspirent des principes présentés dans OCDE, 2013 (« Encadré 4.10. Principes to reduce the proliferation of multilateral channels ») ; d'autres sont le reflet de bonnes pratiques qui commencent à être adoptées. Les évolutions dont il est question dans ce chapitre montrent que les donateurs et les organisations multilatérales sont sur la bonne voie – mais ils peuvent faire plus et ont beaucoup à apprendre les uns des autres. Ces recommandations sont un nouveau pas pour promouvoir une utilisation du système multilatéral qui ait le maximum de retombées pour les pays partenaires et qui atténue les risques associés au financement préaffecté.

Notes

1. Ce chapitre s'appuie sur cinq principales sources d'information : i) les données statistiques provenant du système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE ; ii) les réponses fournies par 22 membres du CAD à l'enquête du CAD-OCDE de 2013 sur les dotations d'aide multilatérale (appelée l'« Enquête » dans la suite du chapitre) ; iii) des entretiens personnels semi-structurés menés en octobre 2013 avec des fonctionnaires du Groupe de la Banque mondiale et le personnel de diverses entités des Nations Unies ; iv) des entretiens semi-structurés avec des représentants d'un certain nombre d'organisations multilatérales conduits entre janvier et mai 2014 dans le cadre des examens par les pairs réalisés par le CAD de l'OCDE ; et v) des recherches documentaires. Les chiffres correspondent aux versements bruts hors UE et allègements de dette, sauf indication contraire. Les 22 membres du CAD qui ont répondu à l'Enquête sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suisse. (Au moment où l'Enquête a été réalisée, la Pologne n'était pas encore membre du CAD.) Les entités des Nations Unies étaient les suivantes : le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (Bureau des MPTF) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix (UNPBF).
2. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) (62 %), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (65 %), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) (67 %), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (68 %), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (73 %), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (82 %) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) (87 %).
3. La réponse a été obtenue en posant la question ouverte suivante : « Selon vous, quels principaux avantages y a-t-il à accorder des financements préaffectés aux organisations multilatérales, par exemple à un fonds d'affectation spéciale, plutôt que de leur allouer des ressources aux budgets centraux ? » (Question B8 de l'Enquête).
4. Australie, Belgique, Canada, Corée, États-Unis, Italie, Nouvelle-Zélande, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse.
5. Le Groupe de la Banque mondiale, six fonds et programmes des Nations Unies (FNUAP, HCR, PAM, PNUD, UNICEF, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [UNRWA]), neuf institutions des Nations Unies (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies [OCHA], Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies [DOMP], Commission économique des Nations Unies pour l'Europe [CEE-ONU], FAO, Fonds international de développement agricole [FIDA], HCDH, OMS, Organisation internationale du travail [OIT] et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture [UNESCO]), le Secrétariat des Nations Unies, et trois banques régionales (la Banque africaine de développement [BAfD], la Banque asiatique de développement [BASD], et la Banque interaméricaine de développement [BID]).
6. Allemagne, France, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République slovaque et Slovaquie.
7. Grèce, Royaume-Uni, Norvège, Australie, Suisse, Canada et États-Unis.
8. Ces chiffres se rapportent à l'ensemble des financements préaffectés provenant des pays membres du CAD.
9. Ce chiffre ne comprend pas les sommes allouées aux grands fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale, comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui sont comptabilisées dans le système statistique du CAD comme étant de l'aide multilatérale destinée au financement des budgets centraux.
10. La Banque mondiale souligne en outre que les fonds d'affectation spéciale lui ont permis d'étendre son action concernant les biens publics mondiaux, comme les connaissances ou le changement climatique, et de piloter des innovations (Banque mondiale, 2012).
11. Ces dernières années, les donateurs non membres du CAD ont considérablement accru leurs contributions aux organisations multilatérales investies d'un mandat en matière de développement. Cependant, la part de leurs contributions préaffectées demeure faible par rapport à celles des membres du CAD. On ne dispose pas de données complètes sur les contributions préaffectées versées par les donateurs non membres du CAD à chacune des organisations multilatérales, mais l'examen des financements accordés aux Nations Unies par ses 50 premiers donateurs montre que les donateurs non membres du CAD ont fourni 6 % du total des ressources autres que les ressources aux budgets centraux. Voir les données dans l'annexe statistique de Nations Unies (2012).

12. La Banque mondiale souhaite abandonner sa politique de recouvrement des coûts marginaux, qui se justifiait à l'époque où les financements préaffectés constituaient un modeste apport à son portefeuille total, au profit d'une politique de recouvrement intégral des coûts. De surcroît, la Banque mondiale a lancé en 2012 une étude sur la simplification des fonds d'affectation spéciale (*Trust Fund Simplification Study*) pour examiner les possibilités de simplifier davantage les frais relatifs aux fonds d'affectation spéciale de la BIRD/IDA et de réduire la nécessité de dispositions personnalisées.
13. Le Royaume-Uni est un cas intéressant, car les contributions aux budgets centraux sont subordonnées à la performance (évaluée, par exemple, en procédant à un examen de l'organisation multilatérale [*Multilateral Assessment Review*]) et, de ce fait, sont plus prévisibles, contrairement aux fonds préaffectés.
14. Les fonds d'affectation spéciale exécutés par les bénéficiaires (RETF) suivent les procédures opérationnelles qui s'appliquent aux prêts et crédits ordinaires de la Banque mondiale, tandis que les fonds d'affectation spéciale exécutés par la Banque mondiale (BETF) suivent les procédures qui s'appliquent au budget administratif de la Banque mondiale. De plus, la Banque mondiale a lancé en 2012 une nouvelle initiative en vue d'intégrer les procédures opérationnelles des fonds d'affectation spéciale dans le Portail des opérations et a mis en place un système de planification intégrée pour prendre en compte les dépenses administratives des BETF dans la planification budgétaire (Banque mondiale, 2013).
15. Par exemple, un rapport rédigé à l'intention du DAES des Nations Unies en vue de l'EQC a révélé que les diverses entités des Nations Unies interrogées dans le cadre de l'enquête avaient mis en œuvre de nombreuses initiatives pour améliorer la gestion axée sur les résultats dans leurs organisations respectives (Bester, 2012).
16. Par exemple, pour réduire les coûts de transaction induits par les fonds d'affectation spéciale à donneur unique et pour augmenter la flexibilité des ressources préaffectées, le FNUAP a créé deux fonds thématiques d'affectation spéciale : le Programme mondial pour améliorer la sécurité d'approvisionnement en produits de santé reproductive et le Fonds thématique d'affectation spéciale pour la santé maternelle. De même, l'UNICEF a constitué neuf fonds thématiques d'affectation spéciale pour les sept domaines prioritaires de son plan stratégique pour 2014-17 et pour les domaines de l'égalité hommes-femmes et de l'aide humanitaire.
17. Résolution de l'ECOSOC E/2013/L.17 concernant la mise en œuvre de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.
18. La FAO, le FNUAP, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDOC), ONU-Femmes, l'OMS, le PAM, le PND, le PNUE, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat), l'UNICEF et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).
19. Toutefois, l'évaluation suggère également que les fonds d'affectation spéciale hébergés par les différents organismes peuvent être une solution plus appropriée pour recevoir des fonds provenant d'un seul ou de plusieurs donateurs quand ces fonds ne doivent être utilisés que par l'organisme bénéficiaire ou doivent être utilisés par des partenaires qui œuvrent entièrement dans le cadre de la mission du programme et sous la responsabilité de l'organisme bénéficiaire.
20. Il s'agit notamment de la Corée, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Commission européenne.
21. Les dotations globales sont à priori des dotations qui sont attribuées aux unités de la Banque mondiale en fonction de certains principes, pour être gérées dans le contexte des priorités stratégiques des unités des vice-présidences et conformément aux objectifs et cadres de résultats des fonds d'affectation spéciale.

References

- Banque mondiale (2013a), *Trust Fund Reforms. Progress to Date and Future Directions*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2013b), *World Bank Group Trust Funds. Working Together towards Alignment and Selectivity*, présentation préparée pour le Forum des donateurs de la Banque mondiale, Paris, mai 2013.
- Banque mondiale (2013c), *Staff Statement to the Board*, document préparé pour la réunion du Conseil d'administration du 9 juillet 2013, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2013d), Exposé de Gino Pierre Alzetta, et al. sur le document de la Banque mondiale intitulé *Trust Fund Reforms: Progress to Date and Future Directions*, document préparé pour la réunion du Conseil d'administration du 9 juillet 2013, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2012), *Trust Fund Annual Report*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2007), *A Management Framework for World Bank-Administered Trust Funds*, Concessional Finance and Global Partnerships Vice Presidency, septembre, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Bester, A. (2012), *Results-Based Management in the United Nations Development System: Progress and Challenges*, rapport préparé pour le Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies, pour l'Examen quadriennal complet des activités, Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies, www.un.org/esa/coordination/pdf/rbm_report_10_july.pdf.
- Downs, C. (2011), *Operational Effectiveness of the UN MDTF Mechanism. Final Report*, Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), www.undg.org/docs/11980/Final-Report--MDTF-Operational-Effectiveness-Study--31-May-2011.pdf.
- ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies) (2011), *How to define the concept of 'critical mass' of core resources?*, note de réflexion préparée pour le 2011 ECOSOC operational activities segment – Panel 1, 18 juillet 2011, www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/oa-2011-concept_note-critical_mass.pdf.
- Francioni, F. (2000), *Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN budget*, *European Journal of International Law*, vol. 11, 1, 43-59, www.ejil.org/article.php?article=519&issue=39.
- Graham, E.R. (2012), *Money, Power, and Accountability at the United Nations: Examining the Causes and Consequences of Voluntary Funding*, Université de Princeton, Princeton, New Jersey, USA, www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/Graham-IR_Colloquium_Draft.pdf.
- IEG (Independent Evaluation Group) (2011), *Trust Fund Support for Development. An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/tf_eval.pdf.
- Jenks, B. et B. Jones (2013), *United Nations Development at a Crossroads*, Center on International Cooperation, New York University Press, New York.
- Kharas, H et M. Blomfield (2013), *Rethinking the Role of Multilateral Institutions in an Ever-Changing Aid Architecture*, dans H. Besada et S Kindornay (eds.), *Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order*, Palgrave, Londres.
- Mahn, T.C. (2012), *The Financing of Development Cooperation at the United Nations: Why More Means Less*, DIE Briefing Paper 8/2012, Institut allemand de développement/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-8XVGD5/\\$FILE/BP%208.2012.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-8XVGD5/$FILE/BP%208.2012.pdf).
- OCDE (2013), *Decentralisation of DAC Members' Development Co-operation Systems, Reporting on the 2012 OECD/DAC Survey on the Levels of Decentralisation to the Field*, Éditions OCDE, Paris,
- OCDE (2012), *Multilateral Aid Report*, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC\(2012\)33_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf).
- OCDE (2011a), *2011 OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-country Fragmentation of Aid*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/aid-architecture/49106391.pdf.

- OCDE (2011b), *Rapport 2011 du CAD sur l'aide multilatérale*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/architecture/49952340.pdf.
- OCDE (2010), *Aide multilatérale 2010*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/publications/aide-multilaterale-2010-9789264048737-fr.htm pdf.
- ONU (2015), *Rapport du Secrétaire général. Application de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Nations Unies, New York.
- ONU (2014a), *Rapport du Secrétaire général. Application de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Nations Unies, New York.
- ONU (2014b), *QCPR Monitoring Survey of Agency HQ*, rapport, Nations Unies, New York.
- ONU (2014c), *La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète*, Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015, Nations Unies, New York, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=/english/&Lang=F.
- ONU (2013a), *Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Résolution adoptée par l'Assemblée générale*, Nations Unies, New York.
- ONU (2013b), *Joint Informal Executive Board Presentation on Cost Recovery*, 8 janvier 2013, Nations Unies, New York.
- ONU (2013c), *Analysis of Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for the Year 2011*. projet de rapport financier du Secrétaire général, 14 juin 2013, Nations Unies, New York.
- ONU (2012), *Report of the Secretary-General: Provisional Analysis of Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for the Year 2011*, Nations Unies, New York.
- Reinsberg, B. (2013), *Is multi-bi financing additional? The perspective of multilateral aid institutions*, document préparé pour la conférence intitulée « Fragmentation or Pluralism? The organisation of development cooperation revisited », organisée par l'Institut allemand de développement à Bonn, 10-11 octobre 2011.
- Thalwitz, M. (2013), *Fragmentation and Proliferation in the Multilateral System: The Role of Trust Funds. A Study of Incentives*, document préparé pour la Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables sur la réforme multilatérale, Berlin, avril 2013.
- Thompson, A. (2006), *Screening Power: International Organizations as Informative Agents*, dans D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson et M. Tierney (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations* Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Tierney, M. (2006), *Delegation under Anarchy: States, International Organizations and Principal Agent Theory*, dans D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson, M. Tierney (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Weinlich, S. (2010), *Reforming Development Cooperation at the United Nations. An Analysis of Policy Position and Actions of Key States on Reform Options*, DIE Studies 59, Institut allemand de développement/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, www.die-gdi.de/en/studies/article/reforming-development-cooperation-at-the-united-nations-an-analysis-of-policy-position-and-actions-of-key-states-on-reform-options/.

Chapitre 4

Les mécanismes de mise en commun de fonds mondiaux et les autres instruments de préaffectation des financements : quelle est leur efficacité sur le terrain ?

La dernière décennie a vu se développer rapidement les sources et instruments de financement utilisés pour encourager une croissance inclusive dans les pays en développement, notamment l'éventail des mécanismes de financement multilatéral. Ce chapitre rend compte de la complexité de ces mécanismes du point de vue d'un pays partenaire en s'appuyant à titre d'illustration sur l'étude de cas consacrée à la Tanzanie. Il présente également une analyse comparative des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et d'autres instruments employés pour réserver des ressources à des fins spécifiques par le biais des canaux multilatéraux, en examinant dans quelle mesure ces instruments constituent un moyen efficace de : i) favoriser l'appropriation par les pays ; ii) assurer des apports stables/prévisibles ; iii) contribuer de façon positive à la coordination des partenaires au développement et réduire la fragmentation ; iv) mobiliser des ressources/connaissances auprès de partenaires au-delà des seuls membres du CAD de l'OCDE ; et v) innover. À l'heure où la communauté mondiale réfléchit au programme de développement pour l'après-2015, des informations sur les points forts et faiblesses comparés des divers mécanismes multilatéraux peuvent aider les fournisseurs à choisir les mécanismes les plus appropriés et à procéder aux changements nécessaires pour améliorer leur efficacité.

Ce chapitre présente le « Point de vue » d'Ahmed Shide, Ministre d'État, ministère éthiopien des Finances et du développement économique

Synthèse des principales conclusions et recommandations

L'étude de cas consacrée à la République unie de Tanzanie (ci-après dénommée « la Tanzanie ») montre qu'un plus grand nombre de sources et d'instruments de financement du développement, notamment multilatéraux, sont maintenant disponibles pour les pays en développement. Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et les autres instruments utilisés pour réserver des ressources à un usage prédéterminé par le biais des canaux multilatéraux ont chacun leurs points forts et faiblesses pour ce qui est de leur capacité à :

- favoriser l'appropriation par les pays
- assurer des apports stables et prévisibles
- contribuer de façon positive à la coordination des partenaires au développement et à réduire la fragmentation
- mobiliser des ressources et des connaissances auprès des partenaires au-delà des seuls membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE
- promouvoir l'innovation.

Ces différences s'expliquent principalement par les dispositions particulières et modèles économiques de ces instruments. Cependant, la situation du pays bénéficiaire (par exemple, niveau de revenu et situation de fragilité) a également un effet déterminant sur l'obtention des résultats en termes d'efficacité, car elle influe sur le volume total des financements préaffectés, sur son importance relative par rapport à d'autres formes de financement du développement et sur le leadership et le pouvoir de négociation des pays partenaires.

Les fonds verticaux et les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale ont permis de mobiliser des ressources financières et des connaissances au-delà des seuls membres du CAD (en particulier auprès de fondations privées). Ils ont également été à l'origine de partenariats ou ont incité des entreprises à investir dans de nouvelles technologies ou des solutions innovantes. Leurs structures de gouvernance inclusives et leurs modèles économiques, de par leur caractère novateur, ont donné lieu à des approches inédites de certains défis du développement. Les données empiriques sur leur capacité à favoriser l'appropriation par les pays sont toutefois contrastées. S'agissant de la coordination entre apporteurs, en dépit de quelques améliorations, elle est souvent rendue plus difficile par les fonds verticaux car ils recourent à des mécanismes de coordination parallèles. Enfin, il apparaît que les fonds verticaux sont plus instables au niveau des pays que d'autres mécanismes de mise en commun de fonds, ce qui peut toutefois être lié au cycle de vie des programmes, et de futures études pourraient donner des éclairages pour déterminer dans quelle mesure une telle instabilité se traduit concrètement par un véritable manque de prévisibilité pour les pays partenaires.

Parmi les autres mécanismes de mise en commun de fonds, on peut citer les fonds d'affectation spéciale multidonneurs (FASM) visant un pays particulier, qui ont tendance à produire en moyenne de meilleurs résultats sur les plans de l'appropriation et de la coordination que les autres mécanismes de financement préaffecté multilatéraux, mais qui n'ont guère réussi à innover ni à mobiliser des ressources et des connaissances auprès d'apporteurs autres que les membres du CAD. Toutefois, l'appropriation des FASM visant un pays particulier a souvent été entravée dans la pratique par l'utilisation de structures parallèles, et par la préaffectation des ressources au sein du fonds commun.

Le Fonds « Une ONU », qui est un FASM spécifique, a été créé pour combler une lacune dans les programmes-pays des Nations Unies, qui sont généralement bien pris en main par les pays partenaires grâce à un processus largement consultatif tout au long du cycle des programmes. Cependant, le Fonds « Une ONU » est de moins en moins alimenté et, bien que cette pratique soit autorisée par les directives en vigueur aux Nations Unies, les donateurs ont de plus en plus tendance à réserver des ressources à des fins prédéterminées au sein de ce fonds, ce qui en complique la gestion. Ce phénomène introduit un système secondaire de hiérarchisation – réduisant ainsi l'intérêt et les vertus des

consultations et négociations initiales avec le pays partenaire, et limitant l'appropriation par les pays partenaires en général. Étant donné que les Nations Unies prévoient de déployer à l'échelle mondiale l'initiative « Unis dans l'action », il importera d'encourager la poursuite de l'harmonisation au niveau des services centraux, de simplifier les procédures de coordination qui s'articulent souvent autour de programmations communes excessivement complexes et d'instaurer les incitations nécessaires pour que les entités des Nations Unies se coordonnent. Les FASM des Nations Unies donnent généralement l'occasion d'associer un plus large éventail de parties prenantes. Les apporteurs autres que les membres du CAD, toutefois, n'ont jusqu'à présent alimenté qu'un petit nombre de FASM et pour des sommes relativement faibles. Cependant, bien qu'elles restent encore limitées, leurs contributions communes augmentent, en particulier celles à l'appui de la paix et de la sécurité et dans les situations de fragilité.

En ce qui concerne les autres mécanismes de financement préaffecté, à donneur unique ou multidonneurs, la performance dépend de leur degré d'intégration aux processus et procédures des organisations multilatérales qui reçoivent les fonds. Dans le cas des Nations Unies, ce type de financement doit s'inscrire dans la série de priorités définies par le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ou par le Plan d'aide au développement des Nations Unies, qui est généralement élaboré en concertation avec le pays bénéficiaire et en fonction des besoins de ce dernier. Par conséquent, les financements préaffectés de ce type octroyés par les donateurs sont peu ou prou alignés sur les priorités du pays partenaire. Dans le cas du Groupe de la Banque mondiale, les activités financées par le biais de fonds d'affectation spéciale sont actuellement gérées de façon relativement indépendante par les gestionnaires de fonds d'affectation spéciale au niveau des pays (ou dans les services centraux) et peuvent, ou non, être prises en considération dans les débats menés au sein des structures de coordination dans les pays. Ces mécanismes ne se sont pas révélés promoteurs de solutions inédites en matière de développement. Sur les 27 évaluations indépendantes les plus récentes des stratégies-pays de la Banque mondiale, une seule fait explicitement référence à l'utilisation des ressources de fonds d'affectation spéciale pour piloter de nouveaux programmes, et tant les secteurs financés que les modalités d'utilisation des ressources des fonds d'affectation spéciale suggèrent que le degré d'innovation en termes de « contenu » est faible.

La réalisation des Objectifs de développement durable passe en grande partie par l'utilisation des canaux multilatéraux et des modalités les plus appropriés pour octroyer des financements concessionnels aux pays en développement. Les fournisseurs bilatéraux devraient se servir des informations sur les points forts et points faibles respectifs des divers mécanismes multilatéraux pour guider leurs décisions de financement à travers les différents canaux. Ils devraient aussi permettre d'améliorer l'efficacité en contribuant à remédier aux principales difficultés que rencontrent ces mécanismes et de tirer profit des enseignements du passé lors de la création de nouveaux mécanismes de financement.

Les diverses caractéristiques et difficultés propres aux canaux multilatéraux au niveau des pays

La dernière décennie a vu s'élargir rapidement l'éventail des sources et instruments disponibles pour financer le développement dans les pays en développement (OCDE, 2014a). Le nombre des mécanismes multilatéraux par lesquels le développement est financé sur le terrain a également augmenté. D'importants fonds verticaux et mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale (par exemple, l'Alliance Gavi et le Fonds mondial) ont vu le jour et sont devenues de substantielles sources de financement dans certains pays. Les fournisseurs bilatéraux préaffectent de plus en plus les financements¹ à des fins spécifiques par le biais de mécanismes de mise en commun de fonds réservés à un pays, comme le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan ou le Fonds pour la reconstruction d'Aceh et de Nias après le tsunami qui a frappé l'Indonésie. En outre, les fournisseurs bilatéraux utilisent différents instruments pour préaffecter les ressources, et l'encadré 4.1 présente une taxonomie des mécanismes multilatéraux correspondants au niveau des pays.

Ces différents mécanismes de financement n'ont pas les mêmes répercussions sur l'appropriation par les pays partenaires, sur la volatilité et la prévisibilité des apports, sur la fragmentation et la coordination des partenaires au développement et sur les possibilités de ne pas avoir pour seuls partenaires les membres du CAD. En outre, si ces mécanismes ont jusqu'ici été évalués principalement au regard des résultats des projets et programmes, les études les plus récentes ont commencé à examiner les effets systémiques non intentionnels que produisent certains de ces mécanismes (voir par exemple Kapilashrami et al., 2013 pour les fonds verticaux). À partir de l'étude de cas sur la Tanzanie, ce chapitre illustre la complexité et les conséquences de différents mécanismes de financement préaffecté. L'analyse est ensuite élargie au-delà du cas de la Tanzanie pour proposer une analyse comparative plus générale² des implications des différents types de mécanismes de financement préaffecté au niveau des pays. Il énonce des recommandations en vue d'améliorer ces mécanismes de financement et la répartition des ressources entre eux.

Tanzanie : la nature protéiforme des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et des autres instruments employés pour réserver les ressources à un usage particulier

La Tanzanie a connu une croissance économique soutenue au cours de la dernière décennie, mais la pauvreté y reste très répandue. En 2013, le pays se situait au septième rang des bénéficiaires de l'APD nette dispensée dans le monde (recevant 3.4 milliards USD, soit 11 % de son revenu national brut). Les cinq premiers apporteurs contribuaient à 61 % de l'APD nette totale, pour autant le paysage de la coopération pour le développement en Tanzanie est loin d'être concentré : plus de 40 apporteurs y sont actifs et 33 % de l'APD totale est versée par 88 % de l'ensemble des apporteurs (graphique 4.A1.1 de l'annexe 4.A1). Étant donné le grand nombre d'acteurs présents, la Tanzanie est consciente depuis longtemps de la nécessité d'une meilleure coordination des partenaires au développement et a mis en place une des structures de coordination du développement les plus élaborées qui soient en Afrique. Cette structure s'est toutefois révélée lourde en procédures et n'a pas permis aux apporteurs d'approfondir le dialogue stratégique avec les autorités ni de mieux s'aligner sur les priorités du gouvernement. Les exercices budgétaires des apporteurs ne coïncident pas et les demandes de notification ne sont pas synchrones. Les apporteurs approchent les autorités individuellement même dans le cadre de programmes sectoriels ou de mise en commun de fonds, délaissent le soutien budgétaire général et réduisent leurs contributions aux fonds communs et autres versements à des pots communs (« *basket funds* ») au profit de l'aide-projet. (Annexe 4.A1).

Entre 2007 et 2012, les fonds préaffectés ont représenté 26 % du total des financements accordés et transitant par les organisations multilatérales (412 millions USD). En 2013, ces fonds étaient principalement concentrés dans le secteur de la santé et le secteur humanitaire (65 %) et les trois premiers contributeurs étaient le Canada, l'Allemagne et le Royaume-Uni (67 % du total) (graphique 4.1). Toutes les formes de mécanismes de financement préaffecté existent en Tanzanie. Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et les fonds verticaux fournissent aux pays des volumes de financement considérables, et le Fonds mondial se classe dans les dix premières sources de financement concessionnel. La Tanzanie est un des pays pilotes qui participent à l'initiative « Unis dans l'action » et a vu la création du Fonds « Une ONU ». Trois fonds multidonneurs et multi-agences sont gérés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires des Nations Unies : le Fonds « Une ONU » de la Tanzanie ; le Volet élargi de financement « Unis dans l'action » ; et UN-REDD³ (pour un total de 117 millions USD en 2010-14, budget approuvé). En avril 2014, le Groupe de la Banque mondiale comptait 24 fonds d'affectation spéciale actifs. En 2009-13, le portefeuille des fonds d'affectation spéciale exécutés par les bénéficiaires s'élevait à 72 millions USD (engagements), et le portefeuille de l'Association internationale de développement (IDA) totalisait presque 3 milliards USD. Les entités des Nations Unies ont recours à des degrés divers au financement préaffecté.

Les principales conclusions de l'étude de cas consacrée à la Tanzanie relatives aux différentes formes de financement préaffecté sont présentées succinctement ci-après :

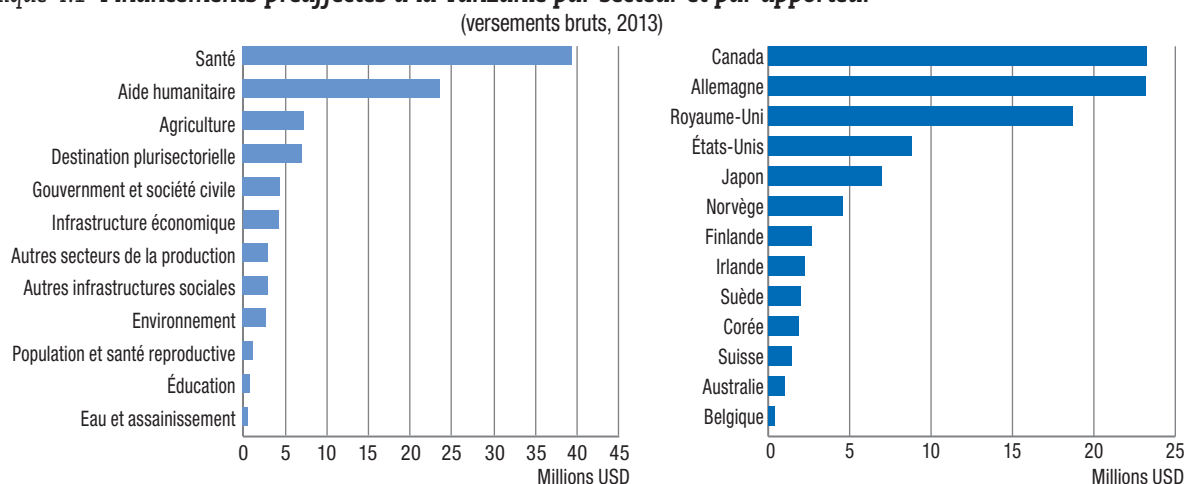
- **Le contexte national importe.** L'analyse du financement préaffecté en Tanzanie doit s'inscrire dans le contexte de l'augmentation attendue des recettes intérieures tanzaniennes et de la capacité du pays à assurer une mise en œuvre efficace. Ces éléments influent beaucoup sur la mesure dans laquelle les fournisseurs s'en remettent aux organisations multilatérales pour la mise en œuvre. Depuis 2009, les données font apparaître un recul du financement préaffecté en Tanzanie (hors apports provenant des fonds mondiaux et des fonds verticaux). Il ressort des entretiens menés auprès de représentants des fournisseurs bilatéraux et des organisations multilatérales que la possibilité pour les donateurs de compter sur les capacités d'exécution nationales limite la mise en œuvre par des organisations multilatérales. Certaines organisations multilatérales soulignent même que, la situation économique de la Tanzanie s'améliorant et les besoins en services augmentant, elles s'attendent à une augmentation de la demande de fourniture de services. Les fonds communs mondiaux s'appuient largement sur les structures nationales pour la mise en œuvre. Tout ceci indique que la relation entre l'apporteur, les organisations multilatérales et le bénéficiaire est en train d'évoluer.
- **Certains comportements des apporteurs sapent les avantages potentiels des mécanismes de mise en commun de fonds.** Alors que les apporteurs reconnaissent pouvoir compter sur les capacités d'exécution nationales de la Tanzanie, le financement par le biais de mécanismes de mise en commun de fonds au niveau du pays décline (annexe 4.A1). Cela indique qu'en sus du contexte national, la situation générale est affectée par d'autres facteurs – comme le comportement des apporteurs, notamment la lassitude des donateurs.
- **La diversité des modes de fonctionnement et des procédures que suivent les différentes entités des Nations Unies se traduit par d'importantes différences en termes d'avantages et d'inconvénients de la gestion des financements préaffectés.** Si certaines entités des Nations Unies jugent particulièrement préoccupants les coûts et risques associés aux financements préaffectés, un nombre plus restreint d'entités des Nations Unies (moins tributaires des financements préaffectés) considèrent que ce type de financement est comparable à n'importe quelle autre source de financement.
- **Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale/fonds verticaux ont des impacts différents, qui dépendent largement de leur structure de gouvernance et de leur modèle économique.** L'Alliance Gavi et le Fonds mondial, qui fournissent des volumes de financement substantiels à la Tanzanie, sont des donateurs à part entière et non de simples mécanismes d'acheminement et, comme cela arrive fréquemment dans le cas des grands apporteurs influents, il peut être difficile de trouver le juste équilibre entre appropriation et reddition de comptes. Dans la pratique, leur relation avec le gouvernement de la Tanzanie favorise l'appropriation dans diverses mesures. D'autres fonds mondiaux, comme le FEM, sont moins visibles du point de vue d'un pays partenaire, car il n'y a pas nécessairement d'interaction directe excepté lors de la signature officielle de l'accord de don. Dans ces cas, il est possible d'améliorer l'alignement sur les priorités du pays partenaire au travers des processus de consultation et de négociation des organismes d'exécution avec les autorités, dans le cadre de leur portefeuille global.

Effacité des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et des autres instruments de préaffectation des ressources dans les pays en développement

Globalement, près d'un tiers de l'ensemble des apports concessionnels versés et transitant par les organisations multilatérales (ci-après dénommés « financement concessionnel multilatéral ») aux pays en développement se compose de financements préaffectés (provenant notamment de mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale (29 % en 2013). Par contre, pour de nombreux petits États insulaires et États fragiles, les fonds préaffectés représentent la majeure partie du financement concessionnel multilatéral (graphiques 4.2 et 4.A3.1). Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale⁴ sont moins concentrés sur les États fragiles que les autres mécanismes de financement préaffecté (graphique 4.A3.2).

La suite de ce chapitre montre le degré d'efficacité des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et des autres instruments utilisés pour acheminer les ressources par le biais de mécanismes multilatéraux et d'organisations multilatérales (encadré 4.1) en examinant leur capacité à : i) favoriser l'appropriation par les pays ; ii) assurer des apports stables et prévisibles ; iii) améliorer la coordination des partenaires au développement/réduire la fragmentation ; iv) mobiliser des ressources/connaissances auprès de partenaires au-delà des seuls membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ; et v) innover. Les trois premières dimensions découlent des priorités « traditionnelles » en matière d'efficacité de l'aide issue de la Déclaration de Paris. Les deux autres – mobilisation des ressources au-delà des seuls membres du CAD, et innovation – ont pris de l'ampleur plus récemment. Chacune de ces cinq dimensions jouera un rôle essentiel dans la réalisation du programme de développement pour l'après-2015.

Graphique 4.1 **Financements préaffectés à la Tanzanie par secteur et par apporteur**

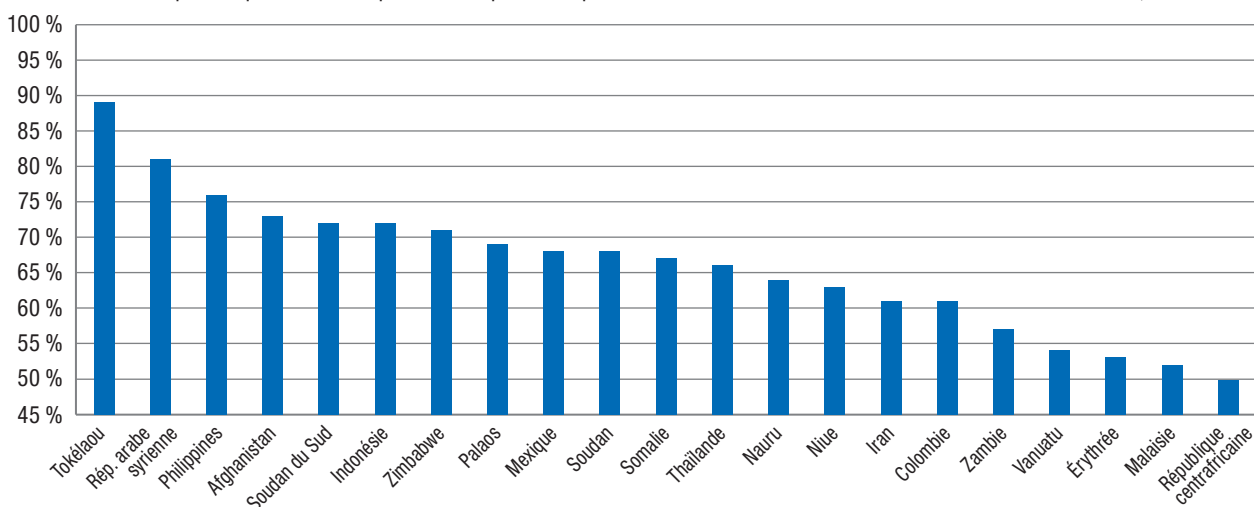


Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354966>

Graphique 4.2 **Pour plusieurs petits États insulaires et États fragiles, les fonds préaffectés représentent plus de la moitié du total des financements concessionnels multilatéraux reçus**

Économies pour lesquelles les fonds préaffectés représentent plus de 50 % du total des financements concessionnels multilatéraux, 2013



Note : La liste des États fragiles utilisée pour classer les pays est celle des États figurant dans le graphique 0.1 de États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015 (OCDE, à paraître).

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354970>

Encadré 4.1 **Taxinomie des mécanismes de financement préaffecté au niveau des pays**

Les fonds d'affectation spéciale multidonneurs visant un pays particulier opèrent dans des contextes très variés : aide humanitaire, assistance transitoire et aide au développement. Ils sont généralement administrés par les Nations Unies, par le Groupe de la Banque mondiale ou par les deux conjointement, mais six d'entre eux ont pour administrateur des autorités nationales : le Fonds national pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) de la République démocratique du Congo ; le Fonds de l'Éthiopie pour une économie verte résiliente au changement climatique (CRGE) ; le *Ecuador Yasuni Capital Window* ; le *Ecuador Yasuni Revenue Window* ; le Fonds climat Mali ; et le Fonds national de stabilisation économique et sociale du Mali (FNSSE). Il n'existe pas de structure standard de gouvernance pour ces fonds, mais le dispositif de gouvernance comprend souvent : i) un organe délibérant qui définit la ligne d'action, généralement en concertation avec les autorités nationales ; ii) un organe décisionnel en matière de financement, composé des contributeurs et souvent des autorités nationales ; iii) un organe chargé d'examiner les projets ; et iv) un secrétariat au service de ces trois organes. Certains FASM (par exemple, le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction du Libéria et ceux pour la reconstruction du Soudan et d'Haïti) regroupent au sein d'une seule instance les fonctions de définition de la ligne d'action, de décision financière, de supervision et de suivi de la situation financière et de la mise en œuvre. D'autres FASM (par exemple, le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan) ont un comité chargé spécifiquement de prendre les décisions financières.

Autres fonds d'affectation spéciale multidonneurs, comme le Fonds « Une ONU ». Abstraction faite des quelques fonds visant des pays particuliers, les autres fonds d'affectation spéciale multidonneurs administrés par les Nations Unies comprennent le Fonds « Une ONU » et le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix. Le Fonds « Une ONU » a été créé en 2007 dans le cadre de la réforme des Nations Unies baptisée « Unis dans l'action ». Le principe « Un seul budget » est un des piliers de cette réforme. Il vise à renforcer la planification conjointe et la coordination grâce à une mobilisation, une affectation et un versement cohérents des ressources conformément au programme « Une ONU » au niveau des pays. L'initiative « Unis dans l'action » a débuté en 2007 avec huit pays pilotes (Albanie, Cabo Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzanie, Uruguay et Viet Nam), et une évaluation indépendante des enseignements tirés de la phase pilote de cette initiative a été achevée en 2012. Une seconde génération de l'initiative « Unis dans l'action » est en cours de mise en œuvre dans une quarantaine de pays. L'approche « Unis dans l'action » devrait être déployée à l'échelle mondiale.

Fonds verticaux et mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale. Ces fonds sont créés pour répondre à des problèmes mondiaux ou thématiques particuliers qui se posent dans plusieurs pays ou régions bénéficiaires. Cette définition coïncide largement avec la définition des financements que la Banque mondiale classe dans la catégorie des fonds d'intermédiation financière (FIF). Il existe 16 FIF actifs. Les FIF ont reçu 30 milliards USD au cours des exercices allant de 2002 à 2010, soit plus de la moitié de l'ensemble des contributions versées aux fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale (IEG, 2011). Chaque FIF a été créé en fonction des circonstances et nombre d'entre eux dans le cadre d'une initiative politique à haut niveau. Dans le présent chapitre, les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale sont considérés comme des mécanismes de financement préaffecté car ils permettent généralement de réserver des ressources à des fins spécifiques, plus particulièrement dans le cadre d'initiatives déterminantes et à échéance prédéfinie. L'Association internationale de développement est techniquement un fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale, mais elle est considérée, tant dans les statistiques du CAD de l'OCDE que dans ce chapitre, comme une organisation à part entière (budget central) compte tenu de sa structure de gouvernance et de son rôle au sein du Groupe de la Banque mondiale. Dans ce chapitre, il n'est fait référence spécifiquement qu'aux trois FIF suivants : le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (le Fonds mondial) et l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (l'Alliance Gavi).

Encadré 4.1 **Taxinomie des mécanismes de financement préaffecté au niveau des pays (Suite)**

Autres financements préaffectés. Les autres financements préaffectés peuvent provenir d'un seul ou de plusieurs donneurs. Ils sont le plus souvent initiés au niveau du pays. La part de ce type de financement dans le portefeuille global d'une organisation multilatérale peut varier considérablement d'un pays à l'autre et d'une organisation à l'autre.

Dimension de l'efficacité n° 1 : appropriation par les pays partenaires et renforcement des capacités

D'aucuns affirment que la coopération multilatérale renforce l'appropriation par les pays partenaires car elle offre moins de possibilités aux apporteurs pris individuellement de servir leurs propres intérêts (Barder, 2012 ; Klingebiel, 2013 ; Milner et Tingley, 2013). Toutefois, le financement préaffecté peut réduire l'appropriation par les pays partenaires dans la mesure où il reflète parfois les priorités des donneurs bilatéraux sous la forme des conditions applicables à l'emploi des fonds (Powell et Bobba, 2006).

Parmi les mécanismes de financement multilatéral préaffecté, les fonds d'affectation spéciale multidonneurs (FASM) visant un pays particulier devraient en principe être les mieux à même de concourir à l'appropriation par les pays partenaires, étant donné que leur structure de la gouvernance est conçue pour refléter les spécificités du pays et pour inclure de hauts représentants des pouvoirs publics. Cependant, dans la pratique l'appropriation par le pays de ces fonds est affaiblie par : i) le fait que les apporteurs réservent les fonds à un usage prédéterminé par le jeu de « systèmes de préférence » ; ii) l'impatience des partenaires au développement qui veulent des résultats rapides ; et iii) l'utilisation de structures parallèles. Le Fonds « Une ONU » finance le programme conjoint des Nations Unies, que les gouvernements bénéficiaires font généralement leur. Mais le Fonds « Une ONU » ne contribue qu'à une faible fraction du financement des programmes des Nations Unies et n'est souvent pas en mesure de combler le déficit de financement ; par conséquent, il ne peut pas pour l'instant être considéré comme un puissant instrument de promotion de l'appropriation. Parmi les mécanismes de mise en commun de fonds, ceux qui favorisent le mieux l'appropriation sont ceux qui constituent une importante source de financement dans un pays et qui sont dotés d'une structure de gouvernance et d'un modèle économique qui encouragent la prise en main par le pays et un dialogue sur un pied d'égalité.

Les FASM visant un pays particulier offrent le plus de possibilités d'encourager l'appropriation par les pays partenaires, mais les pratiques des apporteurs et les caractéristiques intrinsèques de ces fonds peuvent nuire à l'appropriation

Parmi les mécanismes de financement préaffecté, les FASM visant un pays particulier offrent le plus de possibilités d'encourager l'appropriation par les pays partenaires. À l'origine, ces fonds étaient explicitement créés pour libérer les capacités du secteur public consacrées à la négociation/satisfaction des exigences des partenaires bilatéraux (Barakat, 2009) et pour faire participer les pays partenaires à un dialogue sur les priorités communes et les moyens d'y répondre. Par rapport aux mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et aux fonds verticaux, la structure de gouvernance des FASM visant un pays particulier est en général spécifiquement adaptée à la situation du pays et conçue pour inclure de hauts représentants des pouvoirs publics. En outre, les FASM visant un pays particulier sont couramment conçus pour s'aligner sur les systèmes nationaux, notamment les systèmes de gestion des finances publiques.

Ainsi, un FASM devrait accroître la capacité du pays partenaire à élaborer, gérer financièrement, exécuter et suivre les activités de développement et/ou de reconstruction (encadré 4.4).

Dans la pratique, les résultats en termes d'appropriation des FASM visant un pays particulier sont mitigés et dépendent du contexte national et des pratiques des donateurs. Dans les pays à revenu plus élevé, il semble plus facile de trouver des exemples positifs de forte appropriation des FASM visant un pays particulier. Cela s'explique en partie par l'existence de capacités nationales plus solides, et par le fait que les FASM donnent accès à des ressources sous forme de dons auxquelles le pays ne serait plus habilité à bénéficier une fois qu'il ne recevrait plus de financement concessionnel des institutions financières internationales. Dans les situations d'après-crise et de fragilité, quand ces fonds sont le mode de financement préféré des apporteurs, plusieurs évaluations montrent que la participation des pouvoirs publics est faible et qu'il n'y a donc guère de possibilités d'appropriation et de renforcement des capacités. Il arrive souvent en effet qu'il n'y ait pas dans ces pays d'interlocuteur reconnu comme légitime et/ou que les capacités institutionnelles soient limitées ou inexistantes, ce qui aboutit à des mécanismes dictés par les apporteurs. C'est pourquoi le fait de donner d'emblée la priorité au renforcement des capacités est un élément qui contribue pour beaucoup à favoriser l'appropriation de ces fonds et à promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux. Les pratiques des apporteurs, qui se traduisent par un recours aux « systèmes de préférence », une impatience à obtenir des résultats et l'utilisation de structures parallèles ont probablement aussi une incidence sur le phénomène d'appropriation (encadré 4.2).

Encadré 4.2 **Renforcer l'appropriation des fonds d'affectation spéciale multidonneurs – possibles domaines de réforme**

La communauté des partenaires au développement peut faire beaucoup pour favoriser l'appropriation des FASM. Plusieurs obstacles amoindrissent le potentiel de renforcement de l'appropriation et des capacités :

Court-circuiter la structure de gouvernance du fonds. Les donateurs veulent souvent conserver un pouvoir d'influence non seulement sur la finalité et le cadre d'action des fonds, mais aussi sur les modalités détaillées de l'acheminement et de l'emploi des fonds. C'est la raison pour laquelle – souvent parallèlement à la microgestion des fonds au niveau des projets – les donateurs financent des FASM selon un système de « préférences » (autrement dit de préaffectation souple, les donateurs choisissant quelle partie du portefeuille d'un FASM ils souhaitent financer) qui réduit la flexibilité d'un FASM et limite la participation du gouvernement à la prise de décisions. Avec ce système, les donateurs réservent des ressources à des fins spécifiques, ce qui introduit des rigidités dans la programmation et incite davantage à verser des fonds au profit des domaines de prédilection. Ces pratiques affaiblissent les FASM, qui deviennent bureaucratiques et réticents au risque, ce qui réduit à néant une partie des principaux avantages que les FASM sont censés apporter.

Quête de résultats rapides et création de structures parallèles. Indépendamment des objectifs à long terme assignés aux FASM visant un pays particulier, ces fonds s'inscrivent dans un horizon temporel relativement court et il est généralement attendu d'eux « trop et trop tôt » car les donateurs sont impatients de voir la concrétisation des résultats et le versement des fonds. Ainsi, quand les progrès ne sont pas suffisamment rapides, les donateurs ont tendance à opter à nouveau pour l'exécution directe des projets et programmes, ce qui affaiblit les institutions démocratiques locales, les canaux publics officiels et les capacités nationales.

Des recommandations concrètes à cet égard sont présentées dans les conclusions à la fin de ce chapitre.

Source : Barakat et al., 2006 ; Barakat, 2009 ; Byrd, 2007 ; Goodhand et Ludin, 2010 ; Scanteam, 2007, 2010.

Les fonds verticaux et les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale : leur volume, leur structure de gouvernance et leurs modèles économiques ont une incidence sur l'appropriation

Il existe une différence substantielle entre les fonds verticaux qui deviennent d'importantes sources de financement à l'échelon des pays et ceux qui acheminent des sommes relativement plus modestes. Lorsqu'un fonds mondial fait partie des principaux apporteurs pour un pays (comme c'est le cas de l'Alliance Gavi et du Fonds mondial dans plusieurs pays), il est bien placé pour entretenir un dialogue constructif avec les autorités nationales autour de programmes d'envergure à financer. Cependant, la dépendance à l'égard des ressources du fonds met ce dernier en position de force pour imposer des conditions et exigences. Le modèle économique et la structure de gouvernance de ces fonds jouent par conséquent un rôle capital en encourageant ou en décourageant l'appropriation par les pays partenaires. L'Alliance Gavi, qui en 2012 était un des 10 plus généreux donateurs dans 12 pays en développement, réussit généralement d'après les évaluations à susciter l'appropriation par les pays partenaires et a fait la preuve de sa détermination à collaborer étroitement avec les partenaires (CEPA, 2010 ; MOPAN, 2012). En ce qui concerne le Fonds mondial, l'étude de Kapilashrami et al. (2013) sur l'Inde et des entretiens menés en Tanzanie indiquent que la plus grande place accordée par le Fonds mondial à la gestion axée sur les résultats et à la redevabilité à la suite d'allégations de fraude portées à son encontre et à celui de certains de ses bénéficiaires a conduit à des conditions excessivement rigides et, souvent, à une microgestion des fonds. Il faut se garder de généraliser à partir d'observations rapportées par deux pays.

L'appropriation est limitée en ce qui concerne les programmes financés par des fonds verticaux qui sont relativement petits à l'échelon des pays. C'est le cas, par exemple, du FEM et d'autres fonds verticaux qui acheminent des volumes considérables à l'échelle mondiale, mais qui ne constituent pas d'importantes sources de financement au niveau des pays. Les programmes financés par le biais de ces fonds restent largement en dehors du champ des négociations directes entre le pays partenaire et l'organisme d'exécution sur sa stratégie d'aide-pays. Les entretiens conduits aux fins de cette étude suggèrent que, souvent, les ministères sectoriels ne sont associés qu'au stade de la signature de l'accord de don. Aujourd'hui, les fonds mondiaux privilégient davantage le cofinancement comme moyen de favoriser l'appropriation et la durabilité. Le FEM a ainsi triplé la part de ses cofinancements entre 2005 et 2013 (FEM, 2008, 2013). Le Groupe de la Banque mondiale a entrepris de réformer sa structure organisationnelle pour mieux intégrer les questions thématiques dans la programmation par pays. Elle est désormais fondée sur 14 pôles de pratiques mondiales et 5 domaines de solutions transversales qui rassemblent des experts et des connaissances sans les compartimenter par zone géographique. De surcroît, le Groupe de la Banque mondiale a mis en place des Cadres de partenariat-pays (pour remplacer la Stratégie d'aide-pays), dans lesquels une meilleure intégration des fonds d'affectation spéciale est explicitement envisagée.

L'appropriation par les pays des activités financées par le biais du Fonds « Une ONU » est satisfaisante, mais l'adhésion des apporteurs est limitée

Un autre fonds multidonneurs, le Fonds « Une ONU », finance le programme conjoint des Nations Unies, dont on considère généralement qu'il fait l'objet d'une bonne appropriation par les gouvernements bénéficiaires grâce à un processus largement consultatif tout au long du cycle du programme. Le principe « Un seul budget », un des piliers de la réforme des Nations Unies baptisée « Unis dans l'action », vise à encourager une mobilisation cohérente des ressources et une allocation des ressources des donateurs conforme au programme « Une ONU » au niveau des pays. Toutefois, comme il arrive souvent que le Fonds « Une ONU » ne parvienne pas à combler le

déficit de financement qu'il est censé résorber, il ne peut pas pour l'instant être considéré comme un puissant instrument de promotion de l'appropriation. En témoigne l'enquête des résidents coordonnateurs (ONU, 2013b) d'où il ressort que les ressources provenant des fonds communs, dont le Fonds « Une ONU », représentaient moins de 20 % des ressources totales. En outre, peu de donateurs abondent le Fonds « Une ONU », puisque seulement cinq d'entre eux contribuent à 83 % de l'ensemble des engagements (UNEG, 2012).

En Tanzanie, un des pays pilotes retenu pour l'initiative « Unis dans l'action », la pérennité du Fonds « Une ONU » est actuellement compromise car les financements s'amenuisent car certains grands donateurs se retirent et d'autres ont commencé de préaffecter les ressources au sein du Fonds. Comme pour d'autres FASM, la préaffectation introduit un système secondaire de hiérarchisation qui réduit l'intérêt et les vertus des consultations et négociations initiales avec le pays partenaire, limitant ainsi l'appropriation par les pays partenaires. En outre, l'équipe des Nations Unies pour la Tanzanie envisageait un nouvel exercice de hiérarchisation pour restreindre le champ du programme afin de l'adapter aux ressources disponibles.

Dimension de l'efficacité n° 2 : un financement stable et prévisible

Les apports au titre de la coopération pour le développement peuvent être très fluctuantes – nettement plus que d'autres ressources pour le développement, comme les recettes intérieures (Bulir et Hamann, 2003, 2006 ; Hudson et Mosley, 2008). S'il peut y avoir de bonnes raisons à ces fluctuations, par exemple répondre à une urgence imprévue (FMI, 2005), il demeure primordial de réduire les incertitudes quant aux apports d'aide futurs pour permettre aux pays partenaires de gérer efficacement leurs finances publiques et de planifier leur développement de manière réaliste (OCDE, 2011b). Apparemment, aucune étude n'a analysé s'il existe une différence substantielle en termes de volatilité entre les apports bilatéraux et multilatéraux. Cependant, l'OCDE, qui établit généralement cette distinction en ce qui concerne la prévisibilité⁵, a constaté qu'en 2010-13 l'écart entre les sommes effectivement versées au titre de l'aide et celles prévues dans les plans indicatifs⁶ était plus prononcé pour les organisations multilatérales que pour les membres du CAD (OCDE, 2014b). Des différences s'observent également entre les diverses organisations multilatérales, les entités des Nations Unies affichant des écarts moins importants entre les versements prévisionnels et les versements effectifs que les banques multilatérales de développement si l'on ne considère que les contributions aux budgets centraux (l'aide-pays programmable⁷).

Les financements préaffectés – surtout ceux qui proviennent de fonds verticaux ou de mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale – sont généralement plus fluctuants que les contributions aux budgets centraux

L'examen des apports aux pays en développement provenant des contributions aux budgets centraux, de mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et de fonds verticaux et autres ressources préaffectées, suggère que : i) les apports provenant des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale et des fonds verticaux et autres mécanismes de financement préaffecté sont généralement plus fluctuants que les apports financés par les budgets centraux ; et ii) parmi les ressources préaffectées, les ressources provenant de fonds mondiaux ou de fonds verticaux sont les plus fluctuantes⁸ (graphique 4.3). Ces conclusions restent valables si l'on exclut l'aide humanitaire, qui explique une grande partie de l'instabilité des « autres fonds préaffectés » mais non celle des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale.

De plus, les versements provenant des différents fonds verticaux et des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale présentent d'importantes variations d'une année sur l'autre. Ce constat est illustré par le graphique 4.4, qui retrace les apports annuels de l'Alliance Gavi à ses cinq premiers bénéficiaires : Éthiopie, Nigéria, Yémen, Pakistan et Soudan du Sud. Toutefois, ces fluctuations peuvent être liées au cycle de vie des programmes et au calendrier des exercices de financement ; de prochaines études pourraient s'attacher à déterminer dans quelle mesure cette instabilité se traduit dans les faits par une véritable imprévisibilité pour les pays partenaires.

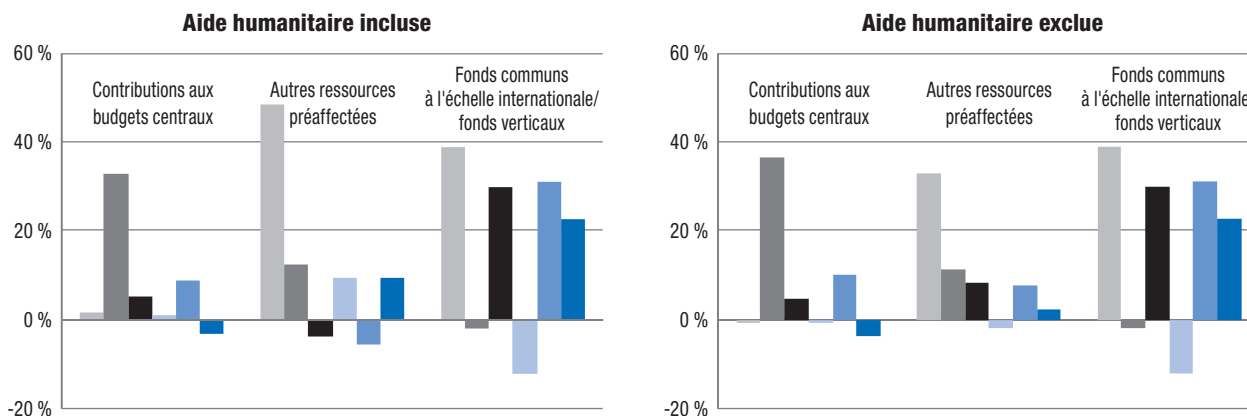
Les pays les moins avancés (PMA) et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) reçoivent généralement des financements plus stables (en particulier ceux qui proviennent des budgets centraux) de la part de toutes les sources. Les fonds verticaux et les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale semblent se caractériser par une plus grande instabilité dans les autres pays à faible revenu (autres PFR) alors que les autres mécanismes de financement préaffecté apparaissent plus fluctuants dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) (graphique 4.A3.4 et graphique 4.A3.5).

Graphique 4.3 **Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale fournissent des financements plus fluctuants**

Variation en glissement annuel des dépenses à destination des pays en développement

■ 2008 ■ 2009 ■ 2010 ■ 2011 ■ 2012 ■ 2013

Variation en glissement annuel des dépenses à destination des pays en développement

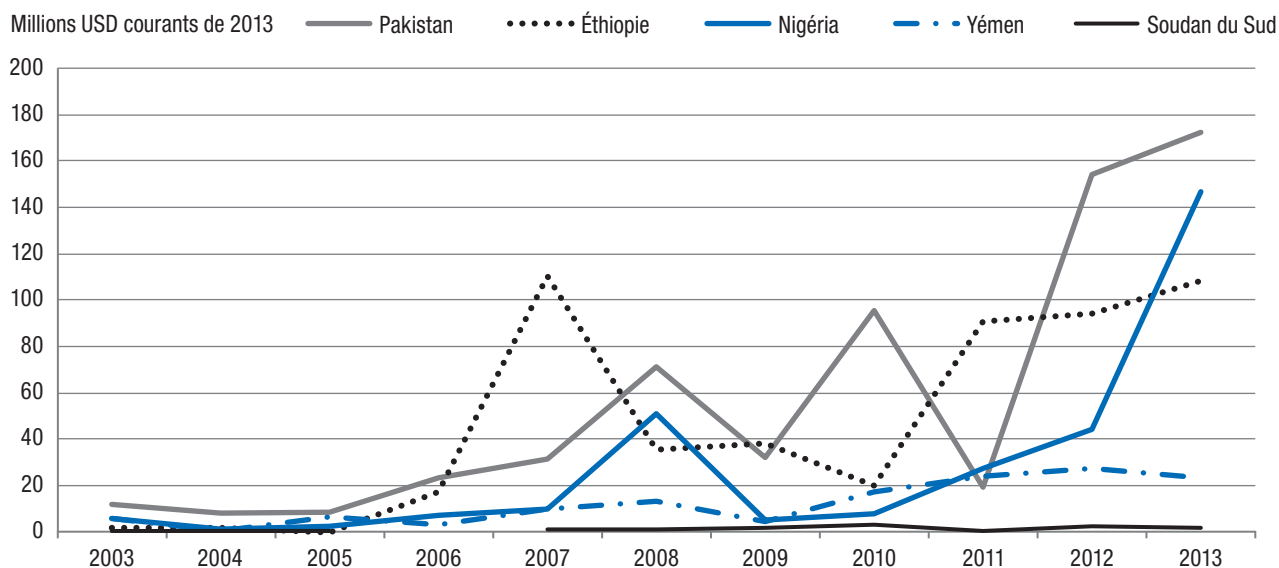


Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354984>

La volatilité des ressources financières des fonds multidonneurs au niveau des pays peut être élevée

Dans les statistiques, seuls les fonds verticaux et les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale sont différenciés des autres types de mécanismes de financement préaffecté multidonneurs. Certaines conclusions sur l'instabilité des FASM visant un pays particulier se trouvent dans la littérature consacrée à ce sujet. En particulier, d'après Scanteam (2010) les sommes versées par chaque donneur aux FASM peuvent varier considérablement d'une année sur l'autre, en raison notamment du nombre limité de contributeurs : généralement 80 % des ressources financières proviennent de 20 % des donateurs. Ainsi, les financements sont exposés à des variations attribuables à des réorientations des priorités politiques et à des contraintes budgétaires. Les FASM qui disposent d'une plus large assiette de financement semblent mieux réussir en termes de prévisibilité (Scanteam, 2007).

Graphique 4.4 **Fonds versés par l'Alliance Gavi à ses cinq premiers bénéficiaires**



Source : Calculs des auteurs à partir des versements totaux effectués par l'Alliance Gavi, accessibles à l'adresse <http://www.gavi.org/results/disbursements>.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933354993>

Dimension de l'efficacité n° 3 : une meilleure coordination et une moindre fragmentation

Lorsque les apports au titre de la coopération pour le développement sont acheminés par un trop grand nombre de canaux institutionnels, les coûts de transaction sont élevés pour les pays bénéficiaires. Nouer et entretenir des relations avec une multitude d'organismes donateurs et s'adapter à leurs différentes exigences de procédures absorbe l'énergie et l'attention des hauts responsables de l'administration, ce qui réduit les bienfaits de l'aide (Acharya, 2006). En outre, les chevauchements et la duplication des efforts entraînent un gaspillage de ressources pour le développement qui sont limitées. De plus, Knack et Rahman (2007) montrent que le défaut de coordination nuit à la qualité de l'administration dans les pays bénéficiaires, et pour Kimura et al. (2012) la prolifération des donateurs dans un pays induit une moindre croissance. Les engagements souscrits à Paris, Accra et Busan ont été conçus pour pallier les effets négatifs de la prolifération des donateurs.

Cependant, la coordination des donateurs ne se traduit pas nécessairement par un meilleur alignement sur les besoins du pays partenaire (Bigsten, 2006 ; PNUD, 2011). Elle peut en fait nuire à l'appropriation par les pays partenaires si les donateurs l'utilisent pour former un « cartel » au moyen duquel ils imposent leurs préférences et conditions (Menocal et Rogerson, 2006). À l'heure où l'architecture du financement devient plus complexe, il est nécessaire de réfléchir à ce qu'une « coordination efficace » signifie dans la pratique et aux formes qu'elle peut revêtir.

Avant d'entreprendre leurs réformes, les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale utilisaient des procédures séparées pour les négociations, la mise en œuvre et le suivi des financements préaffectés, au détriment de la cohérence de ces institutions. La question est donc de savoir si cette fragmentation interne a également été un poids pour les pays partenaires, avec, qui plus est, l'émergence de nouvelles initiatives mondiales ou de nouveaux fonds verticaux. L'utilisation du financement préaffecté comme substitut aux canaux bilatéraux réduirait la fragmentation (voir, par exemple, IEG, 2011) alors que son utilisation comme substitut aux contributions aux budgets centraux aurait probablement l'effet inverse (Acharya et al., 2006 ; Knack et Rahman, 2007 ; Reinsberg, 2013).

L'intégration des financements préaffectés aux processus et procédures des organisations multilatérales est indispensable pour réduire la fragmentation

L'analyse quantitative de la fragmentation financière à partir d'une comparaison entre les fonds mondiaux ou verticaux et les autres formes de financement préaffecté donne à penser que la fragmentation au sein de l'ensemble du canal multilatéral est considérablement réduite lorsque les financements préaffectés sont intégrés aux processus et procédures des organisations multilatérales bénéficiaires. En outre, dans ce cas, les fonds mondiaux ou verticaux accentuent la fragmentation par rapport à tous les autres financements préaffectés. Il ressort également de l'analyse que la fragmentation est généralement moindre dans le canal multilatéral que dans les canaux bilatéraux. L'analyse et la méthodologie sont présentées à l'annexe 4.A2.

Les FASM visant un pays particulier peuvent favoriser une étroite coordination

Sur le plan de la coordination, les FASM visant un pays particulier sont censés réduire sensiblement les doubles emplois et les chevauchements en réunissant tous les acteurs concernés autour de la table. Dans la pratique, ils semblent favoriser une bonne coordination entre les partenaires au développement, souvent au-delà du simple partage des informations. Par exemple, Scanteam (2010) observe que dans les pays fragiles ou sortant d'un conflit, ces FASM sont de loin le plus important moyen de coordination en place. Cependant, la majeure partie des financements consentis par les donateurs est accordée en dehors de ces structures. Par exemple, seulement 6 % des financements destinés à la reconstruction de l'Iraq ont été acheminés par le biais du Fonds international pour la reconstruction en Iraq et moins de 7 % de l'aide destinée à Aceh et Nias après le tsunami survenu en Indonésie ont transité par le FASM au niveau du pays (MDTFO, 2013). Dans ces cas, les FASM font office de centre de coordination, mais seulement pour une fraction de l'aide apportée au pays.

De surcroît, les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale, qui en général administrent les FASM, pourraient mieux se coordonner et se répartir les tâches. Dans le passé, des exemples de coordination fructueuse entre ces deux institutions ont été mis en exergue, de même que des exemples de situations de concurrence. Des discussions ont débuté récemment pour que les deux institutions s'entendent sur une répartition des tâches (ONU, 2014) afin de :

- i) créer différents guichets de financement et regrouper les entités d'exécution similaires dans le guichet de financement le mieux adapté pour éviter des coûts de transaction élevés et des retards dans les opérations ; et
- ii) tirer parti des avantages comparatifs respectifs des deux institutions en associant l'accent mis par le Groupe de la Banque mondiale sur la croissance économique à moyen et long terme à la capacité de l'ONU de mettre sur pied rapidement des opérations et à son expérience des questions de politique, de justice et de sécurité.

Les fonds verticaux et les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale sont rarement bien intégrés aux structures de coordination au niveau des pays

Les fonds verticaux ne mettent pas pleinement à profit les structures de coordination existantes dans la mesure où elles ne reflètent pas le caractère innovant des approches ou de la gouvernance des fonds. Le fait que des structures et processus souvent non coordonnés et parallèles puissent affaiblir les systèmes nationaux et les capacités du pays ont suscité des préoccupations (Bennett et al., 2006). Par exemple, en Tanzanie, les partenaires au développement ont émis des doutes quant à la valeur ajoutée apportée par la structure nationale de coordination du Fonds mondial, qui a beaucoup de membres en commun avec d'autres structures de coordination (voir aussi Mogeni, 2007). Une étude portant sur l'Alliance

Gavi, qui est généralement louée pour son aptitude à travailler dans le cadre des processus gouvernementaux de prise de décisions au lieu d'instaurer des systèmes parallèles, fait observer qu'un renforcement de la coordination avec les autres initiatives mondiales en matière de santé est nécessaire pour que les mécanismes de coordination des différentes initiatives mondiales en matière de santé fassent moins double emploi (MOPAN, 2012).

Le Fonds « Une ONU » et les autres mécanismes de financement préaffecté rencontrent encore des difficultés

S'agissant du Fonds « Une ONU », la coordination au sein des Nations Unies a dans certains cas été étendue avec succès du partage des informations à la programmation conjointe. Cependant, des difficultés internes empêchent une coordination plus harmonieuse et plus efficace (encadré 4.3). Quant aux autres mécanismes de financement préaffecté, la coordination semble être assurée principalement à travers les systèmes opérationnels établis. Dans le cas du Groupe de la Banque mondiale, ces financements sont gérés de façon relativement indépendante par les gestionnaires des fonds d'affectation spéciale dans le pays ou dans les services centraux, en coordination plus ou moins étroite avec les partenaires au développement et les structures de coordination dans le pays.

Encadré 4.3 *La coordination des Nations Unies au niveau des pays et le Fonds « Une ONU »*

Les gouvernements déclarent que l'initiative « Unis dans l'action », qui a présidé à la création du Fonds « Une ONU », a permis une meilleure coordination entre les entités des Nations Unies, notamment en ce qui concerne les processus gouvernementaux (ONU, 2012). Dans certains pays, la coordination onusienne dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » a été étendue du partage des informations à une programmation conjointe par les entités des Nations Unies qui est plus transparente et mieux alignée sur les priorités des pays partenaires. Cela s'est fait progressivement, l'initiative « Unis dans l'action » étant passée dans certains pays pilotes d'un ensemble de programmes propres à chaque agence à un cadre commun (le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, PNUAD) puis à la programmation conjointe (dans le cadre du Plan d'aide au développement des Nations Unies, PADNU). En Tanzanie, où l'ONU a adopté un PADNU, les parties concernées interrogées ont souligné que la programmation réalisée dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » est transparente et inclusive, associant de façon constructive des représentants du gouvernement tanzanien et d'autres partenaires au développement.

En août 2014, l'ONU a publié des procédures opérationnelles standard actualisées pour l'initiative « Unis dans l'action » afin d'aider les équipes-pays des Nations Unies dans la mise en œuvre de la seconde génération de cette initiative. Cependant, il subsiste des difficultés internes qui empêchent une coordination encore plus harmonieuse et plus efficace. Étant donné que la seconde génération de « Unis dans l'action » est actuellement mise en œuvre dans une quarantaine de pays et devrait être déployée à l'échelle mondiale, il importera de résoudre ces difficultés.

...

Encadré 4.3 **La coordination des Nations Unies au niveau des pays et le Fonds « Une ONU »** (Suite)

L'étude de cas sur la Tanzanie ainsi que d'autres sources font ressortir que la **coordination dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » pourrait avoir atteint un degré tel que les coûts en réduisent sensiblement les avantages**. Un temps considérable est consacré à l'élaboration des dispositifs de gestion des programmes et à des réunions, ce qui réduit le temps disponible pour les actions de développement proprement dites. C'est le résultat en partie d'un processus inclusif selon lequel un grand nombre d'entités, résidentes ou non, des Nations Unies participent à la programmation conjointe, ce qui rend la coordination particulièrement longue et lourde. Mais c'est aussi le résultat d'une coordination articulée autour d'une programmation conjointe excessivement complexe qui est fragmentée par un nombre excessif de résultats et de produits.

La coordination des différentes entités des Nations Unies au niveau des pays ne peut s'améliorer sans une poursuite de l'harmonisation au niveau des services centraux, notamment de l'harmonisation des cycles de planification et des procédures de suivi et de notification. Il existe une grande diversité de modèles économiques et de procédures parmi les différentes entités des Nations Unies, même parmi des groupes que l'on penserait homogènes (par exemple, les agences spécialisées ou les fonds). Souvent, les différentes entités des Nations Unies doivent élaborer des stratégies-pays qui sont liées aux cycles de planification des services centraux, ce qui fait de leur contribution au PNUAD ou au PADNU plus un travail *ex post* qu'un travail de planification. Même lorsque les entités contribuent effectivement à la planification conjointe, il leur faut parfois produire pour chaque programme-pays des documents séparés qui ne couvrent que leurs propres activités afin que leurs conseils d'administration respectifs puissent approuver ces documents. En Tanzanie, le gouvernement estime également que les entités des Nations Unies présentes sur le terrain ont beaucoup concouru à améliorer la coordination, mais que des contraintes subsistent faute d'harmonisation au niveau des services centraux. L'enquête des résidents coordonnateurs révèle en outre que la mise en œuvre de l'initiative « Unis dans l'action » rencontre un soutien limité, 58 % des répondants ayant déclaré que cette initiative était peu ou pas du tout efficace.

Les différentes entités des Nations Unies sont diversement incitées à la coordination. Il est nécessaire, dans l'ensemble, de trouver un meilleur équilibre entre la demande d'activités onusiennes spécifiques formulée par les donateurs et la mission universelle des Nations Unies afin de couvrir des questions qui débordent le seul cadre des préférences et des demandes changeantes des donateurs. Parmi les entités des Nations Unies, les petites comptent plus sur les financements provenant du Fonds « Une ONU », en partie parce que les entités plus grandes sont mieux à même d'établir des propositions de projets de plus grande envergure et ont de solides réseaux de donateurs. En Tanzanie, des représentants des donateurs et organisations multilatérales ont exprimé leur crainte que le Fonds « Une ONU » accorde des financements à des entités des Nations Unies pour lesquelles il n'y a aucune demande de la part des donateurs, et que les entités des Nations Unies n'aient aucune incitation à se retirer d'un pays. Cependant, d'autres partenaires ont souligné qu'il existe de nombreuses raisons pour lesquelles un donneur peut ne pas être disposé à financer un thème particulier, telles que des facteurs extérieurs comme des urgences dans d'autres pays et les contraintes budgétaires des donateurs. Donnant l'exemple concret de la situation des réfugiés en Tanzanie, les représentants du gouvernement ont insisté sur le fait que dans certaines zones les agences des Nations Unies ont un avantage comparatif et que « si elles n'étaient pas présentes nous ne nous rappellerions pas que ce sont des zones importantes dont il faut s'occuper ».

Source : ONU (2012), ONU (2013b), UNDG (2014), UNEG (2011).

Dimension de l'efficacité n° 4 : possibilités d'inclure des partenaires autres que les seuls membres du CAD

L'OCDE estime que sur les 175 milliards USD de financements concessionnels accordés dans le monde en 2013 à des fins de développement, 13 % l'ont été par des pays non membres du CAD. La plupart des non-membres du CAD qui ont accru le volume de leurs financements concessionnels ces dernières années l'ont fait principalement par le biais de leurs canaux bilatéraux. Cela donne à penser que la « mise en commun » des ressources n'est pas l'option préférée de ces apporteurs (Pietschmann, 2014), mais de nouvelles données indiquent que ces apporteurs collaborent de plus en plus avec d'autres partenaires au développement de nombreuses manières (chapitre 5), même si la mise en commun de fonds effective au niveau des pays peut encore être limitée. Les apporteurs non membres du CAD réservent peu les fonds à des fins prédéterminées, quel que soit le mécanisme.

De nouveaux acteurs (par exemple, les fondations privées) sont en outre devenus d'importants fournisseurs, s'associant avec des pays partenaires et d'autres partenaires au développement selon diverses modalités. Les fondations privées contribuent financièrement beaucoup aux fonds communs mondiaux. Étant donné l'élargissement du programme d'action à l'appui du développement, et compte tenu des sommes substantielles qu'il manque pour répondre aux besoins de développement, les ressources et l'expérience des apporteurs non membres du CAD joueront un rôle primordial dans la réalisation des Objectifs de développement durable.

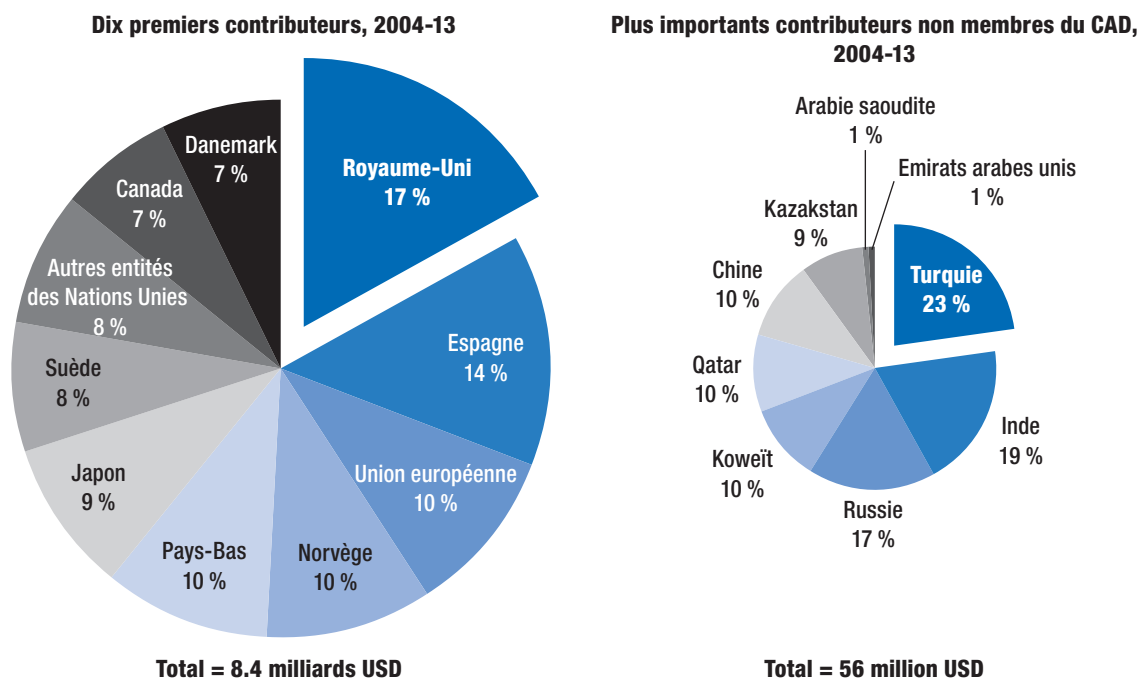
Les apporteurs non membres du CAD utilisent peu les mécanismes de financement préaffecté

Les apporteurs autres que les membres du CAD ont jusqu'à présent accordé des financements à un petit nombre de FASM pour des sommes relativement modestes. Cependant, bien qu'elles restent encore limitées, leurs contributions à des mécanismes de financement commun augmentent, en particulier celles à l'appui de la paix et de la sécurité et dans les situations de fragilité. Ainsi, l'Inde, la Turquie et le Qatar ont contribué au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en Iraq : sur la période 2007-14, leurs contributions se sont élevées respectivement à 5.2, 9.3 et 5.2 millions USD. De plus, au cours de cette même période, le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix a réussi à mobiliser plus de 20 millions USD auprès des grands bailleurs de fonds non membres du CAD⁹. Au total, plus de la moitié des 53 contributeurs qui financent ce Fonds ne sont pas membres du CAD, l'essentiel du financement étant néanmoins encore assuré par les membres du CAD. Lorsque l'on examine tous les fonds qui étaient administrés par le Bureau des FASM des Nations Unies en 2004-13, on constate que les dix premiers donateurs étaient tous membres du CAD. Les gros contributeurs non membres du CAD incluaient la Turquie, l'Inde et la Russie, qui ont versé respectivement 12.8, 10.7 et 9.5 millions USD (graphique 4.5).

Cependant, les donateurs, les gouvernements et les administrateurs reconnaissent de plus en plus la nécessité de rendre plus inclusives les structures de gouvernance des FASM. La tendance a consisté à ouvrir ces structures de gouvernance à un plus grand nombre de parties prenantes dans les pays, notamment à des donateurs qui ne participent pas habituellement aux FASM (Scanteam, 2010). La collaboration avec les autres parties prenantes revêt le plus souvent la forme d'un dialogue stratégique, et non de contributions financières, ou de la mise à disposition d'une expertise, comme la Chine l'a fait en ce qui concerne le FASM réservé à Aceh et Nias en Indonésie. Toutefois, si la participation d'un nombre accru de parties prenantes au niveau stratégique est une évolution positive, la forte dépendance financière de la plupart des FASM visant un pays particulier à l'égard d'une poignée de donateurs rend ces fonds vulnérables aux

réorientations politiques dans les capitales des pays donateurs et à l'instabilité des financements. La forte prédominance d'un petit groupe de donateurs peut en outre dissuader les autres sources de contribuer financièrement.

Graphique 4.5 **Les contributions des non-membres du CAD aux fonds administrés par le Bureau des FSM des Nations Unies sont modestes par rapport celles des membres du CAD**



Source : Calculs des auteurs à partir des données de MPTF Gateway
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355005>

Les fonds verticaux et les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale réussissent à être inclusifs, s'ouvrant principalement aux fondations privées et aux communautés des bénéficiaires

Un nouveau modèle de partenariat – capable d'associer un large éventail d'apporteurs, de bénéficiaires et d'entités privées – est au cœur même du modèle économique de la plupart des mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale. Dans le cas de l'Alliance Gavi et du Fonds mondial, un large éventail de parties prenantes exercent une fonction officielle au sein de leurs conseils d'administration, et cette ouverture est considérée comme un atout majeur. Dans plusieurs autres fonds mondiaux, l'ouverture s'est concrétisée principalement sous la forme d'une participation informelle aux organes de dialogue ou grâce à des contributions financières, comme dans le cas d'infoDev, du FEM et de l'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous (EFA-FTI), mais sans qu'elle s'assortisse d'un rôle officiel dans les structures de gouvernance.

Le Fonds vert pour le climat (FVC), officiellement lancé lors de la Conférence de 2010 des Nations Unies sur les changements climatiques et dont les ressources ont été reconstituées pour la première fois en novembre 2014, est un autre exemple positif d'un fonds dont la composition des membres est quasi universelle et dans lequel les économies avancées et les pays en développement ont une voix paritaire au sein de l'organe de direction. Les membres du FVC ne comptent pas en leur sein d'acteurs non publics comme le secteur privé ou la société civile.

Dimension de l'efficacité n° 5 : capacité à promouvoir l'innovation

En général, l'innovation est citée par les donateurs et les organisations multilatérales comme un avantage majeur des financements préaffectés (OCDE, 2014a ; Banque mondiale, 2012). L'innovation peut porter sur le modèle organisationnel (partenariats associant un large éventail de parties prenantes dont le secteur privé), les modalités de financement (ex. : la Facilité internationale de financement pour la vaccination et les garanties de marché) et les solutions aux problèmes de développement.

Ce sont les FASM visant un pays particulier et les fonds verticaux qui, souvent, ont la structure et le modèle organisationnel les plus innovants. Les structures et les modèles économiques innovants des fonds verticaux ont permis la création de plateformes multi-parties prenantes et un apprentissage rapide entre pays (ex. : pour le paludisme et le VIH/sida). Des modalités de financement inédites ont été utilisées par les fonds mondiaux et par les mécanismes de financement préaffecté. On dispose d'études sur les solutions innovantes que les fonds mondiaux ont pu apporter aux problèmes de développement, mais pas pour d'autres mécanismes de préaffectation des ressources.

Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale innovent pour ce qui est de leur modèle économique, leurs modalités de financement et leurs solutions aux problèmes de développement

Les fonds mondiaux sont généralement innovants dans chacune des trois dimensions susmentionnées. L'innovation est souvent plus forte dans les phases initiales, au moment de la création de ces fonds afin de donner corps à de nouvelles approches et conceptions. Par exemple, le modèle économique propre à l'Alliance Gavi, qui s'articule autour d'une culture de l'expérimentation et de l'apprentissage, a ouvert la voie à de nouvelles approches des pratiques vaccinales et à de nouvelles stratégies ou mécanismes inédits de financement (tels que l'IFFim et les garanties de marché). Ces garanties de marché commencent aussi à être expérimentées dans le secteur agricole (FIDA, 2014). Les plateformes innovantes multi-parties prenantes du Fonds mondial ont permis un apprentissage rapide entre les pays sur les manières de porter les initiatives à une échelle supérieure. Toutefois, l'approche innovante de l'Alliance Gavi, qui vise à faire baisser le prix mondial des vaccins en augmentant et en densifiant la demande et en subventionnant l'offre, n'a pas encore produit la baisse de prix escomptée (Dykstra S., 2015).

Le FEM est une autre illustration du rôle de catalyseur de l'innovation et du partage des risques que peuvent jouer les fonds, en incitant à expérimenter de nouvelles technologies et approches (ex. : voir GEF IEO, 2013). De plus, le concours du FEM a été capital pour permettre au Groupe de la Banque mondiale de poursuivre des projets innovants en matière d'énergies renouvelables (IEG, 2009c). Le FEM a également servi d'exemple à d'autres organismes d'exécution en matière d'innovation. Le Bureau du PNUD chargé des évaluations souligne qu'en plus de contribuer à ce que le PNUD « développe une expertise technique adaptée à chaque pays dans des domaines spécialisés », le fait de collaborer avec ces fonds a « facilité les activités innovantes, lesquelles auraient été difficilement réalisables en utilisant les contributions aux budgets centraux » (Bureau d'évaluation du PNUD, 2012).

Pour les autres mécanismes de financement préaffecté, on ne dispose pas d'étude sur les solutions innovantes apportées aux problèmes de développement

Le Fonds des Nations Unies et le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (FASP) des Nations Unies ont été novateurs en ce sens qu'ils ont représenté un nouveau modèle conçu pour favoriser une meilleure coordination et une plus grande efficacité. En particulier,

le Bureau des FASP fournit des services administratifs simplifiés à ces fonds. Cependant, on ne dispose pas d'étude sur l'innovation de ces fonds en termes de modalités de financement et de solutions aux problèmes de développement.

Les autres mécanismes de préaffectation des fonds ne présentent pas un fort degré d'innovation, car ce sont généralement des comptes de financement intégrés au sein d'organisations multilatérales existantes. On dispose de peu de données sur leur capacité à promouvoir les solutions innovantes. Ainsi, sur les 27 évaluations indépendantes les plus récentes des stratégies-pays de la Banque mondiale¹⁰, une seule fait explicitement référence à l'utilisation des ressources des fonds d'affectation spéciale pour piloter de nouveaux programmes (IEG, 2014a). En outre, tant les secteurs financés que les modalités d'utilisation des ressources des fonds d'affectation spéciale suggèrent que le degré d'innovation en termes de « contenu » est plutôt faible et que ces activités auraient pu être financées le cas échéant par des ressources de l'IDA ou de la BIRD, sans incidence sur la teneur des activités ou l'approche qui les sous-tend. En ce qui concerne les « secteurs », par exemple, dans plusieurs pays africains une importante partie des ressources des fonds d'affectation spéciale ne provenant pas de fonds mondiaux (par exemple, le FEM ou le fonds *Education for All*) a été levée pour répondre à des situations d'urgence dans le secteur agricole (par exemple, au Bénin, à Djibouti, en Gambie, au Malawi et au Niger) ou utilisée pour renforcer les capacités (par exemple, à Djibouti, au Malawi, au Maroc et en Afrique du Sud). Les fonds d'affectation spéciale ont souvent servi à compléter les financements accordés par l'IDA (par exemple, pour le déploiement à plus grande échelle de projets en Inde et au Nigéria), à cofinancer des projets en collaboration avec l'IDA (par exemple, au Malawi et en Moldavie), voire à remplacer le financement de l'IDA lorsque, pour une raison ou une autre, ce financement ne se concrétisait pas (par exemple, en Gambie et au Kirghizistan).

Vers une utilisation plus efficace des mécanismes de financement multilatéral existants

En conclusion, l'analyse exposée dans ce chapitre confirme que les mécanismes de préaffectation des fonds sont efficaces à des degrés divers, financement, essentiellement selon les modalités et les modèles économiques qui s'y appliquent. La situation du pays bénéficiaire (par exemple, niveau de revenu et situation de fragilité) influe toutefois sur l'efficacité de ces mécanismes. Une évolution du comportement des donneurs et des caractéristiques conceptuelles pourraient améliorer l'efficacité globale de ces mécanismes. Les domaines qui nécessitent des améliorations sont présentés, par type de mécanisme de financement, dans le graphique 4.6.

Globalement, la réalisation des Objectifs de développement durable pour l'après-2015 passe en grande partie par le choix des modalités et l'utilisation des canaux multilatéraux les plus appropriés pour octroyer des financements à l'appui du développement. À cette fin, les fournisseurs bilatéraux devraient envisager de :

- D'utiliser les modalités de financement des contributions préaffectées les plus appropriées, sur la base des points forts et des faiblesses constatés des différents mécanismes multilatéraux.
- D'améliorer l'efficacité en contribuant à remédier aux principales difficultés que ces mécanismes rencontrent (graphique 4.6) et tirer profit des enseignements du passé lorsqu'ils créent de nouveaux mécanismes de financement.

Graphique 4.6 Principales difficultés rencontrées par les mécanismes de financement multilatéraux

FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE MULTIDONNEURS VISANT UN PAYS PARTICULIER	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités nationales et délégation de la gestion du fonds aux autorités nationales • Meilleure coordination avec les partenaires au développement ne contribuant pas au fonds • Meilleure coordination/répartition des tâches entre les institutions qui gèrent le fonds • Préaffectation des fonds (« système de préférences ») au sein du fonds
AUTRES FONDS COMMUNS MULTIDONNEURS, PAR EX. : LE FONDS « UNE ONU »	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation des processus et procédures des différentes entités des Nations Unies au niveau des services centraux, qui pourrait faire avancer la coordination sur le terrain • Meilleure mobilisation des ressources communes et renforcement des incitations pour les différentes entités des Nations Unies à coordonner • Simplification et plus grande efficacité de la coordination
FONDS MONDIAUX/VERTICAUX	<ul style="list-style-type: none"> • Juste équilibre entre l'appropriation par les pays partenaires et la nécessité pour le fonds de rendre des comptes • Utilisation des structures de coordination existantes au niveau des pays
AUTRES MÉCANISMES DE FINANCEMENT PRÉAFFECTÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure intégration opérationnelle et stratégique de ces fonds aux procédures standards des organismes d'exécution • Plus grande prévisibilité des financements

Source : Tableau établi par les auteurs.

Encadré 4.4 « Point de vue »..... d'Ahmed Shide, ministre d'État

Ahmed Shide est ministre d'État au ministère des Finances et du développement économique de l'Éthiopie.

La mise en commun de fonds au niveau du pays a été une forme d'aide efficace en Éthiopie

L'Éthiopie compte 87 millions d'habitants. Son économie a enregistré un taux de croissance d'environ 11 % au cours de la dernière décennie. Le plan national, qui définit les secteurs jugés prioritaires, comme l'industrie et l'agriculture, pour engendrer une croissance économique soutenue et créer des emplois, a réaffirmé notre engagement en faveur du développement humain. Le pays reçoit actuellement environ 3 milliards USD par an d'aide au développement. Depuis 2005, les grands programmes multidonneurs et plurisectoriels ont été mis en place pour réduire la fragmentation entre les donateurs et soutenir collectivement l'ambition du gouvernement d'atteindre de façon harmonisée et efficace tous les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de faire entrer l'Éthiopie dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire d'ici 2025.

Parmi les principaux programmes multidonneurs (fonds communs) actuellement en place, figurent le programme pour la promotion des services de base (*Promotion of Basic Services Program*, PBS) ; le programme de filets de sécurité destinés à garantir un niveau minimal de production (*Productive Safety Net Program*, PSNP) ; le Programme d'amélioration de la qualité de l'enseignement général (GEQIP) ; et le programme pour l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène (*Water Supply, Sanitation and Hygiene [WASH]*). Le total des contributions des partenaires au développement à ces quatre grands programmes représente environ un quart de l'aide publique annuelle au développement.

Encadré 4.4 « Point de vue ».... d'Ahmed Shide, ministre d'État (Suite)

Plusieurs raisons expliquent que la mise en commun de fonds est la modalité d'aide qui a la préférence des autorités éthiopiennes.

Premièrement, ces quatre programmes soutiennent les ambitions de notre Plan de croissance et de transformation. Accroître la qualité et la couverture des services de base (PBS, GEQIP), améliorer l'accès et la qualité de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH), ou augmenter la résilience des ménages souffrant d'insécurité alimentaire (PSNP), autant d'objectifs inscrits dans notre plan national de développement et qui continueront de figurer en bonne place dans notre prochain plan. Et comme ces ambitions sont les nôtres, notre propre budget public complète en outre une partie de chacun de ces programmes. Par exemple, nous finançons par nos propres moyens 65-70 % du plus important de ces programmes (PBS). Le fait que le gouvernement et nos partenaires au développement, aient à la fois un intérêt national et un intérêt financier à ce qu'un programme aligné sur nos propres objectifs soit un succès est un important facteur de la réussite globale de ces programmes.

Deuxièmement, les structures institutionnelles et de mise en œuvre en place pour ces programmes existaient déjà aux niveaux fédéral et régional et dans les *woreda* (divisions administratives). En fait, la mise en œuvre de ces programmes renforce les structures existantes. Les comités de pilotage nationaux, les organes de coordination ou les comités de contrôle conjoints pilotent et surveillent la mise en œuvre, sous la direction de hauts responsables, des ministères jusqu'aux bureaux régionaux et aux bureaux des *woreda*. En outre, les fonds communs disposent généralement de ressources dédiées au développement des capacités et au renforcement des systèmes, et utilisent simultanément les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés ainsi que les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation. Des dispositifs d'examen commun semestriel ou annuel sont en place pour toutes les parties prenantes, y compris les partenaires au développement, afin d'examiner les progrès accomplis et d'ajuster les paramètres des programmes. Ainsi, les institutions existantes sont utilisées et fonctionnent mieux de ce fait.

Troisièmement, le soutien intégré apporté par le biais de ces programmes est pleinement aligné sur les politiques et stratégies du gouvernement tout en permettant à l'Éthiopie de préserver sa marge de manœuvre politique. C'est d'une extrême importance, étant donné notre désir de continuer à bénéficier d'un flux prévisible de ressources extérieures et intérieures afin d'assurer la pérennité de ces programmes pluriannuels et de tirer profit de notre grande stabilité macroéconomique. La mise en commun de fonds présente l'avantage de réduire la fragmentation en mobilisant des sommes plus importantes, en minimisant le recoupement des efforts et en rendant de facto ces programmes directement comptables devant le gouvernement. Ces programmes de mise en commun de fonds sont soutenus au total par 11 organismes bilatéraux et 5 organismes multilatéraux. Traiter avec un aussi grand nombre de partenaires serait certainement chronophage à tous les niveaux et pour toutes les parties intéressées. Sous l'angle de l'efficacité du développement, la mise en commun de fonds assurent que l'aide sera inscrite au budget (sous réserve de la validation parlementaire) et que les systèmes nationaux (exécution du budget national, établissement de rapports financiers, vérification des comptes nationaux, systèmes de passations des marchés publics) seront utilisés dans une plus large mesure que cela aurait été le cas sinon. En bref, les dispositions relatives à la mise en commun de fonds ménagent un espace ciblé pour les discussions et négociations avec le gouvernement et réduisent au minimum notre charge administrative. Pour nous, chacun y trouve son compte : nous réalisons tous des économies d'échelle et nous œuvrons tous au développement du pays, en utilisant et en renforçant les systèmes existants, tout en suivant la voie de développement choisie par notre pays.

Annexe 4.A1 • Étude de cas sur la Tanzanie

Pour mener à bien l'étude de cas consacrée à la Tanzanie, le Secrétariat du CAD de l'OCDE a organisé une mission à Dar Es Salam en avril 2014. Des entretiens semi-structurés ont eu lieu avec un large éventail de responsables, issus notamment des institutions suivantes : ministère des Finances de Tanzanie, Banque africaine de développement, Secrétariat du Groupe des partenaires au développement pour l'efficacité de l'aide, Agence danoise de développement international, Department for International Development du Royaume-Uni, Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Institut allemand pour la coopération internationale, Fonds international de développement agricole, ONUSIDA, PNUD, FNUAP, UNICEF et Coordinateur résident des Nations Unies, USAID, Groupe de la Banque mondiale, Programme alimentaire mondial et Organisation mondiale de la santé.

Contexte : De bonnes perspectives assombries par de graves problèmes de développement non résolus

La Tanzanie a connu une croissance économique soutenue au cours de la dernière décennie, mais la pauvreté y reste très répandue. Contrairement à nombre de ses voisins, la Tanzanie est dans une situation politique et économique stable et ne connaît pas de tensions sociales importantes, contexte idéal pour montrer que la coopération pour le développement peut être efficace. En 2013, le pays était le septième bénéficiaire de l'APD nette dispensée dans le monde, recevant au total 3,4 milliards USD d'aide, soit 11 % de son revenu national brut.

Étant donné qu'en 2012-13 les cinq premiers apporteurs contribuaient à 61 % de l'APD nette totale et que les dix premiers y contribuaient à hauteur de 81 %, on pourrait penser que le paysage de la coopération pour le développement en Tanzanie est plutôt concentré. Cependant, comme plus de 40 apporteurs sont actifs en Tanzanie, la fragmentation est en fait forte, 33 % environ de l'APD totale étant versée par 88 % de l'ensemble des apporteurs (graphique 4.A1.1).

Une nouvelle impulsion politique forte, mais l'absence de direction claire et les changements de priorités sapent la capacité des partenaires au développement à s'aligner

En février 2013, le gouvernement tanzanien a annoncé l'initiative appelée « Des résultats maintenant », conçue pour accélérer les progrès dans six domaines clés identifiés dans la Vision 2025 pour le développement de la Tanzanie : l'énergie et le gaz naturel, l'agriculture, l'eau, l'éducation, le transport, et la mobilisation des ressources. L'initiative « Des résultats maintenant » est un exemple de coopération Sud-Sud. Elle s'inspire en fait du modèle malaisien et a été mise sur pied avec le concours d'experts malaisiens qui ont été envoyés en Tanzanie pour conseiller 300 experts tanzaniens. Cette initiative a été résolument prise en main par le gouvernement et est considérablement montée en puissance, mais à l'époque où les auteurs étaient en mission dans le pays (en avril 2014) elle ne transparaissait pas encore dans les dotations budgétaires publiques. En outre, plusieurs partenaires au développement se sont déclarés préoccupés de ce qu'à leur avis cette initiative attache moins d'importance à la réduction de la pauvreté.

La relation entre l'initiative de la présidence « Des résultats maintenant » et la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté pour 2011-15 qui existait déjà (couramment désignée par son acronyme swahili, MKUKUTA II), élaborée par le ministère des Finances, reste floue pour la plupart des partenaires au développement. Dans l'ensemble, les partenaires au développement déploreraient l'absence de direction claire et, dans diverses mesures, de la difficulté à s'adapter à des priorités mouvantes (« ... les donateurs ont besoin de connaître les priorités à moyen ou long terme car il faut du temps pour s'adapter, » affirmait le représentant d'un

donneur au cours d'un des entretiens. Un autre déclarait : « nous avons une plus grande souplesse d'adaptation que d'autres, aussi était-il plus facile pour nous de nous aligner »).

La coordination des partenaires au développement : une structure lourde risquerait de réduire les avantages nets de la coordination

La Tanzanie est un pays prioritaire pour maints apporteurs, et nombre d'entre eux souhaitent jouer un rôle pilote dans tel ou tel secteur. Étant donné le grand nombre d'acteurs présents, la Tanzanie est consciente depuis longtemps de la nécessité d'une meilleure coordination des partenaires au développement. En 2001, elle a mis en place ce qui est probablement une des structures de coordination du développement les plus élaborées qui soient en Afrique. Aujourd'hui, le gouvernement et les partenaires au développement s'accordent à dire que la coordination s'est beaucoup améliorée depuis les premiers temps. Cependant, cette structure de coordination sophistiquée, qui se compose de trois groupes principaux (le Groupe conjoint de coordination, le Forum pour la coopération en matière de développement et le Groupe des partenaires au développement) et de plus de 40 groupes de travail, fait supporter des coûts de transaction élevés à tous les partenaires, y compris au gouvernement. Les partenaires au développement se sont déclarés préoccupés par les trois principaux aspects suivants :

- Un temps considérable est consacré à la coordination/aux réunions, au détriment de la substance, des projets et des programmes.
- La structure n'a pas permis aux partenaires au développement (en particulier aux plus petits) d'approfondir la partie stratégique du dialogue avec les autorités.
- La coordination permet de partager les informations et (dans une certaine mesure) d'éviter les doubles emplois, mais elle n'a pas toujours été un moyen de mieux s'aligner sur les priorités du gouvernement.

Certes, il est rapporté que certains groupes de travail travaillent mieux que d'autres, mais dans l'ensemble des systèmes parallèles subsistent, il y a un vrai manque d'harmonisation entre les donneurs, leurs exercices budgétaires ne coïncidant pas et leurs demandes de notification étant asynchrones, et même dans le cadre des programmes sectoriels et des fonds mis en commun, les donneurs continuent d'approcher individuellement le gouvernement.

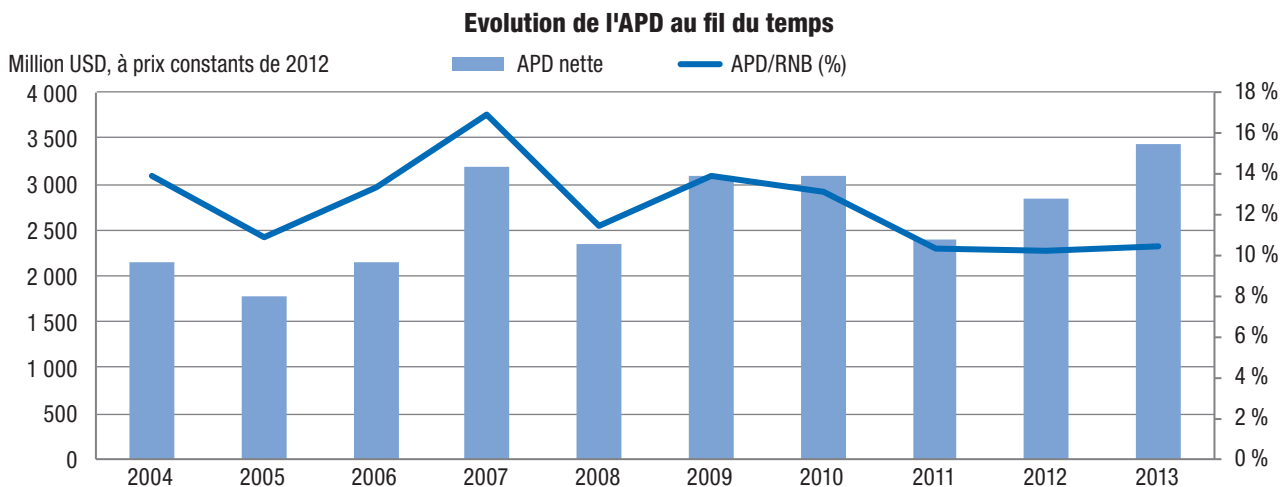
Principales transformations : les donneurs s'affranchissent peu à peu de l'application des principes de la Déclaration de Paris, mais il n'existe pas de substitut clair pour intervenir efficacement dans le pays

La réduction drastique du soutien budgétaire et la refonte des modalités d'utilisation de ce soutien par les donneurs sont deux signaux majeurs indiquant une modification du paysage de l'aide dans le pays. Durant les entretiens, plusieurs apporteurs ont déclaré que le dialogue stratégique avec les autorités sur le soutien budgétaire était un des moyens les plus efficaces d'associer le gouvernement. La récente évaluation du soutien budgétaire a été relativement positive (ITAD, 2013). Toutefois, même s'il représente encore environ 20 % du budget public, le soutien budgétaire a été pratiquement divisé par deux ces dernières années, atteignant à peine plus de 600 millions USD au cours de l'exercice 2010/11 (ministère des Finances de la Tanzanie, 2013). De surcroît, le plus gros contributeur au soutien budgétaire, le Royaume-Uni¹¹, a cessé de recourir à cette modalité pour s'orienter vers un soutien budgétaire sectoriel basé sur la performance. La Banque mondiale (Association internationale de développement), le deuxième plus gros contributeur au soutien budgétaire avec la Commission européenne, réexamine actuellement son approche du soutien budgétaire général afin de mettre davantage l'accent sur les résultats, mais s'affranchit de plus en plus d'un cadre commun aux partenaires au développement. L'Allemagne, qui comptait pour 3 % du soutien budgétaire général au cours de l'exercice 2010/11, mène elle aussi

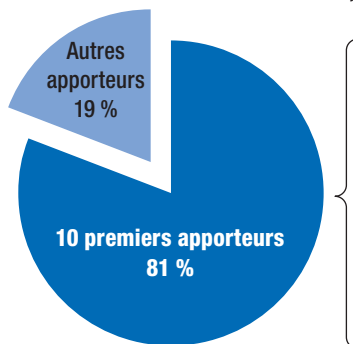
actuellement des discussions internes car elle envisage de renoncer au soutien budgétaire général. Il ressort des entretiens avec les partenaires au développement que la fin du soutien budgétaire général est plus liée aux processus et à la dynamique des services centraux qu'à la performance et à la reddition de comptes par le gouvernement tanzanien. Comme un des partenaires au développement l'a expliqué : « l'abandon du soutien budgétaire général n'est motivé par aucune raison particulière liée à la performance de la Tanzanie ». En outre, pendant les entretiens, les représentants du gouvernement ont souligné les risques d'une réduction du soutien budgétaire général au profit du soutien budgétaire sectoriel. Un haut fonctionnaire a déclaré que « le problème posé par le soutien budgétaire sectoriel est que certains secteurs reçoivent beaucoup et d'autres non. Si vous consacrez énormément d'argent à l'agriculture mais n'investissez pas dans l'éducation et l'infrastructure, même votre investissement dans l'agriculture est moins rentable. Il faut donc trouver un équilibre entre le soutien budgétaire général et le soutien budgétaire sectoriel. »

En général, on observe un retour à l'aide-projet et à l'expérimentation, dans l'objectif d'intégrer selon de nouvelles modalités la gestion axée sur les résultats. Parallèlement à l'abandon progressif du soutien budgétaire général, le financement des fonds communs et des « basket funds » décline également. L'Allemagne, par exemple, a cessé de contribuer au fonds commun réservé au secteur de la santé après dix ans, faisant valoir principalement que le gouvernement n'en avait pas fait une priorité et que/par conséquent le secteur reste insuffisamment financé.

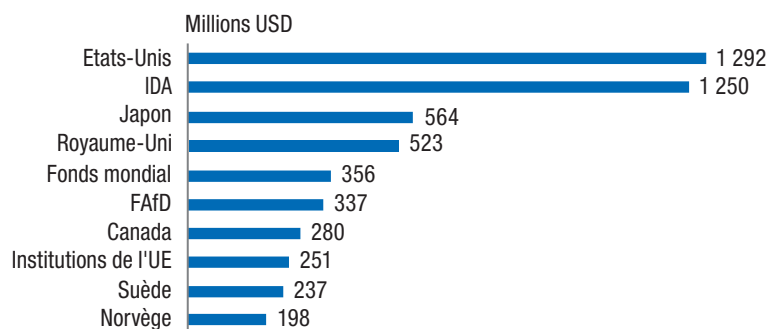
Graphique 4.A.1.1 Principaux chiffres de l'APD pour la Tanzanie



Les 10 premiers apporteurs représentaient 81 % des versements bruts d'APD, 2012-13



10 premiers apporteurs d'APD brute, 2012-13



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355013>

Annexe 4.A2 • Analyse de la fragmentation et méthodologie

Les deux grandes catégories de mécanismes de financement préaffecté suivantes ont été utilisées pour analyser la fragmentation :

- les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale/fonds verticaux (ex. : Alliance Gavi, Fonds mondial, FEM, Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix)
- les autres financements préaffectés accordés aux organisations multilatérales (correspondant aux financements préaffectés comptabilisés dans l'APD bilatérale dans les statistiques du CAD de l'OCDE).

Les relations sont analysées pour chaque paire apporteur-pays bénéficiaire en utilisant tour à tour deux mesures : l'aide-pays programmable (APP) et une version révisée de l'APP qui inclut l'aide humanitaire (APP+). Une relation est considérée comme significative quand l'apporteur contribue à l'APP du pays bénéficiaire dans une proportion supérieure à sa part de l'APP globale ou quand il fait partie des principaux donneurs qui, ensemble, représentent au moins 90 % de l'aide consentie au bénéficiaire (autrement dit quand il figure parmi les donneurs qui octroient collectivement 90 % de l'aide allouée à ce bénéficiaire). Conformément à OCDE (2013), les taux de concentration sont obtenus en rapportant les relations financières significatives à l'ensemble des relations financières.

L'aide-pays programmable (APP) représente la part de l'APD que les donateurs programment pour chaque pays ou région, et sur laquelle les pays partenaires pourraient en principe avoir leur mot à dire. L'aide-pays programmable est définie par exclusion, en retranchant du montant total de l'APD bilatérale brute les dépenses au titre d'activités qui sont par nature imprévisibles (par exemple, aide humanitaire et allègement de la dette), ne donnent pas lieu à des mouvements de fonds transnationaux (par exemple, coûts administratifs, coûts imputés des étudiants) ou ne s'inscrivent pas dans le cadre d'accords de coopération entre gouvernements (par exemple, aide alimentaire, aide provenant des administrations locales, contributions aux budgets centraux des organisations non gouvernementales). L'APP est beaucoup plus précise que l'APD pour comptabiliser les apports versés au pays partenaire et s'est avérée être une bonne variable indicative de l'aide enregistrée au niveau des pays.

Conformément à la méthodologie utilisée dans OCDE-CAD 2013, les financements préaffectés – qui sont comptabilisés comme APD bilatérale dans les statistiques de l'OCDE – sont réaffectés à l'organisation multilatérale qui reçoit les fonds. Cependant, comme ce faisant les ressources consenties sous forme de contributions aux budgets centraux ou de contributions extrabudgétaires à une même organisation sont somme toute traitées de la même manière, c'est ce que l'on appelle « l'hypothèse de l'intégration ». Dans cette hypothèse, les financements préaffectés accordés à une organisation multilatérale sont supposés être bien intégrés à ses processus et procédures – et sont au fond assimilés à des ressources contribuant au budget central. Une seconde hypothèse est également examinée, selon laquelle les financements préaffectés consentis à une organisation multilatérale sont considérés comme n'étant pas intégrés à ses processus et procédures et, par conséquent, sont traités comme une entité distincte (« hypothèse de non-intégration »). Cette distinction est importante car si les financements préaffectés ne sont pas intégrés aux processus d'une organisation multilatérale, les activités financées par des ressources contribuant au budget central et des ressources extrabudgétaires emprunteront des voies parallèles, ce qui alourdira la charge administrative des pays partenaires.

L'analyse quantitative de la fragmentation fait apparaître que (tableau 4.A2.1) :


- **L'intégration des financements préaffectés aux processus et procédures des organisations multilatérales bénéficiaires est essentielle pour réduire la fragmentation.** Lorsque l'on suppose qu'il y a effectivement intégration (« hypothèse d'intégration »), le taux de concentration de l'ensemble du canal multilatéral monte à 66 %, contre 57 % dans l'hypothèse où les financements préaffectés sont gérés dans le cadre de processus et procédures parallèles. En outre, dans le cas de l'intégration, les fonds mondiaux/verticaux entraînent une plus grande fragmentation que tous les autres fonds préaffectés.
- **Les organisations multilatérales font toujours apparaître une moindre fragmentation que les donneurs bilatéraux,** même si elles sont nettement plus concentrées dans l'« hypothèse de l'intégration ». La fragmentation accrue des autres financements préaffectés dans l'« hypothèse de non intégration » abaisse le taux de concentration du groupe des organisations multilatérales à 57 % (contre 66 % dans l'« hypothèse de l'intégration »).

Tableau 4.A2.1 **Fragmentation des différents types de financements préaffectés**

Hypothèse 1 : INTÉGRATION						
	Nb. de relations		Nb. de relations significatives		Taux de concentration	
	APP	APP +	APP	APP +	APP	APP +
Fonds mondiaux/ verticaux	309	309	185	181	60 %	59 %
Autres mécanismes de financement préaffecté	1 550	1 728	1 092	1 169	70 %	68 %
Total organisations multilatérales	1 859	2 037	1 277	1 350	69 %	66 %
Pays membres du CAD	1 531	1 649	861	905	56 %	55 %
Hypothèse 2 : NON-INTÉGRATION						
	Nb. de relations		Nb. de relations significatives		Taux de concentration	
	APP	APP +	APP	APP +	APP	APP +
Fonds mondiaux/ verticaux	309	309	186	182	60 %	59 %
Autres mécanismes de financement préaffecté	765	948	434	518	57 %	55 %
Total organisations multilatérales	2 151	2 411	1 297	1 381	60 %	57 %
Pays membres du CAD	1 531	1 649	873	918	57 %	56 %

Note : L'aide-pays programmable (APP) représente la part de l'APD que les donateurs programment pour chaque pays ou région, et sur laquelle les pays partenaires pourraient en principe avoir leur mot à dire. Voir <http://www.oecd.org/development/effectiveness/countryprogrammableaidcpafrequentlyaskedquestions.htm>. L'APP+ est l'APP qui inclut en outre l'aide humanitaire.

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355665>

Ces conclusions ne varient pas sensiblement selon que l'une ou l'autre des deux mesures, l'APP et l'APP+, est employée, autrement dit selon que l'aide humanitaire est prise ou non en considération.

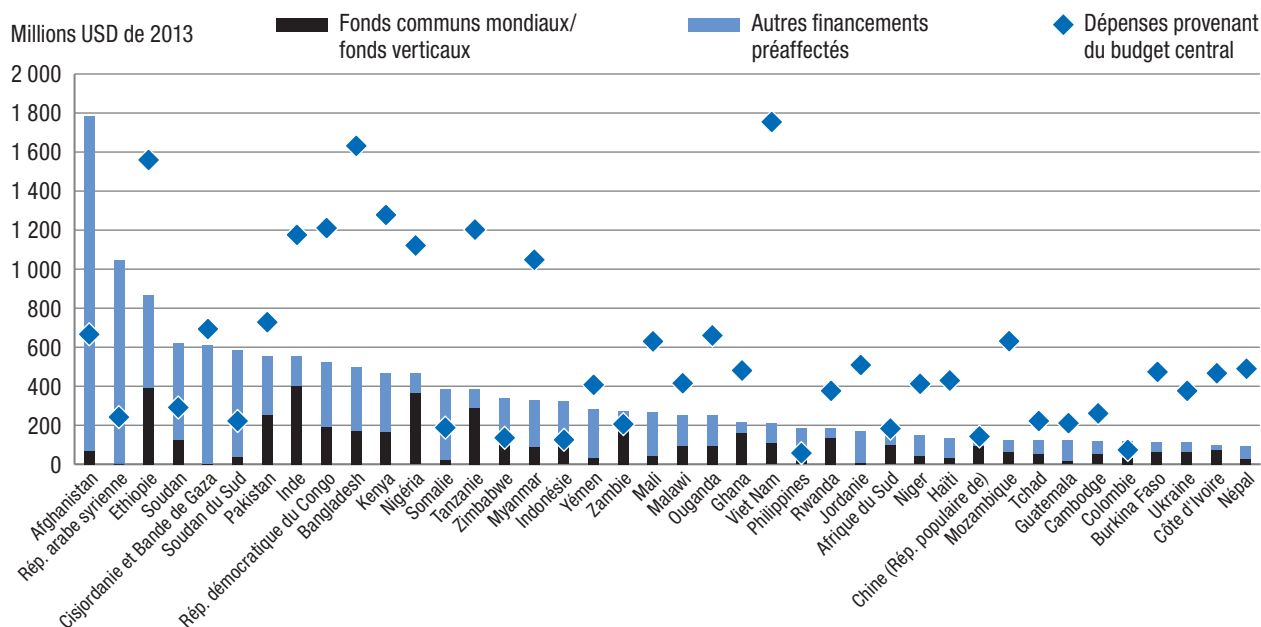
D'importantes variations existent au sein des deux catégories de mécanismes de préaffectation. Dans la catégorie fonds mondiaux/verticaux, les taux de concentration varient de 46 % pour l'Alliance Gavi à 95 % pour le Fonds pour la consolidation de la paix. Étant donné la taille relativement faible de l'échantillon de cette catégorie, ces variations suggèrent qu'élargir la base de données à d'autres de ces fonds d'affectation spéciale pourrait remettre en question les résultats présentés ici. Dans l'autre catégorie, l'écart entre les différentes organisations est encore plus grand. Toutefois, les donateurs bilatéraux membres du CAD présentent aussi de fortes variations, allant de 33 % pour la Finlande à 100 % pour l'Islande. (Les chiffres indiqués dans ce paragraphe se rapportent à l'APP et à l'hypothèse de « non-intégration ».)

En ce qui concerne la catégorie « autres financements préaffectés », le nombre de relations totales diffère selon l'un ou l'autre des hypothèses. Pour chaque organisation multilatérale, dans l'hypothèse de l'« intégration », toutes les transactions financées par des financements préaffectés ou par des contributions aux budgets centraux sont agrégées et mises dans la catégorie « autres ressources préaffectées ». En conséquence, si une organisation effectuait avec un pays partenaire particulier des transactions financées par des fonds préaffectés et d'autres transactions financées par des contributions aux budgets centraux, ces transactions compteraient comme une seule relation d'aide. Inversement, elles compteraient comme deux relations d'aide distinctes, ou plus, dans l'hypothèse de « non-intégration », et seules les transactions financées par des financements préaffectés seraient classées dans la catégorie « autres financements préaffectés » (le reste entrerait dans le groupe des autres organisations multilatérales qui figure dans « total des organisations multilatérales »).

Annexe 4.A3 • Statistiques supplémentaires

Graphique 4.A3.1 Neuf des dix premiers bénéficiaires des financements préaffectés et des fonds communs mondiaux sont des États fragiles

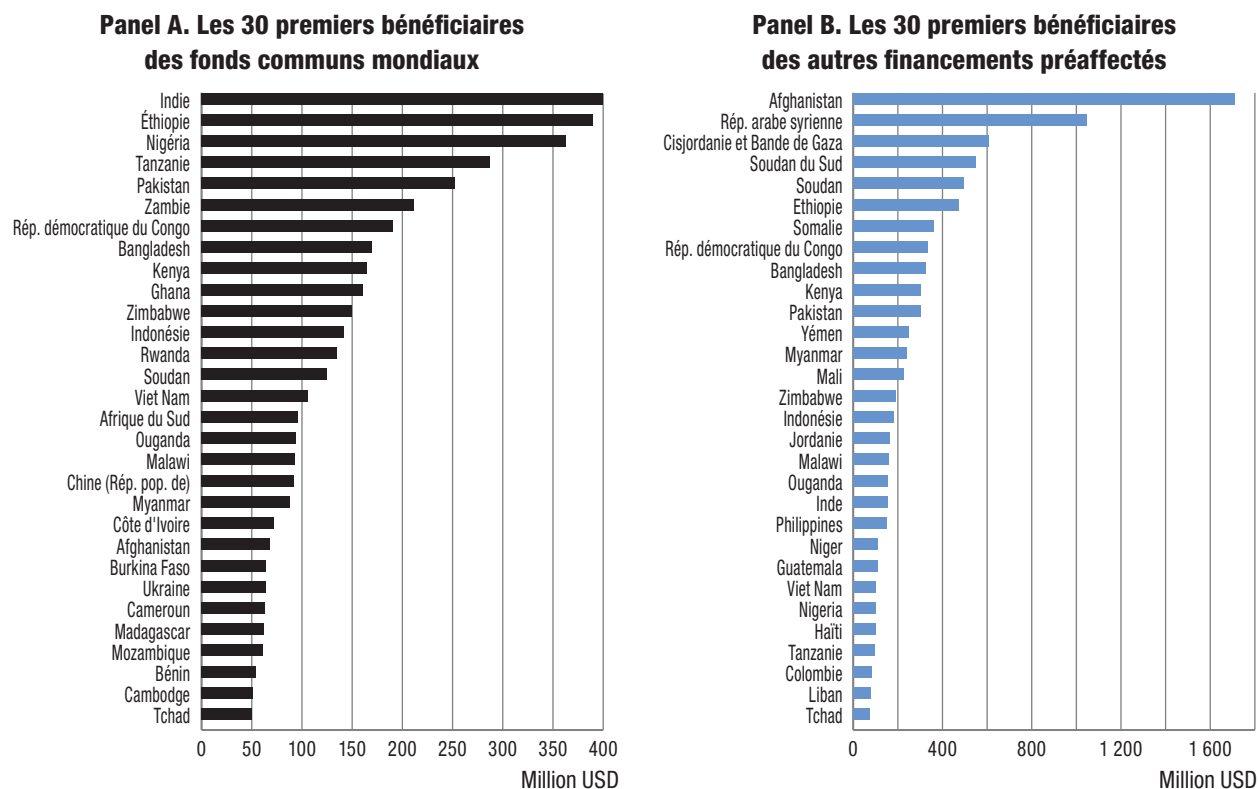
Composition du financement concessionnel multilatéral total accordé aux 40 premiers bénéficiaires des financements préaffectés (par ordre décroissant)



Note : La liste des États fragiles utilisée pour classer les pays est celle des États figurant dans le graphique 0.1 de *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015* (OCDE, à paraître)

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335028>

Graphique 4.A3.2 **Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale sont moins centrés sur les États fragiles que les autres types de financements préaffectés, 2013**

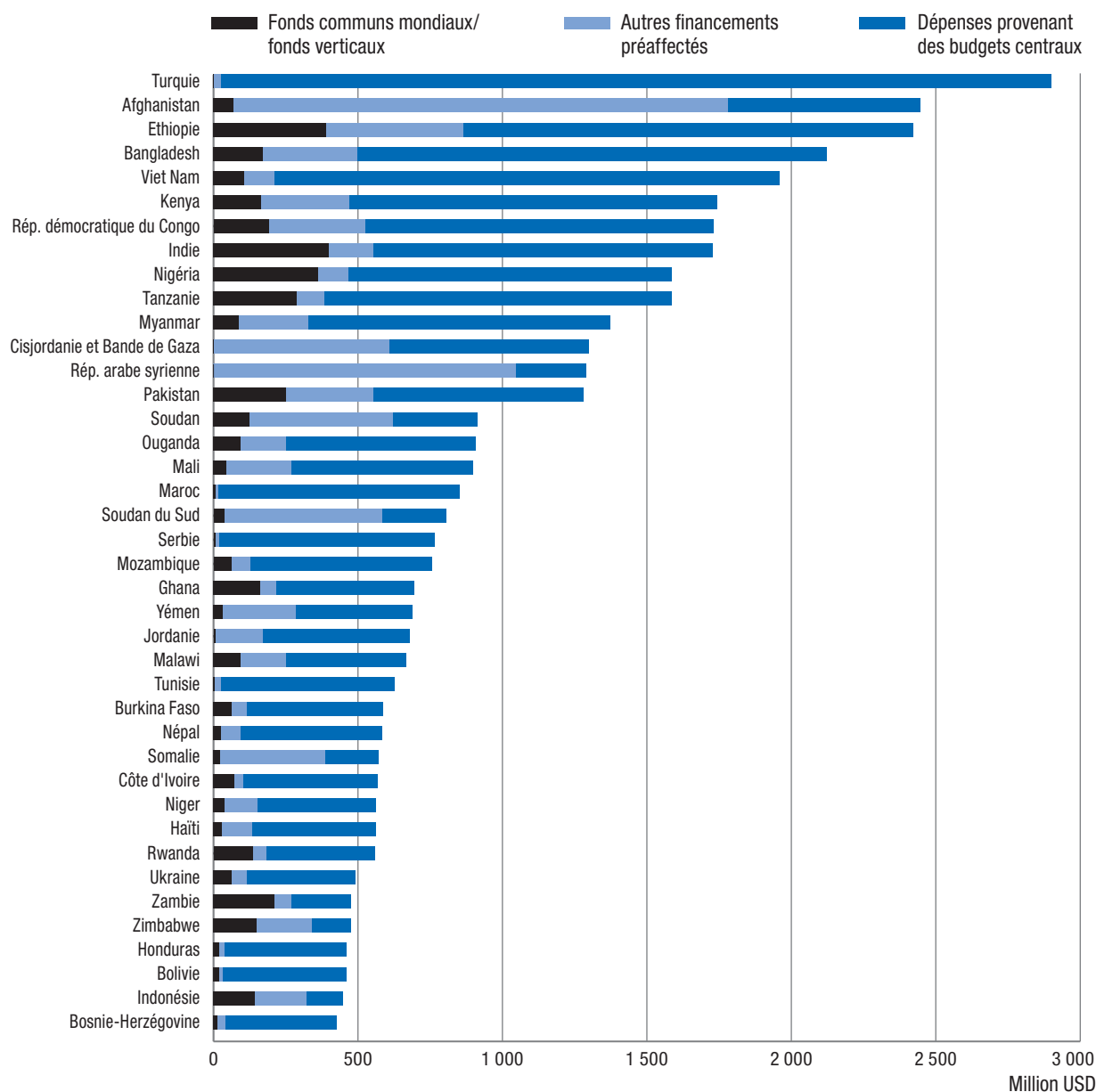


Note : La liste des États fragiles utilisée pour classer les pays est celle des États figurant dans le graphique 0.1 de *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015* (OCDE, à paraître)

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355030>

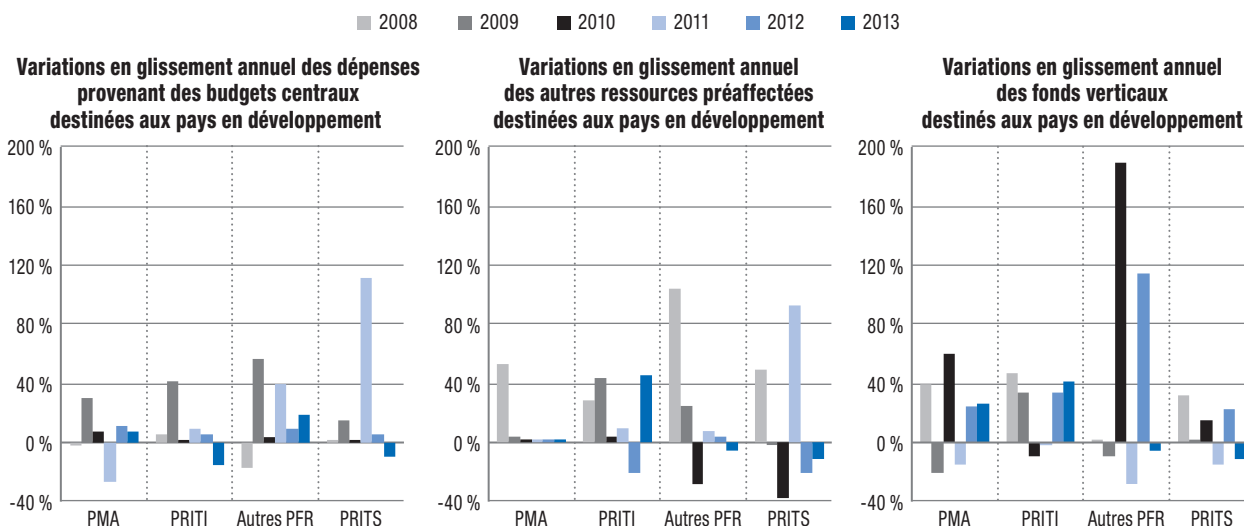
Graphique 4.A3.3 Composition du financement concessionnel multilatéral total accordé aux pays en développement, 2013

Les 40 premiers bénéficiaires par ordre décroissant



Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355049>

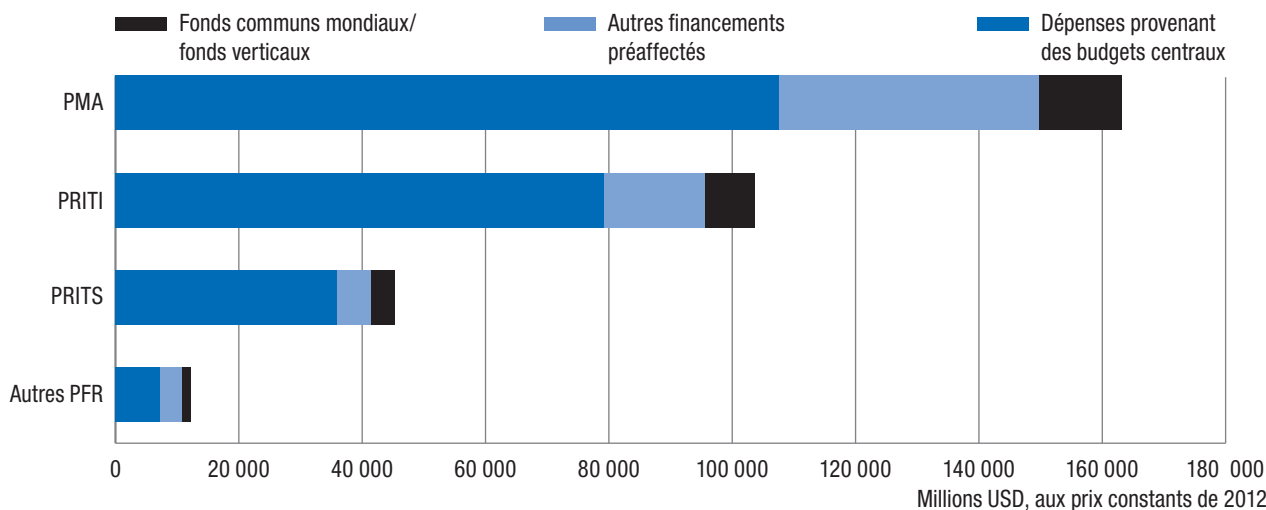
Graphique 4.A3.4 **Les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure reçoivent généralement des financements plus stables de la part de toutes les sources de financement concessionnel multilatéral**



Note : Pays les moins avancés (PMA) ; pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) ; pays à faible revenu (PFR) ; pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS).

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335052>

Graphique 4.A3.5 **Financement concessionnel multilatéral par type et par groupe de revenu, 2007-13**



Note : Pays les moins avancés (PMA) ; pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) ; pays à faible revenu (PFR) ; pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS).

Source : Calculs des auteurs à partir des données 2015 du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335061>

Notes de fin

1. Pour explorer l'éventail des mécanismes que les donateurs peuvent employer pour réserver des ressources à des fins prédéterminées – que ce soit à l'échelle mondiale ou au niveau des pays – dans ce chapitre, contrairement au reste du présent rapport et aux définitions des statistiques du CAD de l'OCDE, certains grands mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale sont considérés comme des mécanismes de financement préaffecté.
2. Alors qu'un nombre croissant d'études rendent compte des implications de types spécifiques de financements préaffectés (comme les fonds/initiatives mondiaux pour la santé – voir, par exemple, Kapilashrami et al., 2013), il n'existe pas d'analyse comparative générale des implications des différents types de mécanismes de financement que les donateurs peuvent employer pour réserver les ressources à des thèmes, secteurs, pays ou régions particuliers.
3. Le Programme UN-REDD est l'initiative de collaboration des Nations Unies pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays en développement. « REDD+ » va au-delà de la déforestation et de la dégradation des forêts pour s'étendre au rôle de la préservation, à la gestion durable des forêts et à l'augmentation des stocks de carbone forestiers (www.un-redd.org/aboutredd).
4. Les mécanismes de mise en commun de fonds à l'échelle internationale pris en considération dans les données sont l'Alliance Gavi, le Fonds mondial et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).
5. La volatilité et la prévisibilité sont deux concepts liés, mais distincts. Si les apports stables sont plus facilement prévisibles par nature, une plus forte volatilité ne se traduit pas nécessairement par une plus grande imprévisibilité quand les informations sur les apports futurs sont communiquées en temps voulu.
6. Plans indicatifs tels qu'exposés dans les réponses à l'Enquête du CAD de l'OCDE sur les plans prévisionnels de dépenses des donateurs.
7. L'aide-pays programmable (APP) représente la part de l'aide que les donateurs programment pour chaque pays ou région, et sur laquelle les pays partenaires pourraient en principe avoir leur mot à dire. Elle est définie par exclusion, en retranchant du montant total de l'APD bilatérale brute les dépenses au titre d'activités qui sont par nature imprévisibles (par exemple, aide humanitaire et allègement de la dette), qui n'entraînent pas de mouvements de fonds transnationaux (par exemple, frais administratifs, coûts imputés des étudiants) ou qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'accords de coopération entre gouvernements (par exemple, aide alimentaire, aide provenant des administrations locales, contributions aux budgets centraux des organisations non gouvernementales). L'APP est beaucoup plus précise que l'APD pour comptabiliser les apports versés au pays partenaire et s'est avérée être une bonne variable indicative de l'aide enregistrée au niveau des pays.
8. Cependant, cela pourrait tenir en partie à ce que l'échantillon des fonds verticaux ne comprend qu'un nombre limité de fonds et au fait que plus les fonds ou organisations de l'échantillon sont nombreux, plus un effet de lissage des apports agrégés est susceptible d'être observé car les écarts entre les organisations peuvent se compenser.
9. La Fédération de Russie (ci-après dénommée « la Russie ») (8 millions USD), la République populaire de Chine (ci-après dénommée « la Chine ») (7 millions USD), l'Inde (4 millions USD), la Turquie (1.7 million USD), le Chili (668 699 USD), l'Arabie saoudite (600 000 USD), le Brésil (590 000 USD) et les Émirats arabes unis (EAU) (500 000 USD).
10. Il s'agit des évaluations indépendantes des stratégies d'aide aux pays éligibles à l'APD réalisées entre janvier 2013 et avril 2014.
11. Durant l'exercice budgétaire 2010/11, c'est le Royaume-Uni qui a été le principal fournisseur de soutien budgétaire avec 28 % du total, suivi par l'IDA et la CE, qui en ont chacune apporté 20 %. Au total, dix fournisseurs ont versé des fonds à la Tanzanie au titre du soutien budgétaire général au cours du même exercice (Ministère des Finances de la Tanzanie, 2013).

Références

- Abegaz, B. (2013), *Aid, Accountability and Institution-building in Ethiopia: A Comparative Analysis of Donor Practice*, UN-WIDER Working Paper 213/083, Université des Nations Unies, www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-083/.
- Acharya, A., A.T. Fuzzo de Lima et M. Moore (2006), *Proliferation and fragmentation: Transaction costs and the value of aid*, *Journal of Development Studies*, 42/1, pp. 1-21, <https://ideas.repec.org/a/taf/jdevst/v42y2006i1p1-21.html>.
- Banque mondiale (2012), *Trust Fund Annual Report*, Banque mondiale, Washington, D.C., http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1274110249410/7075182-1359033582544/TFAR2012_Final_Jan19.pdf.
- Banque mondiale (2010), *Multi-donor Trust Fund for Southern Sudan: Taking Stock and a Way Forward*, AFR/OPCS Implementation Support Mission, Banque mondiale, Washington, D.C., www.cmi.no/sudan/doc/?id=1279.
- Banque mondiale (2007), *A Management Framework for World Bank Administered Trust Funds*, Concessional Finance and Global Partnerships Vice Presidency, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/09/8618148/management-framework-world-bank-administered-trust-funds>.
- Barakat, S. (2009), *The failed promise of multi-donor trust funds: aid financing as an impediment to effective state-building in post-conflict contexts*, *Policy Studies*, 30/2, pp. 107-126, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01442870902723485#.VRE8D1x6rZl.
- Barakat, S. et al. (2006), *Mid-term Evaluation Report of the National Solidarity Programme (NSP), Afghanistan, Post-war Reconstruction & Development Unit (PRDU)*, Université d'York ; et ministère de la Modernisation rurale et du Développement, République islamique d'Afghanistan, Kabul, www.cmi.no/publications/file/2446-mid-term-evaluation-report-of-the-national.pdf.
- Barder, O. (2012), *Is multilateral aid better?*, blog « Owen abroad », 29 octobre 2012, www.owen.org/?s=is+multilateral+aid+better.
- Berg van den, R.D. et D. Todd (2011), *The full road to impact: the experience of the Global Environment Facility Fourth Overall Performance Study*, *Journal of Development Effectiveness*, 3/3, pp. 389-413, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19439342.2011.562302#.VRE9-Fx6rZl.
- Bigsten, A. (2006), *Donor Coordination and the Uses of Aid*, Working Papers in Economics, n° 196, Université de Göteborg, Göteborg, <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/2723>.
- Bulíř, A. et A.J. Hamann (2006), *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?*, document de travail du FMI, WP/06/65, Fonds monétaire international, Washington, D.C., www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0665.pdf.
- Bulíř, A. et A.J. Hamann (2003), *Aid Volatility: An Empirical Assessment*, IMF Staff Papers, vol. 50/1, Fonds monétaire international, Washington, D.C., www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2003/01/PDF/Bulir.pdf.
- Bureau du coordinateur résident des Nations Unies en Tanzanie (2010), document élaboré pour le compte du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonneurs du PNUD et du Bureau du coordinateur résident des Nations Unies en Tanzanie, *Delivering as One in Tanzania: Annual Report 2010*, <http://mptf.undp.org/document/download/9441>.
- Byrd, W. (2007), *Responding to Afghanistan's Development Challenge (An Assessment of Experience During 2002-2007 and Issues and Priorities for the Future)*, Banque mondiale, Washington, D.C., www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/12/26/000020953_20071226093955/Rendered/PDF/416760REPLACEMENTChallenge01PUBLIC1.pdf.
- CEPA (2010), *GAVI Second Evaluation Report*, Cambridge Economic Policy Associates, Londres, www.gavi.org/results/evaluations/gavi-second-evaluation-report/.
- Chee, G. et al. (2008), *Evaluation of the GAVI Phase 1 Performance*, Abt Associates Inc, Bethesda, Maryland, États-Unis, www.gavi.org/results/evaluations/gavi-first-evaluation-report/.
- Cramer, C., H. Stein et J. Weeks (2007), « Ownership and Donorship: Analytical Issues and a Tanzanian Case Study », *Journal of Contemporary African Studies*, 24/3, pp. 415-436, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02589000600976745?journalCode=cjca20#.VRFai1x6rZl.

- Direction générale des politiques externes de l'Union (2012), *Climate Change Financing: The Concept of Additionality in the Light of the Commission Proposal for a Development Cooperation Instrument (DCI) for 2014-2020*, Briefing EXPO/B/DEVE//FWC/2009-01/Lot5/30, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/433785/EXPO-DEVE_NT(2012)433785_EN.pdf)join/2012/433785/EXPO-DEVE_NT(2012)433785_EN.pdf.
- Disch, A. et al. (2009a), *Multi Donor Fund for Aceh and Nias (MDF): Mid-term Review*, vol. 1, rapport principal.
- Disch, A. et al. (2009b), *Multi Donor Fund for Aceh and Nias (MDF): Mid-term Review*, vol. 2, annexes du projet.
- FIDA (2014), *Pull Mechanisms: From the Health to the Agricultural Sector. Concept Note*, Fonds international de développement agricole, www.ifad.org/events/pull/concept.pdf.
- FMI (2005), *The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.pdf.
- Fonds mondial (2011), *The Global Fund Strategy 2012-2016: Investing for Impact*, Fonds mondial, Genève, www.theglobalfund.org/en/about/strategy.
- Foster, M. et J. Leavy (2001), *The Choice of Financial Aid Instruments*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2065.pdf.
- GEF (2013), *Annual Report*, Global Environment Facility, Washington, D.C., www.thegef.org/gef/annual_reports.
- GEF (2008), *Annual Report*, Global Environment Facility, Washington, D.C., www.thegef.org/gef/annual_reports.
- GEF IEO (2013), *Annual Impact Report 2013*, Global Environment Facility Independent Evaluation Office, Washington, D.C., http://d7.thegef.org/ieo/Annual_Impact_Reviews.
- Goodhand, J. et J. Ludin (2008), *The Afghanistan Reconstruction Trust Fund: A 'Lack-of-Trust' Fund for Afghanistan?* (en ligne), Overseas Development Institute (ODI), Londres, www.odihpn.org/report.asp?id_2496.
- Goodhand, J. et M. Sedra (2010), *Who Owns the peace? Aid, Reconstruction, and Peacebuilding in Afghanistan*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2009.01100.x/abstract>.
- Gouvernement de la Tanzanie (2013), *Aid Management Platform: Analysis of ODA Portfolio for FY 2010/11 and 2011/12*, gouvernement de la République unie de Tanzanie, ministère des Finances et des Affaires économiques, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (2010), *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II (NSGRP II)*, or MKUKUTA, gouvernement de la République unie de Tanzanie, ministère des Finances et des Affaires économiques, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (2006), *Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST) for 2006-2010*, gouvernement de la République unie de Tanzanie, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (2005), *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty I (NSGRP I)*, ou MKUKUTA, gouvernement de la République unie de Tanzanie, cabinet du vice-Président, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (1999), *Vision 2025 (Mainland Tanzania and Zanzibar)*, gouvernement de la République unie de Tanzanie, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie et l'équipe- de pays des Nations Unies (2008), *2008 Stocktaking Report and Annual One Programme Report*, mptf.undp.org/document/download/6327.
- Gouvernement de la Tanzanie et le Comité de pilotage conjoint des Nations Unies (approuvé) (2011), *United Nations Development Assistance Plan (UNDAP): 2011-2015*.
- Groupe de la Banque mondiale, *The World Bank Group Response to the Haiti Earthquake: Evaluative Lessons*, Evaluation Brief 10, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., http://ieg.worldbank.org/Data/reports/eb_10_haiti.pdf.
- Hudson, J. et P. Mosley (2008), *Aid Volatility, Policy and Development*, *World Development*, vol. 36/ 10, pp. 2082-2102, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X08001988.
- IEG (2014a), *Tunisia Country Program Evaluation FY2005-13. Evaluation of the World Bank Group Program*, Independent Evaluation Group, Banque mondiale, Washington, D.C., http://ieg.worldbank.org/Data/reports/tunisia_cpe_updated.pdf.

- IEG (2014b), *Review of the 2010-2013 Nigeria Country Partnership Strategy Completion Report (CPSCR) and the CPS Progress Report (CPSPR)*, Independent Evaluation Group, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://ieg.worldbank.org/ieg-search?keys=reviews>.
- IEG (2014c), *Review of the 2010-2013 Morocco Country Partnership Strategy Completion Report (CPSCR) and the CPS Progress Report (CPSPR)*, Independent Evaluation Group, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://ieg.worldbank.org/ieg-search?keys=reviews>.
- IEG (2014d), *Review of the 2009-2013 Djibouti Country Assistance Strategy Completion Report (CASCR)*, Banque mondiale, Independent Evaluation Group, Washington, D.C., <http://ieg.worldbank.org/ieg-search?keys=reviews>.
- IEG (2011), *Trust Fund Support for Development. An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio*, Independent Evaluation Group, Banque mondiale, Washington, D.C., https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/tf_eval.pdf.
- IEG (2009), *Five Years after the Tsunami: Continuing the Commitment to Reconstruction*, MDF Progress Report, Independent Evaluation Group, Banque mondiale, Washington, D.C.
- IEG (2008), *The World Bank in Indonesia: 1999-2006. Country Assistance Evaluation*, Report No. 45704, Independent Evaluation Group, Banque mondiale, Washington, D.C.
- IRFFI (2008a), *Donor Commitments to the World Bank Iraq Trust Fund and United Nations Development Group Iraq Trust Fund, International Reconstruction Fund Facility for Iraq*, www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:21639172_pagePK:64168627_piPK:64167475_theSitePK:491458,00.html.
- IRFFI (2008b), *United Nations Development Group Iraq Trust Fund Information Sheet, International Reconstruction Fund Facility for Iraq*, www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:202892_73_menuPK:571784_pagePK:64168627_piPK:64167475_theSitePK:491458,00.
- Kapilashrami A. et B. McPake (2013), *Transforming governance or reinforcing hierarchies and competition: examining the public and hidden transcripts of the Global Fund and HIV in India*. Health Policy and Planning, vol. 28, pp. 626-635, <http://heapol.oxfordjournals.org/content/28/6/626>.
- Kimura, H., Y. Mori et Y. Sawada (2012), *Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis*, World Development 40/1, pp. 1-10, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X11001409.
- Klingebiel, S. (2013), *Multilateral Aid: Structural Change and Donor Preferences*, document de réflexion n° 19 de l'Institut allemand de développement/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/multilateral-aid-structural-change-and-donor-preferences/.
- Knack, S. et A. Rahman, (2007), *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*, Journal of Development Economics, vol. 83/1, pp. 176-197, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387806000162.
- Manning, R. (2014), *The Multilateral Aid System: An Assessment following the Major Replenishments of 2013*, WIDER Working Paper 2014/110, UN University-WIDER, www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2014/en_GB/wp2014-110/.
- MDTFO (2013), *Financing Development Together*, Bureau des Fonds d'affectation spéciale multi-donneurs, New York, mptf.undp.org/document/download/12276.
- Menocal, R.A. et A. Rogerson (2006), *Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System*, document de travail n° 259, Overseas Development Institute (ODI), Londres, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2029.pdf.
- Milner, H. et D. Tingley (2013), *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*, Review of International Organizations, 8/3, pp. 313-341, <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11558-012-9153-x#page-1>.
- Mogeni, T. (2007), *A Case Study on Tanzania National Coordinating Mechanism's Role in Harmonisation and Alignment of Programmes*, Fonds mondial, Genève, www.theglobalfund.org/.
- MOPAN (2012), *Organisational Effectiveness Assessment: GAVI, Multilateral Organisation Performance Assessment Network*, www.mopanonline.org/upload/documents/MOPAN_2012_GAVI_Final_Vol_1_Issued_December_2012.pdf.
- Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan (2010), *Taking Stock and a Way Forward*, AFR/OPCS Implementation Support Mission, 15 March 2010, www.cmi.no/sudan/doc/?id=1279.
- Norad (2009), *Mid-term Evaluation of the Joint Donor Team in Juba, Sudan, Evaluation Report*, Agence norvégienne de coopération pour le développement, Oslo, www.oecd.org/countries/sudan/42682206.pdf.

- OCDE (2015), *États de fragilité 2015 : Réussir les ambitions de l'après-2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248878-fr>.
- OCDE (2014a), *The New Development Finance Landscape: Emerging and Preliminary Perspectives from the Cases of Ghana, Senegal and Timor-Leste*, note d'information en amont de la réunion au niveau des hauts fonctionnaires, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/aid-architecture/New%20Development%20Finance%20Landscape%20interim%20report%20February%202014_final_1.pdf.
- OCDE (2014b), *Global Outlook on Aid: Results of the 2014 DAC Survey on Donors' Forward Spending Plans and Prospects for Improving Aid Predictability*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/aid-architecture/GlobalOutlookAid-web.pdf.
- OCDE (2014c), *Coopération pour le développement 2014: Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-fr>.
- OCDE (2011), *Aide multilatérale 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048737-fr>.
- OCDE (2010), *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056824-fr>.
- OCDE-CAD (Comité d'aide au développement) (2013), *Rapport 2013-14 du CAD sur l'aide multilatérale, DCD/DAC(2013)39*, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2013\)39&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2013)39&docLanguage=Fr).
- OCDE-CAD (2012), *Report on Multilateral Aid*, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC\(2012\)33_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf).
- OCDE-CAD (2011a), *Rapport 2011 du CAD sur l'aide multilatérale*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/architecture/49952340.pdf.
- OCDE-CAD (2011b), *Le comportement des donateurs a-t-il changé depuis l'adoption de la déclaration de Paris ? Un éclairage tiré des examens par les pairs réalisés par le CAD*, DCD/DAC(2011)29, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE-CAD (2011c), *2011 OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-country Fragmentation of Aid*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/aid-architecture/49106391.pdf.
- OCDE-CAD (2010), *Rapport 2010 du CAD sur l'Aide multilatérale. Résumé*, <http://www.oecd.org/fr/cad/architecture/46574785.pdf>.
- OCDE-CAD (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098091-fr>.
- ONU (2013a), *Analysis of Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for the Year 2011*, projet de rapport financier du Secrétaire général, 14 juin 2013, Nations Unies, New York, www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2013/2013_funding_report.pdf.
- ONU (2013b), *QCPR Monitoring: Survey of UN Resident Coordinators-2013*, Nations Unies, New York, www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/rc_survey_final_document.pdf.
- ONU (2012), *Report of the Secretary-General: Provisional Analysis of Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for the Year 2011*, Nations Unies, New York, www.un.org/en/development/desa/oesc/pdf/second_funding_report_14_october.pdf.
- ONU (2011), *Projet de descriptif de programme commun de pays pour la République-Unie de Tanzanie (juillet 2011-juin 2015) DP/FPA-ICEF-WFP/DCCP/2011/TZA/1*, Nations Unies, New York, http://www.unicef.org/about/execboard/files/DP_FPA-ICEF-WFP_DCCP_2011_TZA-1-Tanzania-french.pdf.
- Pietschmann, E. (2014), *Managing Diversity: What Does it Mean? An Analysis of Different Approaches and Strategies*, document de réflexion n° 19, Institut allemand de développement/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, www.die-gdi.de/uploads/media/DP_19.2014.pdf.
- PNUD (2014), *Pooled Financing Mechanisms for the New Deal: Fact Sheet*, Programme des Nations Unies pour le Développement, Multi-Partner Trust Fund Office, New York, mptf.undp.org/document/download/12279.
- PNUD (2011), *Guidance Note: UNDP Support to Country-level Aid Coordination Mechanisms*, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York.
- Powell, A. et M. Bobba (2006), *Multilateral Intermediation of Foreign Aid: What is the Trade-Off for Donor Countries?*, Research Department Working Paper n° 594, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C., www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-594.pdf.

- Reinsberg, B. (2013), *Is Multi-bi Financing Additional? The Perspective of Multilateral Aid Institutions*, document préparé pour la conférence « Fragmentation or Pluralism? The organisation of development cooperation revisited » organisée par l'Institut allemand de développement à Bonn, 10-11 octobre 2011.
- Scanteam (2010), *Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations*, Scanteam, Oslo, Norvège, http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Main_Report_MDTF_Study_in_FCS_Oct18_and_Annex.pdf.
- Scanteam (2009), *Short Appraisal of the Sudan Multi-donor Trust Fund (National)*, rapport final, Scanteam, Oslo, Norvège, www.scanteam.no.
- Scanteam (2007), *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds*, Final Report, February 2007, Scanteam, Oslo, Norvège, www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/flarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/reviewofpostcrisismultidonortrustfunds_finalreport.pdf.
- Shaw, J. (1999), *A World Bank Intervention in the Sri Lankan welfare sector: The National Development Trust Fund*, World Development, Vol. 27/5, pp. 825-838, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X99000285.
- Streck, C. (2001), *The Global Environment Facility – A Role Model for International Governance?*, Global Environmental Politics, Vol. 1/2, pp. 71-94, www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/152638001750336604?journalCode=glep#VRFs0lx6rZl
- Thalwitz, M. (2013), *Fragmentation and Proliferation in the Multilateral System: The Role of Trust Funds. A Study of Incentives*, étude réalisée en vue de la Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables sur la réforme du système multilatéral, Berlin, avril 2013.
- Turnoff, C. (2006), *Iraq: Recent Developments in Reconstruction Assistance*, rapport rédigé par le Congressional Research Service (CRS) à l'intention du Congrès des États Unis, Washington, D.C., <http://fpc.state.gov/documents/organization/73989.pdf>.
- UNDG (2014), *UNDG Meeting report*, United Nations Development Group, juillet 2014, <http://bit.ly/1vx4hKt>.
- UNDG Iraq Trust Fund (2007), *Sources, uses and balance of UNDG ITF funds, 1er janvier 2004 au 30 juin 2006* [en ligne], International Reconstruction Fund Facility for Iraq, Bagdad, www.irffi.org/WBSITE/EXTERNAL/IRFFI/0,,contentMDK:21211248_pagePK:64168627_piPK:64167475_theSitePK:491458,00.html.
- UNEG (2012), *Independent Evaluation of Delivering as One*, United Nations Evaluation Group, New York, www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/summaryreportprint.pdf.
- UNEG (2011), *MDG Achievement Fund: Lessons Learned*, United Nations Evaluation Group, Montevideo, Uruguay, www.uneval.org.
- UNEG (2008a), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Albania*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008b), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Cape Verde*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008c), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Mozambique*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008d), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Pakistan*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008e), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Rwanda*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008f), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Tanzania*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008g), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Uruguay*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.
- UNEG (2008h), *UNEG Evaluation of the Pilot Initiative for Delivering as One Evaluability Assessment Report on Viet Nam*, United Nations Evaluation Group, New York, www.uneval.org.

Chapitre 5

Mobiliser les connaissances et les ressources des fournisseurs non membres du CAD pour les partenariats de l'après-2015

Plusieurs pays non membres du CAD jouent un rôle de plus en plus important dans la promotion du développement dans l'ensemble du monde. Le présent chapitre s'intéresse tout particulièrement à sept d'entre eux (l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Brésil, la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde et la Turquie), qui fournissent l'essentiel (82 %) du financement concessionnel pour le développement au-delà du CAD, et à leur degré d'engagement dans la coopération multilatérale pour le développement. Ce chapitre montre que les efforts de ces pays sont hétérogènes et rend compte du volume et des modalités de leur contribution aux organisations multilatérales. Il examine aussi les changements récents, dont l'apparition de nouveaux organismes multilatéraux soutenus par les BRICS, ainsi que l'accession de la Chine à un rôle de chef de file dans la création de fonds multilatéraux pour le développement des infrastructures en Asie et en Eurasie. Il propose des moyens d'améliorer le fonctionnement du système multilatéral et de l'adapter de manière à garantir son efficacité pour le monde de l'après-2015.

Ce chapitre présente aussi un « Point de vue » de Martín Rivero Illa, Coordonnateur chargé de la cohésion sociale et de la coopération Sud-Sud au Secrétariat général ibéro-américain, et ancien Directeur général de l'Agence uruguayenne de la coopération internationale.

Résumé des principales conclusions et recommandations

Selon les estimations de l'OCDE, 13 % du financement concessionnel au titre du développement dispensé au niveau mondial¹ en 2013 ont été apportés par des pays non membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Certains de ces pays fournissent depuis longtemps des ressources et du savoir-faire à d'autres pays, afin d'y promouvoir le bien-être et de partager avec eux leur prospérité. Plusieurs ont récemment amplifié leurs efforts de coopération pour le développement, parallèlement au progrès de leur croissance économique. Pour mettre en œuvre les Objectifs de développement durable, les organisations multilatérales devront assurer la mise en place de partenariats mondiaux qui permettent de mobiliser des connaissances et des ressources auprès d'acteurs extérieurs au CAD, notamment du secteur privé et d'États souverains non membres du CAD.

Sept fournisseurs importants n'appartenant pas au CAD (l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Brésil, les Émirats arabes unis, l'Inde et la République populaire de Chine, ci-après dénommée « la Chine ») ont collectivement dirigé vers les organisations multilatérales ou fait transiter par elles 5.2 milliards USD au titre de la coopération pour le développement durant la période 2009-13. Pour la plupart de ces pays, l'utilisation du canal multilatéral ne représente qu'une faible part de leur financement concessionnel pour le développement (moins de 7 % pour l'Arabie saoudite, la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde et la Turquie ; 25 % ou plus pour l'Afrique du Sud et le Brésil). Toutefois, malgré des fluctuations, les fonds apportés par ces pays aux organisations multilatérales sont en augmentation (leur montant est passé de 794 millions USD en 2009 à 1.2 milliard USD en 2013). Ils représentent désormais une part importante des efforts internationaux déployés pour répondre aux exigences du développement et aux besoins humanitaires dans certains contextes (comme lors du Printemps arabe ou de la crise liée à l'épidémie d'Ébola).

Certains de ces pays ont augmenté leurs contributions multilatérales à des degrés divers en 2009-13. Les dépenses multilatérales de l'Afrique du Sud, de l'Inde et de la Turquie ont plus que triplé. Celles du Brésil ont plus que doublé, et celles de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis ont été presque multipliées par deux. Le financement multilatéral assuré par la Chine a été important mais instable : après avoir culminé à 472 millions USD en 2012, il est passé à 236 millions USD en 2013.

Ces pays ont aussi privilégié des groupes différents d'organismes multilatéraux. Alors que la Chine s'est concentrée dans une large mesure sur les banques régionales (66 % de son financement multilatéral), en particulier la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque africaine de développement (BAfD), tous les autres pays considérés ont principalement dirigé leurs contributions vers le système des Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale. L'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis se sont appuyés sur le système des Nations Unies essentiellement pour répondre à des besoins humanitaires. Le Brésil, la Chine, l'Inde et la Turquie ont renforcé leur soutien au système des Nations Unies afin de contribuer à des interventions humanitaires, d'encourager la coopération Sud-Sud et d'améliorer leurs propres capacités institutionnelles et de mise en œuvre. L'engagement auprès du Groupe de la Banque mondiale – surtout par le biais de l'Association internationale de développement, (IDA) – n'a pas été le même pour tous ces pays: il a été assez important de la part du Brésil, de l'Arabie saoudite et de la Turquie (qui ont affecté entre 38 % et 41 % de leurs contributions multilatérales au Groupe de la Banque mondiale en 2009-13), mais moindre dans le cas de l'Afrique du Sud (15 %), de la Chine (12 %), des Émirats arabes unis (0.3 %) et de l'Inde (3 %).

Certains obstacles semblent empêcher les pays considérés de coopérer davantage avec les organisations multilatérales « traditionnelles ». Ils sont à la fois d'ordre organisationnel, économique et politique. Toutefois, il y a clairement lieu de penser que la plupart de ces pays intensifient leur engagement auprès du système multilatéral (en l'inscrivant dans la continuité),

notamment en raison de leur volonté affirmée de jouer un rôle plus important dans la coopération pour le développement (Émirats arabes unis et Turquie) et dans les initiatives internationales (Brésil et Chine), par le biais d'organisations multilatérales tant « anciennes » que nouvelles (comme la Nouvelle Banque de développement fondée par les BRICS ou la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures).

Globalement, le système multilatéral s'est développé et diversifié au fil du temps, et ce essentiellement en fonction de considérations d'ordre géopolitique. Les sous-systèmes arabe et latino-américain ont joué un grand rôle en mobilisant et en apportant à de nombreux pays des ressources financières et des compétences, complétant ainsi les activités des institutions de Bretton Woods. Il semble probable qu'à l'avenir, les systèmes multilatéraux régionaux et infrarégionaux, qui sont financés dans une large mesure par les pays en développement, continueront à évoluer et à croître, et qu'un autre système, axé sur le financement des infrastructures, prendra corps en Asie. Le monde est apparemment en passe de se doter d'un ensemble plus complexe d'organismes multilatéraux. Des avantages substantiels peuvent en être attendus : davantage de ressources pourront être mobilisées, plus d'options et de possibilités d'accès au financement s'offriront aux pays en développement, la palette des modalités et instruments de financement sera plus large, et ces pays pourront davantage se faire entendre et influencer sur la nature et l'orientation des apports mondiaux de ressources financières pour le développement. Mais il y aura aussi des risques : actions faisant double emploi, augmentation des coûts de transaction pour les pays clients, insuffisance des mesures de sauvegarde requises pour se prémunir contre les externalités négatives, et concurrence excessive. Par conséquent, pour améliorer le système multilatéral mondial et faire en sorte qu'il soit capable d'appuyer efficacement les partenariats mondiaux qui sont nécessaires à la mise en œuvre du programme de développement de l'après-2015, la communauté internationale devrait examiner les recommandations suivantes :

- **Accélérer la réforme des dispositifs de gouvernance des organisations multilatérales.** Cet effort permettrait de renforcer la légitimité de ces organisations et d'éliminer le risque de marginalisation et de désengagement des pays sous-représentés.
- **Renforcer la transparence et l'échange d'informations,** ainsi que les possibilités de coordination à l'intérieur des systèmes et entre eux, et d'intensification de la coopération horizontale entre les organisations multilatérales existantes et nouvelles. Le système multilatéral international d'aujourd'hui constitue un écheveau complexe d'organismes mondiaux, régionaux et infrarégionaux. Il est nécessaire de définir de nouveaux cadres de coopération et de revitaliser ceux qui existent de manière à limiter les déficits de financement et le problème des pays « orphelins d'aide », à mettre en lumière le potentiel de complémentarité et de synergie entre les différentes composantes du système, et à renforcer leurs avantages comparatifs respectifs et la division du travail entre elles.
- **Encourager la réflexion, l'analyse et le débat pour favoriser la coopération horizontale entre les acteurs multilatéraux du financement du développement existants et nouveaux.** Aucune vision stratégique ne semble prendre corps pour guider les acteurs internationaux dans le vaste paysage du multilatéralisme. Un effort de réflexion et d'analyse devra être mené sur les moyens d'améliorer la coopération entre les organisations multilatérales, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité du système.

Les pays non membres du CAD soutiennent les pays en développement en leur apportant des ressources financières et des compétences techniques

Depuis des décennies, des pays n'appartenant pas au CAD fournissent des ressources financières et du savoir-faire à d'autres pays, afin d'améliorer le bien-être de leur population et de partager avec eux leur prospérité. Ils s'appuient pour ce faire sur des pratiques et des modalités diverses. Cet effort de coopération déjà ancien prend de l'ampleur depuis quelques années, parallèlement, pour certains d'entre eux, au progrès de leur croissance économique. Désormais, les fournisseurs de coopération non membres du CAD constituent une source importante et grandissante de financement et de savoir-faire, et contribuent ainsi à répondre aux exigences du développement et aux besoins humanitaires de pays du monde entier.

On ne peut certes que se réjouir de l'existence de ces autres sources de financement et de compétences, mais pour éviter les efforts qui font double emploi et accroître au maximum l'impact produit sur le développement, il faut mettre en place des partenariats efficaces. Dans un monde toujours plus interdépendant, il est de plus en plus nécessaire d'agir et de coordonner les politiques au niveau mondial. De plus, la mise en œuvre du vaste programme de développement de l'après-2015, qui se veut universel, exige la création de partenariats ouverts pour pouvoir relever les défis dont il est porteur. Les organisations multilatérales ont un rôle essentiel à jouer de par leur vocation d'enceintes politiquement neutres de réunion de parties prenantes, et en tant que sources de connaissances et de savoir-faire. Bien des choses peuvent être accomplies à travers des partenariats mondiaux capables de mobiliser des connaissances et des ressources, notamment auprès du secteur privé et d'États souverains n'appartenant pas au CAD.

Un groupe hétérogène de pays, dont certains soutiennent de longue date d'autres pays

Tout comme les membres du CAD, les fournisseurs de coopération extérieurs à ce dernier constituent un groupe hétérogène. Il s'agit de pays à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure et de pays à revenu élevé. Ils se situent dans différentes zones géographiques : Europe orientale (essentiellement des membres de l'UE non membres du CAD), Moyen-Orient, Amérique latine et Asie du Sud-Est. En font partie les BRICS, d'autres économies émergentes (ex. : Indonésie et Turquie), ainsi que des pays arabes (Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Koweït et Qatar). Leurs efforts de coopération pour le développement s'inscrivent dans des traditions différentes, dont la coopération Sud-Sud et une solidarité fondée sur les liens culturels et religieux. Globalement, il n'est pas possible de classer ces pays fournisseurs dans des catégories bien distinctes, compte tenu des nombreuses similitudes qui existent entre eux quant aux objectifs et aux caractéristiques de leurs activités de coopération pour le développement. Ils présentent néanmoins quelques traits qui les différencient :

- **La coopération Sud-Sud** est pratiquée par des pays en développement, des pays à revenu intermédiaire et des économies émergentes, qui effectuent ainsi des apports de compétences et de ressources financières. Les fournisseurs de coopération Sud-Sud comprennent l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande et l'Uruguay. Les principes qui régissent leurs activités sont le respect de la souveraineté nationale, la non-ingérence dans les affaires intérieures, la solidarité et l'égalité entre partenaires, l'alignement sur les priorités nationales et la recherche de l'avantage mutuel (Tortora, 2011). Ces pays se sont toujours attachés à partager leur expérience du développement à travers l'assistance technique, qui constitue l'essentiel de leurs activités. Les plus riches d'entre eux offrent aussi de plus en plus souvent des dispositifs de soutien alliant financement concessionnel et non concessionnel et assistance technique à des incitations au commerce et à l'investissement, qu'ils destinent dans nombre de cas à des régions ou des pays voisins. La coopération Sud-Sud pour le développement présente en général les caractéristiques suivantes : moins de règles contraignantes (ex. : mesures de sauvegarde et normes), prédominance

des activités fondées sur des projets, et apport de biens et de services généralement lié à des sources des pays fournisseurs. Beaucoup de ces derniers sont en train de renforcer leur système de coopération pour le développement, notamment la coordination interne à celui-ci. Sept fournisseurs latino-américains de coopération Sud-Sud disposent toutefois d'un organisme de coordination.

- **Les donateurs arabes** constituent un groupe déjà ancien et bien établi de pays généreux partageant les mêmes valeurs, qui viennent principalement en aide à des pays et des populations avec lesquels ils possèdent des liens religieux, culturels, linguistiques et régionaux. Ils comprennent l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Koweït et le Qatar. Leur soutien a pour but de favoriser la réduction de la pauvreté, d'améliorer la situation économique et sociale, ainsi que de renforcer les liens commerciaux entre les États arabes et leur intégration régionale. Les donateurs arabes appliquent des normes et des procédures qui leur sont communes et ont les mêmes priorités sectorielles (infrastructures, agriculture et secteur privé). Leurs apports d'aide donnent lieu à une procédure d'appel d'offres, et peu de conditions leur sont attachées (notamment en matière de liaison de cette aide). Les donateurs arabes ont créé leurs propres organismes multilatéraux de développement, dont les fonctions et le mandat sont pour l'essentiel analogues à ceux des organisations multilatérales internationales (encadré 5.2). À la suite du Printemps arabe, ils ont intensifié leur aide humanitaire, tant à l'échelon bilatéral qu'au niveau multilatéral.

Les fournisseurs de coopération ont augmenté leur financement concessionnel à l'appui du développement dans le monde entier

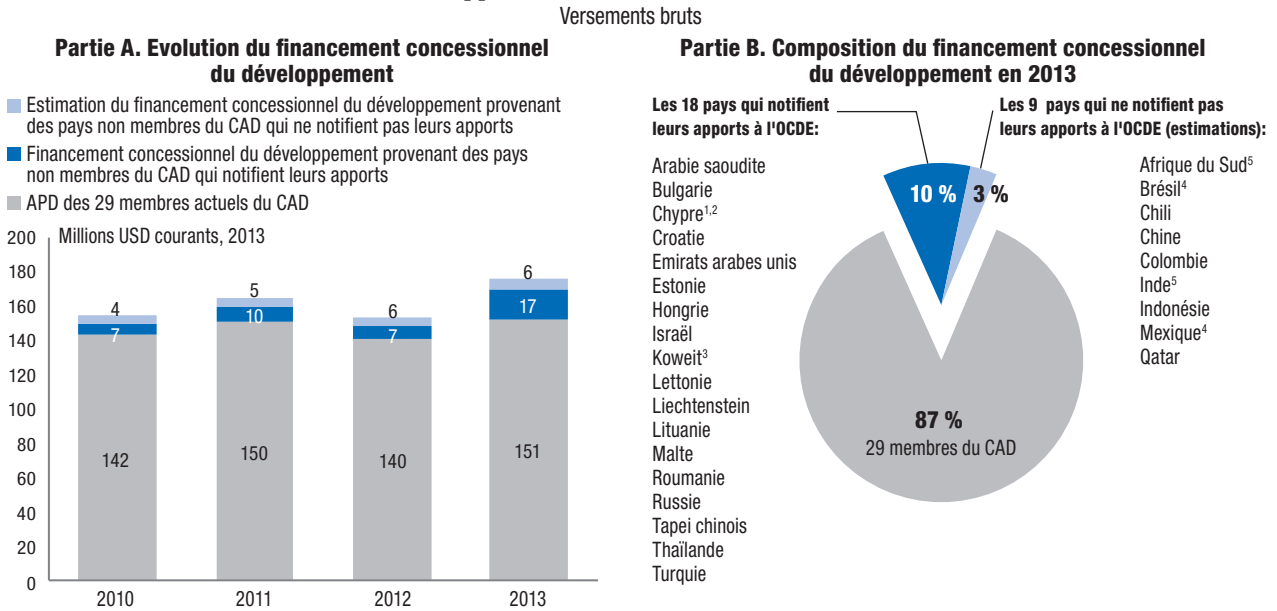
Pour 27 fournisseurs non membres du CAD, le CAD de l'OCDE publie des chiffres sur les apports financiers remplissant les critères requis pour pouvoir être comptabilisés dans l'aide publique au développement (APD)². Ces 27 pays dispensent l'essentiel du financement concessionnel apporté pour le développement par les pays non membres du CAD. Ces chiffres sont établis à partir des rapports officiels communiqués au CAD de l'OCDE pour 18 de ces pays³, et d'estimations du CAD de l'OCDE pour les neuf autres⁴. En 2013, ces 27 pays ont fourni environ 23.5 milliards USD, contre un montant de 151.4 milliards USD de la part des membres du CAD pour la même année, soit 13 % du financement concessionnel dispensé au niveau mondial en 2013 (graphique 5.1).

Le financement concessionnel octroyé par les fournisseurs non membres du CAD a fluctué de manière sensible ces dernières années, mais la tendance est globalement à la hausse. Il a presque doublé en 2013, avec une augmentation nominale de 86 % par rapport à 2012. La Chine augmente depuis de nombreuses années le financement qu'elle octroie aux pays en développement, tandis que d'autres pays, comme l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et la Turquie, ont commencé à intensifier leurs efforts de coopération pour le développement à une date plus récente, en partie pour répondre à l'instabilité et aux besoins humanitaires apparus après le début du Printemps arabe, à la fin de 2010.

Pour la période 2010-2013, les augmentations les plus importantes chez les fournisseurs non membres du CAD sont à mettre à l'actif des Émirats arabes unis (leurs apports concessionnels ont été presque multipliés par dix), de la Turquie (hausse de 242 %) et de l'Arabie saoudite (accroissement de 67 %). L'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et la Turquie ont effectué 86 % de l'ensemble des apports des 18 pays déclarants, avec des montants respectivement de 5.8 milliards USD, de 5.5 milliards USD et de 3.3 milliards USD en 2013. Parmi les pays qui ne notifient pas leurs apports, ce sont la Chine (3.0 milliards USD) et l'Inde (1.3 milliard USD) qui, d'après les estimations, ont été les plus importantes pourvoyeuses de ressources financières.

Selon les estimations, sept pays dispensent la majeure partie du financement concessionnel provenant des fournisseurs non membres du CAD : l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, le Brésil, la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde et la Turquie. Ils sont à l'origine de 82 % de tous les apports effectués par les fournisseurs n'appartenant pas au CAD en 2013 (graphique 5.2) (ils seront désignés par l'expression « les pays considérés » dans la suite du présent chapitre).

Graphique 5.1 **Les fournisseurs non membres du CAD ont apporté 13 % du financement concessionnel brut mondial au titre du développement en 2013**

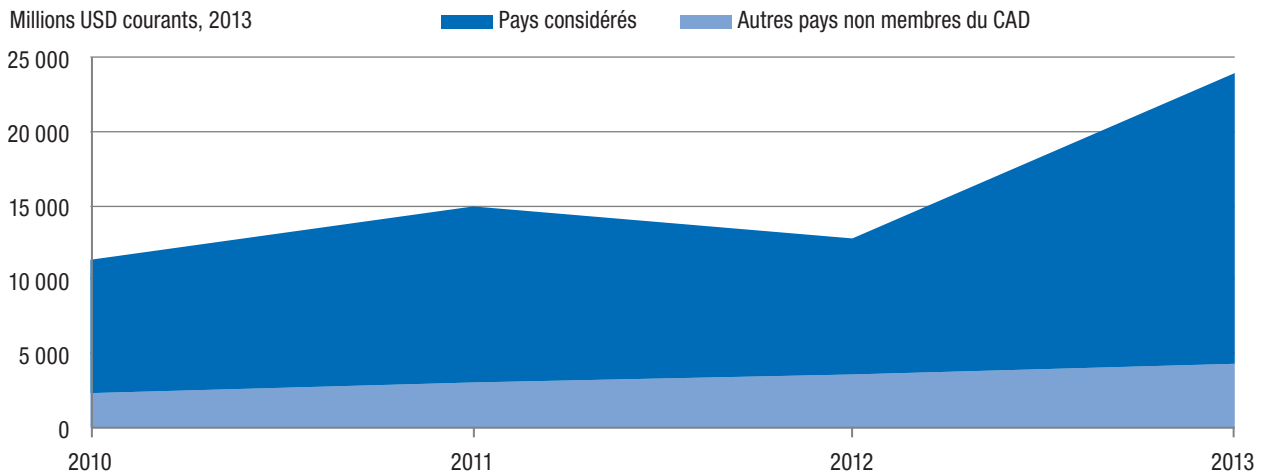


1. Note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). 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 ».
2. Note de tous les États membres de l'Union européenne appartenant à l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.
3. Les données relatives au Koweït couvrent uniquement les informations communiquées par le Fonds koweïtien pour le développement économique des pays arabes (KFAED).
4. Le Brésil et le Mexique n'ont pas publié de données pour toutes les années considérées dans ce tableau. Afin de compléter ce dernier, ont été établies des estimations selon lesquelles la coopération du Brésil pour le développement s'est située au même niveau en 2011, 2012 et 2013 qu'en 2010, et celle du Mexique, au même niveau en 2013 qu'en 2012.
5. Les chiffres concernant l'Afrique du Sud et l'Inde correspondent à leurs exercices budgétaires. Par exemple, les données relatives à 2012 se rapportent à l'exercice 2012/2013.

Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355073>

Graphique 5.2 **Les pays considérés apportent la majeure partie du financement concessionnel au titre du développement dispensé par les fournisseurs non membres du CAD**



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE et des rapports officiels communiqués au CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355087>

Les principaux fournisseurs de coopération non membres du CAD travaillent en partenariat avec les organisations multilatérales « traditionnelles »

Cette section a pour objet de déterminer dans quelle mesure les pays considérés accroissent les apports de coopération pour le développement qu'ils font transiter par les organisations multilatérales, et comment ceux-ci ont évolué ces dernières années. Les données statistiques utilisées pour cette analyse ont été établies principalement d'après celles qui figurent dans les rapports annuels de ces organismes (annexe 5.A2). Cet exercice ne se veut pas un examen exhaustif des efforts des fournisseurs de coopération n'appartenant pas au CAD. Le but est plutôt d'aider, à travers l'analyse détaillée d'un ensemble de pays aux traditions différentes en matière de coopération pour le développement, à mieux saisir la diversité des fournisseurs non membres du CAD et l'importance de leurs efforts. Cet examen prend uniquement en compte les apports aux organisations multilatérales qui reçoivent des contributions considérées, dans le système statistique du CAD, comme comptabilisables dans l'APD⁵.

Fournisseurs traditionnels de coopération Sud-Sud appartenant au groupe des BRICS, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde suscitent beaucoup d'intérêt et font l'objet de nombreuses analyses depuis une dizaine d'années, les efforts de coopération qu'ils déploient de longue date ayant gagné en visibilité à l'échelle mondiale à la faveur de leur vigoureuse croissance économique. L'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis financent depuis longtemps les organisations multilatérales islamiques et ont accru leur soutien aux autres organismes multilatéraux en vue de répondre à des besoins humanitaires. La Turquie et les Émirats arabes unis sont par ailleurs animés par la volonté de jouer un rôle plus important sur la scène mondiale.

On distingue deux tendances chez les pays considérés: certains coopèrent étroitement avec le système multilatéral, tandis que d'autres privilégient les programmes bilatéraux

Il existe des différences non négligeables entre les pays considérés en ce qui concerne le soutien qu'ils apportent aux institutions multilatérales. Deux tendances se distinguent chez les membres des BRICS examinés ici : l'Afrique du Sud et le Brésil investissent fortement dans le système multilatéral, alors que la Chine et l'Inde consacrent aux organismes multilatéraux une part bien moindre du total de leurs apports de coopération pour le développement. L'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et la Turquie privilégient aussi les dispositifs de financement bilatéraux et n'affectent donc qu'une faible part de leur aide totale aux organisations multilatérales. En 2013, selon les estimations, les contributions destinées au budget central⁶ des organisations multilatérales ont représenté moins de 7 % du financement concessionnel brut dans le cas de la Chine, de l'Inde, de l'Arabie saoudite, de la Turquie et des Émirats arabes unis⁷, contre 25 % pour le Brésil⁸ et 45 % pour l'Afrique du Sud. Ces pourcentages sont à comparer à la moyenne de 28 % pour les membres du CAD.

L'Afrique du Sud soutient activement les organismes africains à vocation continentale et régionale. Elle les considère comme des vecteurs bien adaptés de la coopération pour le développement, qui répondent bien à ses priorités en matière de sécurité et de gouvernance transfrontalières. Son aide multilatérale, qui a progressé régulièrement pour passer de 34 % à 45 % du financement concessionnel total pour 2010-2013, comprend d'importantes contributions à la Banque africaine de développement (BAfD), à l'Union Africaine (UA) et à la Communauté de développement de l'Afrique australe, lesquelles ont représenté globalement 52 % de l'ensemble de ses dotations pour 2009-13.

Si la Chine et l'Inde affectent des ressources non négligeables au système multilatéral, elles dispensent l'essentiel de leur coopération pour le développement à travers des programmes bilatéraux, à l'instar de certains membres importants du CAD tels que le Japon et les États-Unis.

Les estimations relatives à la part de l'aide multilatérale de la Chine dans son financement concessionnel montrent que celle-ci a fluctué entre 7 % et 11 % durant la période 2009-13, soit une moyenne de 9 %. Entre 2010 et 2013, l'Inde a apporté au système multilatéral 5 % à 6 % du total estimé du financement concessionnel qu'elle a affecté au développement. La grande place qui est ainsi faite à l'aide bilatérale dans le financement concessionnel reflète une forte articulation entre commerce et investissement, l'importance des ressources financières disponibles, l'aspiration de l'Inde et de la Chine à devenir « un grand pays » et leur conception de ce rôle, ainsi que les priorités de leur politique étrangère. L'approche suivie par la Chine consiste notamment à mettre en place des dispositifs alliant aide, commerce et investissement, selon un modèle analogue à celui qui régissait les efforts de coopération pour le développement dont l'Asie du Sud-Est et elle-même bénéficiaient de la part du Japon dans les années 1980 et 1990 (Nissanke et Shimomura, 2013). Toutefois, comme on l'expliquera en détail dans la suite de cet exposé, aussi bien la Chine que l'Inde augmentent progressivement leurs investissements au niveau multilatéral.

L'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et la Turquie consacrent aussi aux organisations multilatérales une faible part du total du financement qu'ils affectent au développement. Si l'aide multilatérale de la Turquie n'a représenté en moyenne que 5 % de son aide totale pour la période 2009-13, elle a globalement progressé au même rythme que l'APD brute totale, qui a fortement augmenté (pour passer de 707 millions USD à 3.3 milliards USD). Dans le cas des Émirats arabes unis, sa part était de 7 % en moyenne en 2012. Quant à l'Arabie saoudite, le total du financement qu'elle consacre aux organisations multilatérales a varié au fil du temps également en raison des fluctuations qui ont marqué l'ensemble du financement concessionnel : par exemple, la part des contributions multilatérales est passée de 25 % en 2012 à 5 % en 2013. Ces chiffres sont à interpréter avec prudence du fait de l'absence de données sur les contributions apportées aux diverses organisations multilatérales arabes (dont certaines ne sont actuellement pas prises en compte dans les statistiques du CAD).

Les sept pays considérés fournissent aussi des contributions préaffectées, mais de manière limitée et pour des finalités différentes. La prise en compte des apports préaffectés de ressources ne modifie pas sensiblement les tendances décrites ci-dessus (voir plus loin la section concernant l'utilisation du financement préaffecté).

Tous les pays considérés ont accru le financement consacré aux organisations multilatérales, et la Chine n'occupe plus parmi eux la place largement prépondérante qui était la sienne dans ce domaine

Les pays considérés ont apporté collectivement 5.2 milliards USD sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales éligibles à l'APD pour la période 2009-13. Ce chiffre est inférieur au soutien financier provenant des membres du CAD, qui a représenté au total 59 milliards USD pour la seule année 2013. Toutefois, malgré des fluctuations, les apports des pays considérés sont en augmentation. En 2013, ceux-ci ont fourni à ces organisations un volume de contributions pour le budget central et de contributions extrabudgétaires bien supérieur à celui de 2009, soit 1.2 milliard USD, contre 794 millions USD.

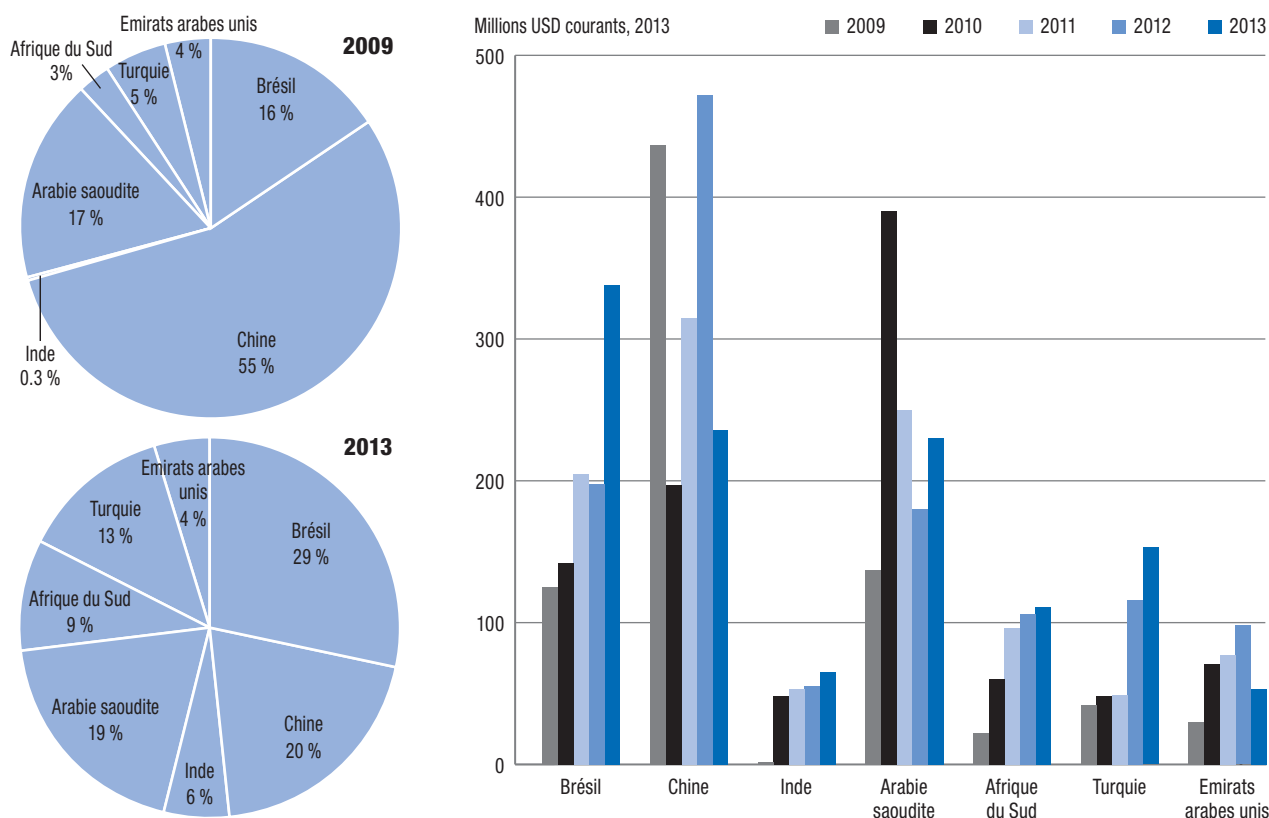
Des sept pays considérés, c'est la Chine qui a dispensé l'aide multilatérale la plus importante pour la période 2009-13, soit un montant total de 1.7 milliard USD sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires. Elle a été suivie du Brésil (1 milliard USD), de l'Arabie saoudite⁹ (1.2 milliard USD), de la Turquie (407 millions USD), de l'Afrique du Sud (395 millions USD), des Émirats arabes unis (329 millions USD) et de l'Inde (224 millions USD). La part moyenne des contributions aux budgets centraux dans le total du financement apporté aux organisations multilatérales a été assez élevée (71 %). Elle est allée de 52 % (Émirats arabes unis) à 94 % (Turquie)¹⁰, ce qui montre que le financement dispensé aux organisations multilatérales a principalement revêtu la forme de contributions à leur budget central (tableau 5.1).


Tableau 5.1 **Apports totaux de ressources financières des pays considérés aux organisations multilatérales pour 2009-13**

	Financement total, en millions USD	Contributions aux budgets centraux, en millions USD	% de contributions aux budgets centraux
Brésil	1 007.6	663.4	66 %
Chine	1 657.1	1 214.4	73 %
Inde	224.1	202.0	90 %
Arabie saoudite	1 187.2	721.3	61 %
Afrique du Sud	395.3	335.8	85 %
Turquie	407.4	382.4	94 %
Emirats arabes unis	329.3	170.1	52 %
Grand total	5 208.0	3 689.3	71 %

Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE et des rapports officiels communiqués au CAD de l'OCDE.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355678>

Graphique 5.3 **Tous les pays considérés ont accru leurs apports de ressources financières aux organisations multilatérales, et la Chine n'est plus le principal fournisseur**



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355095>

Toutefois, l'importance relative de chacun de ces pays est en train de changer et la Chine n'est plus celui qui prédomine de loin au sein du groupe¹¹. En 2013, c'est le Brésil qui a fourni le plus gros volume de ressources financières. Comme le montre le graphique 5.3, le financement apporté par les autres pays a progressé au cours de la période 2009-13. Ce sont l'Afrique du Sud, l'Inde et la Turquie qui ont augmenté le plus leurs contributions multilatérales, lesquelles ont plus que triplé chez chacun de ces pays. Le Brésil a plus que doublé son soutien aux organisations multilatérales, tandis que l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis l'ont accru respectivement de 68 % et 79 %. En 2013, les apports de la Chine n'ont représenté que 20 % du financement total octroyé aux organisations multilatérales par les pays considérés (contre 55 % en 2009), et ceux du Brésil, 29 %.

Encadré 5.1 La réorientation de la politique étrangère de la Turquie et son ambition de devenir une actrice plus importante dans sa région et au-delà

Les efforts de la Turquie en matière de coopération pour le développement ont sensiblement progressé ces dernières années sous l'impulsion de résultats économiques sans précédent¹², ainsi que de la réorientation de sa politique étrangère. Après l'arrivée au pouvoir du Parti pour la justice et le développement, cette politique a été axée non plus sur l'Occident mais sur la région, reflétant l'ambition de la Turquie de jouer dans celle-ci et au-delà un rôle de premier plan (Hausmann, 2014).

Dans le même temps, désireuse de contribuer à l'instauration d'un nouvel ordre international capable de réactivité (Haşimi, 2014), la Turquie s'est engagée davantage dans les enceintes de débat et les organisations internationales. Par conséquent, outre l'augmentation de ses contributions financières aux organisations multilatérales, elle a usé de son pouvoir de mobilisation pour appuyer l'examen de certaines questions à l'échelon multilatéral, et pris des dispositions pour devenir une puissance normative dans la région et au niveau mondial. Elle joue un rôle décisif dans l'aide humanitaire dispensée pour répondre aux crises qui touchent le Myanmar, la Somalie et la Syrie, essentiellement à travers des apports bilatéraux, mais aussi d'importantes contributions au Programme alimentaire mondial (PAM), au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), au Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH) et au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF). Lors de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés qu'elle a organisée à Istanbul en 2011, la Turquie a plaidé pour une orientation plus marquée de la coopération pour le développement vers ces pays (auxquels elle s'est engagée à apporter 200 millions USD par an au niveau bilatéral). Elle accueille depuis 2011 une plateforme de réflexion stratégique du PNUD sur le secteur privé et le développement (le Centre international du secteur privé pour le développement du PNUD). La Turquie organisera le premier sommet humanitaire mondial des Nations Unies à Istanbul en 2016.

Depuis quelques années, la Turquie s'emploie à souligner combien elle juge important d'assurer le respect du droit international et de la justice à travers le système des Nations Unies. Elle a siégé pour la première fois en qualité de membre non permanent au Conseil de sécurité entre 2009 et 2010, et déposé en 2013 sa candidature pour être élue membre non permanent en 2015-2016. Dans le même temps, elle a plaidé pour une meilleure représentation des États aux Nations Unies, et émis des critiques à propos de la représentativité du Conseil de Sécurité, restreinte par le pouvoir de veto de tout membre permanent (Parlar Dal, 2013).

Les agences spécialisées et les autres entités des Nations Unies ont reçu collectivement le financement le plus important, mais l'IDA constitue la principale destinataire

Le financement dispensé par les pays considérés pour la période 2009-13 n'a pas été réparti entre les différentes catégories d'organisations multilatérales éligibles à l'APD examinées ici de la même façon que les apports des membres du CAD. Les principales différences sont notamment les suivantes :

- Près de la moitié de toutes les contributions multilatérales (budget central + extrabudgétaires) provenant des pays considérés a été dirigée vers le système des Nations Unies (44 %, soit 2.3 milliards USD), en particulier les agences spécialisées et les autres entités de l'ONU (« Autres ONU »¹³ dans le graphique 5.4), qui ont reçu la part la plus importante du financement dispensé pour la période 2009-13 (26 %, soit 1.4 milliard USD). En revanche, les apports des membres du CAD ont été essentiellement destinés à l'UE, au Groupe de la Banque mondiale et aux fonds et programmes des Nations Unies, chacune de ces catégories ayant reçu environ 20 % du total des contributions du CAD (chapitre 1).
- Les banques régionales se sont classées au deuxième rang parmi les différentes catégories de destinataires considérées (22 % de toutes les contributions, soit 1.1 milliard USD). Ce chiffre tient en grande partie au financement apporté par la Chine aux banques régionales de développement (66 % de l'ensemble de ses contributions multilatérales pour la période 2009-13), en particulier à la BID et à la BAfD (respectivement 531.20 millions USD et 209.86 millions USD).
- Le Groupe de la Banque mondiale a reçu 18 % de toutes les contributions multilatérales provenant des pays considérés pour 2009-13 (953 millions USD), essentiellement en raison des ressources dirigées vers sa branche spécialisée dans les prêts concessionnels, l'Association internationale de développement (IDA). Contrairement aux contributions des membres du CAD, celles que les pays considérés ont apportées aux fonds fiduciaires ont été très faibles¹⁴ (seulement 4 % de tous les fonds octroyés au Groupe de la Banque mondiale¹⁵, soit 66 millions USD).
- Près de trois quarts des contributions extrabudgétaires provenant des pays considérés ont été destinés aux entités des Nations Unies (72 %, ou 1.09 milliard USD), en particulier à leurs fonds et programmes¹⁶ (713 millions USD). Comme dans le cas des membres du CAD, la majeure partie des ressources financières apportées par les pays considérés aux fonds et programmes des Nations Unies ont été des contributions préaffectées (76 %).

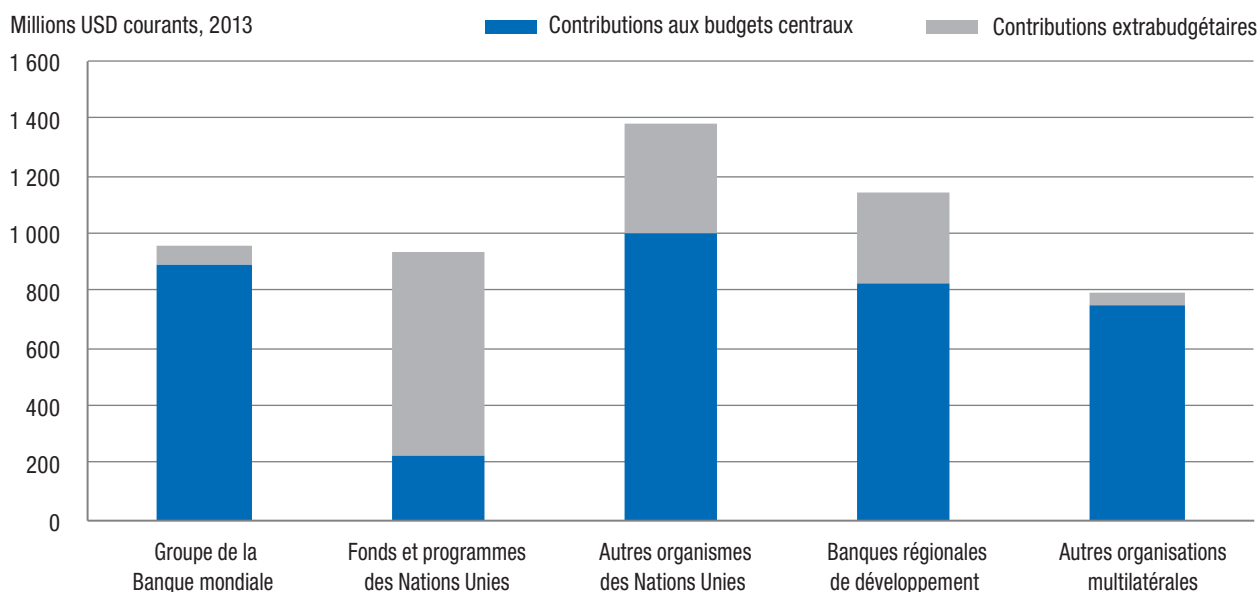
L'examen des apports reçus par chacune des organisations laisse apparaître les constatations suivantes pour la période 2009-13 :

- L'IDA a été la principale destinataire, essentiellement en raison des contributions du Brésil, de la Chine et de l'Arabie saoudite (respectivement 319, 191 et 163 millions USD) (graphique 5.5).
- La Banque interaméricaine de développement (BID) a été la principale destinataire parmi les banques régionales de développement, mais elle occupait le deuxième rang de l'ensemble des destinataires, essentiellement en raison des contributions de la Chine. La Banque africaine de développement (BAfD) vient ensuite dans le classement des banques régionales, des fonds lui ayant été apportés par cinq des pays considérés, alors que la Banque asiatique de développement (BAfD) a reçu un financement bien moins important au cours de la même période, et seulement de la Chine et de l'Inde.
- Parmi les entités des Nations Unies, les principales destinataires des contributions provenant des pays considérés ont été celles qui possèdent un mandat humanitaire. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a été le premier destinataire (373 millions USD) du fait des importantes contributions apportées en particulier par l'Arabie saoudite et le Brésil. Il a été suivi par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui a perçu des fonds de la part de tous les pays considérés (à l'exception de l'Afrique du Sud), surtout de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis. L'Organisation des

Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a été la seule destinataire importante sans mandat humanitaire. Elle s'est classée au troisième rang des destinataires appartenant aux Nations Unies, et au septième rang de l'ensemble des destinataires. Elle a reçu des fonds de tous les pays considérés, mais principalement de la Chine, du Brésil et de l'Arabie saoudite.

Graphique 5.4 **Les agences spécialisées et les autres entités des Nations Unies ont reçu l'essentiel du financement apporté par les pays considérés**

Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires des pays considérés, 2009-13



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787888933355105>

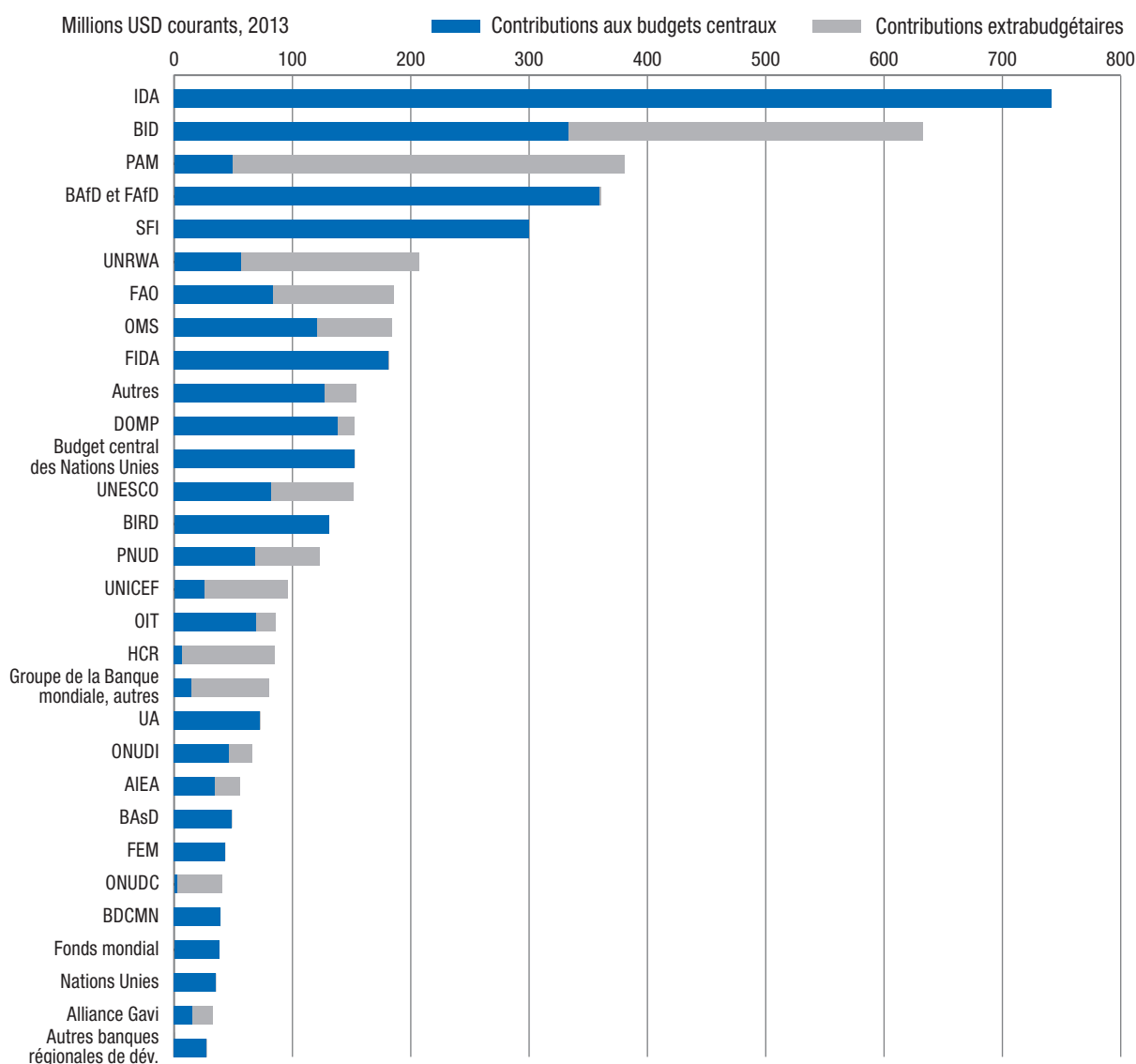
Les pays considérés s'engagent auprès des Nations Unies essentiellement pour répondre à des besoins humanitaires et intensifier leur coopération pour le développement en faveur de priorités communes

Tous les pays considérés ont pour priorité de contribuer à répondre aux besoins humanitaires, et l'investissement dans le système multilatéral constitue pour nombre d'entre eux un complément de leur engagement au niveau bilatéral dans ce domaine (comme dans le cas de la Turquie avec la Somalie et du Brésil avec Haïti). Ils soutiennent de plus en plus les mécanismes d'intervention internationaux coordonnés, et acheminent un volume non négligeable de ressources par le canal des organisations internationales. Ainsi, en 2009-13, le HCR, le PAM et l'UNRWA réunis ont reçu 673 millions USD, soit 29 % de l'ensemble du financement apporté par ces pays aux entités des Nations Unies. La Chine, qui œuvre depuis longtemps presque exclusivement par le biais du canal bilatéral, joue désormais un rôle plus grand au sein de la communauté humanitaire internationale, surtout dans l'action menée pour répondre à la crise liée à l'épidémie d'Ébola. Elle apporte un appui appréciable aux efforts de lutte contre l'épidémie à travers les mécanismes d'intervention internationaux coordonnés : en octobre 2014, elle a promis de fournir 6 millions USD au PAM, et 2 millions USD chacune à l'OMS et à l'Union africaine. En décembre 2014, elle a apporté 6 millions USD supplémentaires au Fonds d'affectation spéciale multipartenaires des Nations Unies pour la lutte contre Ébola¹⁷. Très largement lié aux besoins humanitaires, le financement destiné aux entités des Nations Unies a été assez instable d'une année sur l'autre.

L'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Turquie s'engagent aussi auprès du système des Nations Unies pour stimuler la coopération Sud-Sud et améliorer leurs propres capacités institutionnelles et de mise en œuvre (voir également l'encadré 5.4). Par exemple, ils ont tous conclu avec le PNUD des accords de partenariat stratégiques qui ont favorisé l'intensification de la coopération Sud-Sud à l'appui de priorités de développement définies en commun. Ils travaillent aussi en partenariat avec les Nations Unies et des donateurs membres du CAD dans le cadre de projets de coopération triangulaire, qui permettent de conjuguer ensemble les points forts de différents acteurs du développement. Le Brésil et l'Inde ont fortement accru leurs apports au budget central des Nations Unies et comptent parmi les principaux pays en développement contributeurs à ce budget. En outre, l'Inde a augmenté le financement qu'elle dispense au titre du budget central de plusieurs agences spécialisées des Nations Unies.

Graphique 5.5 L'Association internationale de développement (IDA) a été la principale destinataire du financement apporté par les pays considérés, suivie par les banques régionales et certaines agences spécialisées des Nations Unies

Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires pour 2009-13, les 30 principales organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355118>

Il est ressorti des entretiens réalisés auprès d'entités des Nations Unies¹⁸ que, pour ces organisations, la coopération avec des fournisseurs non membres du CAD constituait une priorité. Celle-ci était toutefois jugée difficile du fait que ces pays ne disposaient pas de cycle structuré de programmation et de budgétisation. D'une manière générale, les entités des Nations Unies ne s'attendent pas à de fortes augmentations du financement à moyen terme. Ces partenariats sont néanmoins considérés comme essentiels, à la fois pour aider ces pays à devenir des acteurs plus importants du paysage de la coopération pour le développement, et pour pouvoir tirer parti de leur expérience et constituer un socle de financement plus diversifié, et donc moins vulnérable.

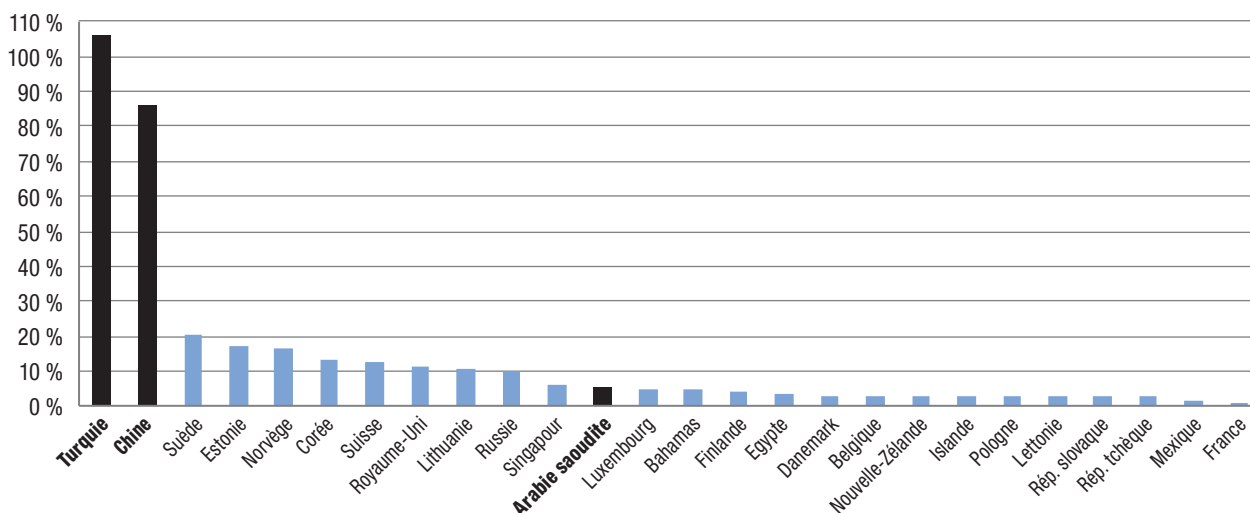
L'engagement auprès du Groupe de la Banque mondiale s'exerce essentiellement à travers l'Association internationale de développement

Le Groupe de la Banque mondiale a reçu une part appréciable des contributions multilatérales des pays considérés durant la période 2009-13 (953 millions USD, soit 18 % du total). Les ressources qu'il a perçues de la part de ces pays en 2013 ont été presque trois fois plus importantes qu'en 2009, encore que les apports de certains d'entre eux ont été variables au cours de cette période. Ce sont le Brésil, l'Arabie saoudite et la Turquie qui lui ont affecté la plus grande part de leur financement, soit 38 % à 41 % de l'ensemble de leurs contributions multilatérales pour 2009-13. Les autres pays considérés ont consacré au Groupe de la Banque mondiale 0.3 % à 15 % de leurs apports.

Au sein du Groupe de la Banque mondiale, c'est l'Association internationale de développement (IDA) qui a reçu le plus de fonds (741 millions USD). Exception faite des Émirats arabes unis, tous les pays considérés ont fourni des fonds à l'IDA. Durant la période 2009-13, les contributions apportées à celle-ci par le Brésil ont plus que doublé pour atteindre 178 millions USD. Si la 17^{ème} reconstitution des ressources de l'IDA (IDA-17) a donné lieu à des promesses représentant un montant global proche de celui du précédent cycle en termes réels (chapitre 1), ce sont la Chine et la Turquie qui ont le plus accru leurs contributions en valeur nominale (graphique 5.6). L'Arabie saoudite a augmenté ses contributions de 6 %. En revanche l'Afrique du Sud a réduit les siennes de 14 % et les Émirats arabes unis n'ont participé à aucun des deux cycles de reconstitution des ressources (tableau 5.2).

Graphique 5.6 **Ce sont la Chine et la Turquie qui ont le plus accru leurs contributions en valeur nominale lors de la 17^{ème} reconstitution des ressources de l'IDA**

Variation en pourcentage de la valeur nominale des contributions totales des membres entre l'IDA-16 et l'IDA-17



Source : Les auteurs se sont appuyés sur les statistiques présentées dans le tableau 1 de l'annexe 5 des rapports relatifs aux 16^{ème} et 17^{ème} reconstitutions des ressources de l'IDA (Banque mondiale, 2011 et Banque mondiale, 2014, respectivement).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355123>

Tableau 5.2 **Le Brésil, la Chine et l'Arabie saoudite comptent parmi les 25 principaux contributeurs à l'IDA-17**

Classement IDA-17	Pays	Contributions en millions de DTS		% de variation	Classement IDA-16
		IDA-17	IDA-16		
1	Royaume-Uni	3 000.79	2 696.08	11 %	2
2	Etats-Unis	2 568.64	2 712.79	-5 %	1
3	Japon	2 310.10	2 442.02	-5 %	3
4	Allemagne	1 396.47	1 448.04	-4 %	4
5	France	1 134.16	1 128.42	1 %	5
6	Canada	903.98	908.90	-1 %	6
7	Suède	797.85	663.56	20 %	9
8	Pays-Bas	649.28	671.43	-3 %	8
9	Suisse	530.89	471.68	13 %	11
10	Italie	495.04	529.02	-6 %	10
11	Australie	410.81	459.86	-11 %	12
12	Belgique	361.41	351.10	3 %	13
13	Norvège	349.37	300.42	16 %	15
14	Autriche	344.15	348.44	-1 %	14
15	Corée	253.90	224.61	13 %	17
16	Espagne	253.31	689.34	-63 %	7
17	Danemark	252.24	244.98	3 %	16
18	Finlande	227.53	218.43	4 %	18
19	Chine	199.05	107.02	86 %	20
20	Russie	127.00	115.50	10 %	19
21	Irlande	78.16	-	-	-
22	Arabie saoudite	77.58	73.58	5 %	21
23	Mexique	67.01	66.14	1 %	23
24	Brésil	66.35	66.56	0 %	22
25	Luxembourg	43.77	41.76	5 %	26
26	Koweït	37.46	51.78	-28 %	24
27	Singapour	34.50	32.62	6 %	27
28	Nouvelle-Zélande	27.93	27.14	3 %	28
29	Turquie	26.95	13.07	106 %	34
30	Afrique du Sud	19.89	23.14	-14 %	29
31	Malaisie	17.91	-	-	-
32	Hongrie	13.50	13.48	0 %	33
33	République tchèque	12.46	12.15	3 %	36
34	Indonésie	12.08	0.00	-	-
35	Portugal	8.68	19.62	-56 %	31
36	Pologne	6.92	6.74	3 %	39
37	Islande	6.92	6.74	3 %	40
38	Argentine	4.64	45.00	-90 %	25
39	Estonie	3.34	2.85	17 %	43
40	Thaïlande	3.28	-	-	-
41	Slovénie	3.04	5.97	-49 %	41
42	Bahamas	2.70	2.58	5 %	44
43	République slovaque	2.31	2.25	3 %	45
44	Lettonie	2.31	2.25	3 %	46
45	Lituanie	2.27	2.05	11 %	47
46	Egypte	1.61	1.56	3 %	49


Tableau 5.2 **Le Brésil, la Chine et l'Arabie saoudite comptent parmi les 25 principaux contributeurs à l'IDA-17** (Suite)

Classement IDA-17	Pays	Contributions en millions de DTS		% de variation	Classement IDA-16
		IDA-17	IDA-16		
47	Philippines	0.00	7.52	-	38
48	Pérou	0.00	10.32	-	37
49	Kazakhstan	0.00	2.00	-	48
50	Israël	0.00	16.46	-	32
51	Iran, République islamique	0.00	12.25	-	35
52	Chypre	0.00	4.49	-	42
53	Chili	0.00	22.96	-	30
54	Barbade	0.00	0.45	-	50

Note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant 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 ».

Note de tous les États membres de l'Union européenne appartenant à l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : Les auteurs se sont appuyés sur les statistiques présentées dans le tableau 1 de l'annexe 5 des rapports relatifs aux 16^{ème} et 17^{ème} reconstitutions des ressources de l'IDA (Banque mondiale, 2011 et Banque mondiale, 2014, respectivement).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355682>

La part importante de ses contributions multilatérales que la Turquie a fournie au Groupe de la Banque mondiale au cours de la période 2009-13 est due à ses apports à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Le financement dispensé par la Turquie à la BIRD a fortement augmenté, en particulier depuis 2012, très probablement dans le but d'apporter davantage de liquidités aux pays à revenu intermédiaire touchés par le Printemps arabe.

La plupart des pays considérés ont aussi régulièrement contribué à certains grands fonds d'intermédiation financière (FIF)¹⁹, dont la Banque assure la gestion, mais l'utilisation des fonds fiduciaires est en général très faible. Au cours de la période 2009-13, les FIF ont notamment reçu les contributions suivantes : Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (43 millions USD), Fonds mondial (58 millions USD), Gavi (33 millions USD, de la part des Émirats arabes unis) et CGIAR (15 millions USD). Les apports importants de l'Arabie saoudite au Groupe de la Banque mondiale ont été principalement constitués par une contribution unique de 300 millions USD à un fonds fiduciaire de la Société financière internationale (SFI). Les fonds fiduciaires auxquels les pays considérés ont contribué sont essentiellement des fonds multidonateurs.

Les apporteurs non membres du CAD investissent aussi dans d'autres systèmes multilatéraux

Les statistiques présentées jusqu'à présent peuvent sous-estimer le soutien qu'une grande part des pays considérés et d'autres fournisseurs de coopération pour le développement non membres du CAD apportent effectivement aux organisations multilatérales. Elles reflètent les concepts et définitions du système statistique du CAD de l'OCDE, qui recense quelque 200 institutions multilatérales éligibles à l'APD. Cette liste est certes régulièrement actualisée et d'autres organisations y sont ajoutées, mais, pour l'heure, un nombre potentiellement élevé d'organismes multilatéraux du Sud n'y figurent pas. Ci-dessous est présenté un aperçu des systèmes d'organisations multilatérales auxquels les fournisseurs non membres du CAD apportent des contributions. Sont aussi examinés des faits récents annonciateurs de changements : l'apparition d'un nouveau sous-système multilatéral soutenu par les BRICS, ainsi que le rôle de chef de file que prend la Chine dans le financement du développement, en particulier avec la création de fonds multilatéraux pour l'amélioration des infrastructures en Asie et en Eurasie.

Encadré 5.2 Institutions multilatérales islamiques et arabes

Le système multilatéral arabe est à l'image du système multilatéral mondial. Ainsi, il comprend un fonds monétaire, qui s'occupe des déficits de la balance des paiements et de la stabilité monétaire, deux banques multilatérales de développement, dont les activités, de portée mondiale, consistent notamment à fournir des services commerciaux et de crédit à des investisseurs souverains et privés, ainsi qu'une série de banques de développement infrarégionales soutenues par différents groupes d'intérêts qui financent des activités de promotion de l'intégration régionale et de la croissance économique dans l'ensemble du monde arabe et musulman. En 2013, lors du Sommet de Riyad, les dirigeants arabes sont convenus d'augmenter le capital des organisations multilatérales arabes d'au moins 50 %, afin d'assurer une réponse plus efficace aux besoins croissants des États arabes et des populations musulmanes en matière de développement. Les principales organisations multilatérales arabes de développement sont brièvement présentées ci-dessous :

- Le **Fonds arabe pour le développement économique et social** est l'institution de financement du développement de la Ligue arabe. Premier fonds multilatéral arabe à être créé (en 1968), il a pour mission de renforcer l'intégration et la coopération arabes en finançant des projets d'investissement publics et privés pour promouvoir le développement économique et social. Le Fonds arabe octroie des prêts, des dons et une assistance technique aux membres de la Ligue arabe. Il offre aussi des services de secrétariat au Groupe de coordination arabe.
- Le **Fonds de l'OPEP pour le développement international (FODI)** a été créé en 1976 dans le but de renforcer la coopération financière entre les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et d'autres pays en développement, de promouvoir le développement économique et social à travers l'octroi de prêts aux secteurs public et privé, de crédits commerciaux, ainsi que de dons au titre de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence et pour le traitement des personnes infectées par le VIH. Les pays les moins avancés sont l'une des principales cibles des activités du FODI : à ce jour, 134 pays du monde ont bénéficié de son aide financière.
- La **Banque islamique de développement (BIsD)**, organisation multilatérale arabe la plus importante, été créée en 1973 par les membres de ce qui était alors l'Organisation de la coopération islamique, en vue de favoriser le développement économique et le progrès social dans les pays membres et au sein des populations musulmanes, dans le respect des principes de la *charia* (loi islamique). La BIsD est constituée aujourd'hui de cinq entités distinctes : une banque de développement, un institut de recherche et de formation, et des établissements spécialisés respectivement dans l'assurance des investissements et des crédits à l'exportation, les prêts d'investissement dans le secteur privé et le financement du commerce.
- La **Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)** a été créée en 1974 par 18 États membres de la Ligue arabe, afin d'encourager le développement en Afrique à travers la solidarité arabo-africaine. Elle accorde essentiellement des prêts concessionnels, lesquels sont financés par les souscriptions au capital et les réserves accumulées.
- Le **Fonds monétaire arabe (FMA)** a été fondé par les États de la Ligue arabe en 1976. Il apporte à ses États membres des concours financiers au titre de la balance des paiements, encourage l'intensification de la coopération monétaire arabe, et finance des activités de formation et d'assistance technique dans le domaine de la surveillance et de la gestion du marché monétaire et des marchés de capitaux.

Un soutien de longue date aux organisations régionales

Le système mondial des organisations multilatérales de développement est né il y a plus de 70 ans avec la création de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) lors de la conférence de Bretton Woods. Une décennie plus tard, une nouvelle catégorie de banques multilatérales de développement a vu le jour à un autre niveau, reflétant de façon générale une évolution mondiale vers le régionalisme, l'essor des nouveaux États indépendants dans le sillage de la décolonisation, et l'apparition de besoins de financement nouveaux pour le développement. Ces organisations régionales se caractérisaient par des dispositifs de gouvernance plus représentatifs, portant la marque des puissances régionales et des gouvernements emprunteurs, ainsi que par une orientation de leurs activités vers l'investissement dans des projets et à l'échelon sectoriel, plutôt que vers l'octroi de prêts à l'appui de réformes. Le système multilatéral s'est encore étendu dans les années 1970 et 1980 avec la création de nombreuses institutions infrarégionales de financement du développement. Puis la mise en place, en 1991, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et, par la suite, de plusieurs « fonds d'affectation spéciale » a amorcé une nouvelle étape importante dans l'évolution du système d'aide multilatérale (Manning, 2014). Aujourd'hui vaste et complexe, le paysage multilatéral est constitué d'organisations dont les missions se recoupent et dont l'activité est régie par une multitude de processus, de procédures, de priorités opérationnelles, ainsi que de relations et rivalités institutionnelles. Les organisations multilatérales où sont réellement représentés tous les pays du monde sont rares, et elles coexistent avec un certain nombre d'organismes multilatéraux plus petits et plus récents ayant chacun leurs propres mandats (dont certains peuvent cependant leur être communs).

Les fournisseurs de coopération pour le développement non membres du CAD apportent un soutien important – tant politique que financier – aux organisations multilatérales spécifiques à leurs régions. Parmi les meilleurs exemples, citons les systèmes multilatéraux arabe et latino-américain, qui tous deux sont bien établis, présentent des différences intéressantes quant au contenu de leurs activités et aux modalités de coordination des organismes qui les composent, et ont changé au fil du temps pour s'adapter à l'évolution de la situation internationale. Les principales caractéristiques des ensembles anciens et récents d'organisations multilatérales auxquelles les fournisseurs non membres du CAD apportent des contributions, sont brièvement décrites ci-dessous.

Le système multilatéral arabo-islamique : un ensemble structuré d'organisations qui attirent un important volume de fonds de la part de leurs membres

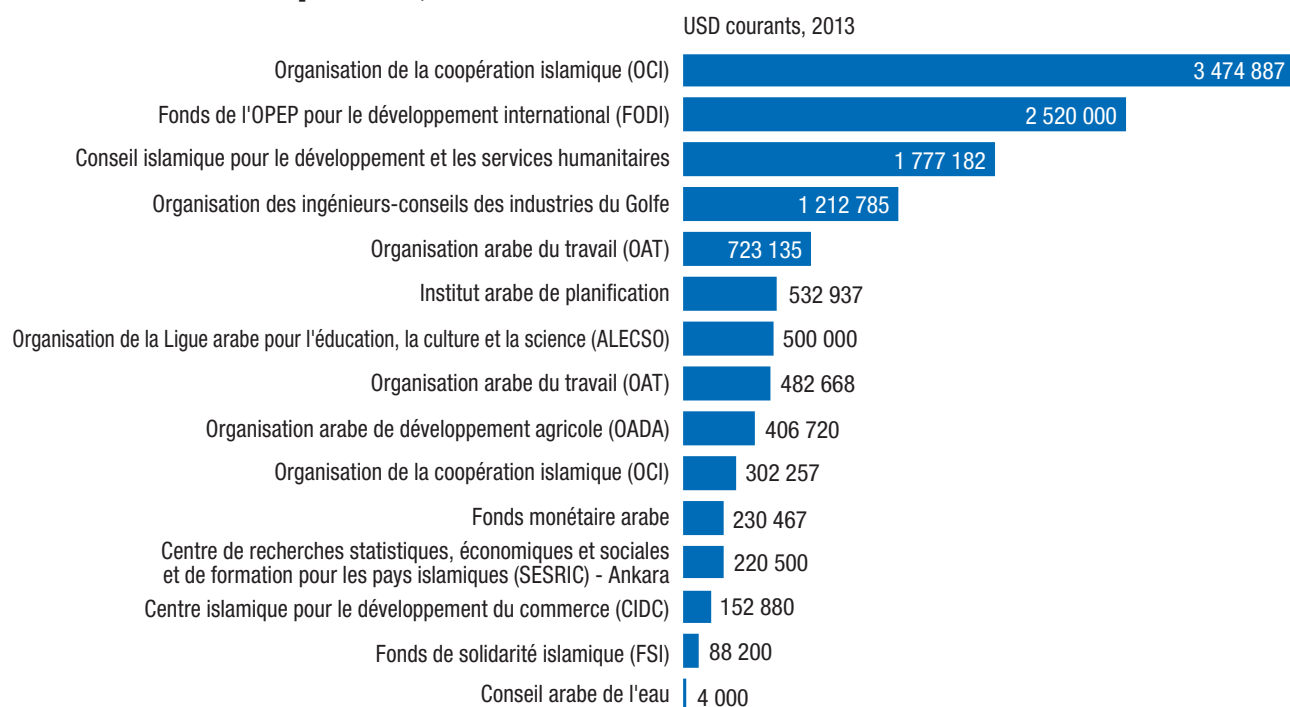
Les apporteurs arabes et islamiques ont beaucoup investi dans le multilatéralisme. Ils ont créé, dans les années 70, un écosystème d'organisations multilatérales destiné à favoriser l'établissement de liens entre les populations arabes et musulmanes dans le domaine du développement et sur le plan économique. Depuis 40 ans, ce système multilatéral fournit soutien financier et compétences à un grand nombre de pays en développement, et il a permis d'étendre la portée des fonds souverains de développement d'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis, du Koweït et du Qatar.

La réussite de ce système repose sur les affinités culturelles et linguistiques des pays arabes, ainsi que sur les efforts actifs qui sont déployés pour resserrer les liens institutionnels. Les donateurs arabes coordonnent leurs activités sous l'égide du Groupe de coordination arabe, mécanisme créé en 1975 pour accroître l'efficacité de l'aide à travers le cofinancement, des dispositifs de coopération déléguée, ainsi que l'application de procédures communes en matière administrative et pour la passation des marchés. Les membres des organisations du Groupe de coordination arabe se réunissent régulièrement avec le CAD pour examiner des questions de développement, rechercher des moyens d'améliorer la coordination de leurs activités et tirer chacun profit de l'expérience des autres. Trois organisations créées par la Ligue arabe fournissent des services aux membres de leurs régions respectives et dans le cadre de leurs relations avec les communautés musulmanes d'Afrique (encadré 2). Elles font preuve de prudence dans le financement de leurs opérations de

prêt qu'elles assurent au moyen du capital versé et des réserves accumulées. Par ailleurs, le Fonds de l'OPEP pour le développement international (FODI) et la Banque islamique de développement (BISD), organismes multilatéraux plus importants aux activités de portée mondiale, offrent toute une palette de produits et de services. La BISD s'appuie sur sa base de financement pour se procurer des fonds sur les marchés financiers internationaux, option que le FODI envisage d'adopter.

Les Émirats arabes unis ont apporté un montant total de 12.15 millions USD au cours de la période 2009-13 à certaines organisations arabes et régionales qui ne figurent pas actuellement sur la Liste des organisations internationales éligibles à l'APD établie par le CAD. Par exemple, le FODI, grande organisation multilatérale qui s'emploie à promouvoir l'intégration régionale et la croissance économique dans le monde entier (encadré 5.2), a reçu de leur part 2.5 millions USD durant cette période (graphique 5.7).

Graphique 5.7 Les Émirats arabes unis apportent des fonds à plusieurs organisations multilatérales, outre celles qui figurent actuellement sur la Liste des organisations internationales éligibles à l'APD établie par le CAD, 2009-13



Source : Calculs des auteurs à partir de données statistiques communiquées par le ministère de la Coopération internationale et du développement des Émirats arabes unis. *StatLink* <http://dx.doi.org/10.1787/888933355130>

Le système multilatéral latino-américain : un ensemble plus diversifié

Le système multilatéral latino-américain est plus important et plus diversifié et possède une orientation géographique plus marquée que le système multilatéral arabo-islamique. La majorité des organisations qui le composent ont été créées plus récemment, dans les années 1970 et 1980. Il a pour piliers une banque régionale de développement (BID) et trois banques infrarégionales de développement (la Banque de développement des Caraïbes, la Banque centraméricaine d'intégration économique et la Banque de développement d'Amérique latine). Il comprend aussi une banque régionale de financement et de compensation pour les opérations commerciales internationales (la Banque latino-américaine d'exportation), ainsi qu'un fonds régional chargé de soutenir la balance

des paiements (le Fonds latino-américain de réserve). Bon nombre de ces organisations multilatérales opèrent au niveau infrarégional et ont été créées par différents ensembles de pays visant des objectifs et confrontés à des défis communs en matière de développement, déterminés par les priorités régionales (ex. : intégration économique, spécialisation industrielle, relations commerciales) et les particularismes géographiques (ex. : États insulaires, hauts plateaux andins, isthme centraméricain).

Deux éléments caractérisent le système multilatéral latino-américain : l'étendue des activités couvertes (qui vont des activités de banque de développement jusqu'aux mécanismes de compensation pour le commerce international, en passant par le soutien de la balance des paiements), et la forte appropriation des organisations par les pays emprunteurs (dont ils sont actionnaires majoritaires et décideurs). D'où de très bons résultats en matière de remboursements et donc une excellente réputation de solvabilité auprès des marchés financiers internationaux. Collectivement, les différentes organisations multilatérales d'Amérique latine jouent un rôle de redistribution important au niveau régional, favorisent la diversification des options et stratégies financières des pays emprunteurs, et permettent d'affermir les accords commerciaux interrégionaux (Ocampo et Titelman, 2012).

S'agissant de la fonction de banque de développement, la quasi-totalité des pays de la région bénéficient d'activités de prêt et d'assistance technique de la part de la Banque mondiale, de la BID et d'au moins une organisation infrarégionale. Ce paysage quelque peu foisonnant a conduit les divers organismes à entrer en concurrence les uns avec les autres, ce qui s'est traduit par une différenciation institutionnelle, un recentrage sur le client et l'offre de produits conçus en fonction des besoins et des priorités des pays emprunteurs. Ce système régional ne cesse de s'affermir et il a prouvé son utilité (comme en attestent la récente augmentation du capital de plusieurs organisations), mais la faible coordination entre les organisations multilatérales a engendré de nombreux problèmes (peu de collaboration, échange d'informations insuffisant, actions qui font double emploi et fonctionnement en vase clos), qui ressemblent à ceux que connaissent d'autres parties du système multilatéral.

Des tendances nouvelles : le système multilatéral naissant des BRICS et le rôle de bailleur de fonds que joue la Chine pour le développement

La croissance rapide et la mutation économique des pays émergents composant les BRICS, ainsi que les réserves de devises non négligeables de la Chine, ont récemment suscité des décisions et des initiatives qui ont pour effet de modifier la configuration et la dynamique déjà anciennes du système multilatéral international. Cette évolution n'est pas encore achevée, mais elle annonce des changements qui ne seront pas sans incidence sur le fonctionnement et la gestion d'un système multilatéral plus étendu.

En juillet 2014, les BRICS ont fait connaître leur décision de créer une nouvelle banque multilatérale de développement, la Nouvelle banque de développement (NBD) (encadré 5.3), ainsi qu'une réserve commune de devises en vertu d'un accord prévoyant de doter ce fonds de 100 milliards USD. Ils ont pris ces deux initiatives en réaction aux insuffisances que présente à leurs yeux le système multilatéral existant: lenteur de la réforme de la gouvernance des institutions de Bretton Woods, conditions auxquelles est soumis l'octroi de prêts par ces organisations, limitation de l'accessibilité des pays à revenu intermédiaire aux prêts de la Banque mondiale, et inquiétude quant aux possibilités que peuvent avoir ces pays de disposer de liquidités dans le contexte mondial postérieur à une crise. Celles-ci traduisent aussi la volonté de promouvoir la solidarité entre pays du Sud et une autre approche du financement du développement, qui consiste à faire fond sur l'expérience des BRICS eux-mêmes en matière de développement et sur les particularités de la coopération Sud-Sud, laquelle est notamment axée sur la pénurie d'infrastructures, la capacité de production et l'articulation entre commerce et investissement.

Encadré 5.3 *La Nouvelle banque de développement des BRICS*

La décision des BRICS de créer une nouvelle banque de développement multilatérale, annoncée lors de leur sommet annuel, qui s'est tenu à Fortaleza, au Brésil, en juillet 2014, a été prise après deux ans de réflexion, de discussions et de négociations. Elle a représenté une grande avancée dans la concrétisation de leur volonté de fonctionner comme un collectif géopolitique uni et d'offrir des modalités nouvelles de collaboration internationale et de développement.

La Nouvelle banque de développement (NBD) a pour mission d'intervenir à l'échelle mondiale pour assurer le financement de projets d'infrastructure et d'efforts en faveur du développement durable. En ce qui concerne les fonctions essentielles de direction et de gouvernance et la participation au capital, la répartition entre les cinq membres fondateurs se veut résolument équilibrée, démocratique et égale : rotation des postes de direction, contributions égales au capital conférant les mêmes droits en matière d'actionnariat, absence de droit de veto, adoption des décisions importantes à la majorité de quatre voix sur cinq, et conservation par les membres fondateurs considérés collectivement d'une majorité de 55 % des voix, même s'il y a expansion de la NBD avec l'arrivée de nouveaux actionnaires. Si le capital initial souscrit de la NBD, de 50 milliards USD, est modeste par rapport à celui de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement (respectivement 237 milliards USD et 162 milliards USD), les différents actionnaires fondateurs ont la possibilité de créer des fonds spéciaux qui pourraient accroître considérablement sa capacité de financement. Le volume total du financement susceptible d'être mobilisé par la NBD pourrait théoriquement être assez important si les ressources considérables du système bancaire d'État chinois et de la banque de développement du Brésil étaient réunies dans le cadre d'opérations de cofinancement.

La Nouvelle Banque de développement mobilisera des ressources supplémentaires, créera de nouvelles possibilités de financement pour les pays en développement, et renforcera la concurrence entre les guichets non concessionnels des autres banques multilatérales de développement – ce qui est de bon augure pour l'amélioration de l'efficacité systémique et l'innovation. Elle sera également capable de diffuser plus largement dans la communauté internationale les bonnes pratiques et autres modèles nouveaux en matière de développement issus de la coopération Sud-Sud. En même temps, elle a des défis considérables à relever : organiser et mettre en place ses activités (ex. : systèmes, procédures et autres règles nécessaires), faire en sorte que tous ses membres fondateurs parviennent à s'accorder sur les décisions essentielles (ex. : mécanismes institutionnels de surveillance, politiques en matière de prêts et conditions dont ces derniers doivent être assortis, critères d'évaluation préalable des projets, nouveaux clients, nouveaux actionnaires), et instaurer des normes réglementaires et prudentielles afin d'éviter que l'octroi de prêts ne soit motivé par des considérations d'ordre politique et de maîtriser les risques.

Pour renforcer l'efficacité du système multilatéral international, les informations sur les prêts et les résultats devront être transparentes et aisément accessibles à tous les acteurs du développement. Ces informations seront en effet essentielles pour éclairer de façon générale les décisions d'affectation des ressources des différents acteurs bilatéraux et multilatéraux, et pour pouvoir évaluer correctement la viabilité de la dette des pays emprunteurs. En outre, il importera d'intégrer dans les activités les bonnes pratiques internationales en vigueur relatives aux mesures de sauvegarde concernant l'environnement et le travail, ainsi qu'aux normes en matière de passation des marchés. Tous les acteurs du développement, bilatéraux et multilatéraux, devront impérativement collaborer et agir de manière coordonnée, afin de limiter les efforts faisant double emploi et de produire ainsi un meilleur impact sur le développement.

Parallèlement aux initiatives visant à mettre en place les nouvelles organisations multilatérales des BRICS, la Chine s'est affirmée ces cinq dernières années comme une actrice majeure en investissant dans toute une série de fonds et institutions de financement du développement bilatéraux et multilatéraux (et en mobilisant pour eux des fonds supplémentaires). Des fonds d'investissement en actions ont été créés pour l'Afrique (jusqu'à 5 milliards USD) et les membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) (jusqu'à 10 milliards USD), de même que des fonds communs avec plusieurs pays en développement (dont le Kazakhstan, le Mexique, le Venezuela et la Russie). De plus, la mise en place de fonds communs d'investissement de grande importance avec des fonds souverains du Qatar et des Émirats arabes unis (avec pour chacun une dotation allant jusqu'à 10 milliards USD), est actuellement à l'examen. De manière plus générale, en janvier 2014, les dirigeants chinois ont annoncé qu'ils prévoyaient d'investir jusqu'à 250 milliards USD en Amérique latine au cours de la prochaine décennie. Ces initiatives permettront à la Chine de tirer parti de ses énormes réserves de devises (qui représentaient au total à peu près 3900 milliards USD en 2014), de renforcer les liens en matière de commerce et d'investissement avec de nombreux pays de différentes régions, d'encourager l'utilisation du yuan comme monnaie de réserve, et de se positionner comme une puissance mondiale montante.

Par ailleurs, la Chine a annoncé, en 2014, qu'elle prenait des dispositions pour lancer deux grandes initiatives financières en Asie, à savoir la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII), dotée de 100 milliards USD, et le Fonds de la Route de la soie, de 40 milliards USD. Ces organismes concentreront leur action sur la connectivité des infrastructures régionales, afin d'améliorer la qualité de la production industrielle et de renforcer la compétitivité internationale des chaînes d'approvisionnement régionales. Il reste encore à définir les mécanismes de gouvernance et les quotes-parts financières pour ces initiatives à caractère multilatéral, mais en tant que principal bailleur de fonds (à hauteur de 50 milliards USD pour la BAII et de 40 milliards USD pour le Fonds de la Route de la Soie), la Chine jouera un rôle de premier plan. Plus de 22 pays asiatiques ont fait savoir qu'ils souhaitaient participer à la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, dont l'entrée en activité est prévue pour la fin de 2015. Toutefois, celle-ci ne devrait pas être un établissement exclusivement asiatique : en mars 2015, le Royaume-Uni a indiqué qu'il envisageait d'en devenir membre fondateur, de sorte qu'il est le premier grand pays occidental à demander à rejoindre la Banque. Peu après, la France, l'Allemagne et l'Italie ont également fait part de leur intérêt. D'autres pays non asiatiques feront probablement de même dans l'avenir. Une fois ces deux initiatives intégralement pourvues en fonds propres, elles seront en mesure de contribuer au financement des besoins considérables de l'Asie en matière d'infrastructures (évalués à 775 milliards USD par an pour les dix prochaines années). Si la grande majorité des ressources requises proviendra des budgets nationaux et, dans une moindre mesure, du secteur privé, le financement public international jouera un rôle important de catalyseur. Les prêts actuels de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement (BAsD) (respectivement 16.8 milliards USD et 13.3 milliards USD en 2013) sont très en deçà des besoins de financement.

Facteurs limitant l'engagement dans le système multilatéral « traditionnel »

Comme indiqué dans le chapitre 2, les États souverains acheminent leur aide par le biais du système multilatéral pour des raisons très diverses, notamment la possibilité de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité par la mise en commun des ressources, ainsi que de toucher beaucoup d'autres pays. Citons également la légitimité et la neutralité politique que confère le système, sa capacité de regrouper et de déployer tout un éventail de services de conseil et d'assistance technique et de sources de connaissances, et la faculté unique qu'il possède (du fait de sa présence au niveau mondial) d'assurer la fourniture de biens publics mondiaux.

Si l'ensemble des pays considérés s'engagent de manière croissante auprès des organisations multilatérales, certains facteurs peuvent conduire plusieurs d'entre eux à faire davantage de place aux programmes bilatéraux. Les décisions d'affectation des ressources sont prises après comparaison des avantages qu'offre le multilatéralisme (effet de levier, grande portée de l'action, neutralité et compétences très diverses) avec les priorités, les besoins et les contraintes fonctionnelles auxquels les pays apporteurs doivent répondre et qui peuvent faire pencher la balance en faveur des programmes bilatéraux. Ces facteurs sont de trois ordres : organisationnel, économique et politique. Ils sont brièvement décrits ci-dessous :

- **Facteurs organisationnels : de nombreux fournisseurs non membres du CAD sont en train de mettre sur pied ou de consolider leur système de coopération pour le développement, notamment en prenant des mesures pour instaurer des cadres juridiques, des processus budgétaires intégrés et des fonctions de gestion et de contrôle, autant de dispositifs propres à faciliter l'octroi de fonds aux organisations multilatérales.** Comme beaucoup de membres du CAD, certains pays non membres de ce dernier assurent leur coopération pour le développement en s'appuyant sur un grand nombre de ministères et d'organes de l'administration publique dont le contrôle et la supervision au niveau administratif sont plus ou moins centralisés (Brésil, Inde, Émirats arabes unis), alors que d'autres (Chine, Turquie) s'en remettent à un pouvoir exécutif fort qui prend les décisions d'affectation des ressources. L'Agence brésilienne de coopération (ABC), partie intégrante du ministère des Affaires étrangères, compte ainsi parmi les nombreuses instances qui prennent des décisions et mènent des actions de coopération (IDS, 2014a). Le Brésil ne dispose toujours pas d'une législation relative à la coopération (actuellement à l'examen), pourtant nécessaire pour préciser la structure hiérarchique, légitimer l'utilisation des fonds publics et réglementer le financement des projets de coopération (SAIIA, 2013). En Inde, la Development Partnership Administration, créée en 2012 au sein du ministère des Affaires étrangères, est chargée d'assurer la coordination d'une aide extérieure fortement décentralisée, mais elle ne possède pas encore les moyens requis pour pouvoir jouer ce rôle avec efficacité (Mullen, 2013). Dans la majorité des cas, les pays fournisseurs de coopération pour le développement non membres du CAD n'ont pas pleinement développé les mécanismes administratifs et politiques nécessaires pour faciliter le processus du financement multilatéral (notamment les cadres d'action utiles, des cycles budgétaires structurés, des procédures de diligence raisonnable, etc.).
- **Facteurs économiques : l'utilisation du canal multilatéral réduit le potentiel d'exploitation des avantages mutuels résultant de l'accroissement des débouchés commerciaux et des possibilités d'investissement.** La coopération bilatérale pour le développement stimule l'établissement de liens économiques importants et leur renforcement. Le soutien dont l'octroi est subordonné à l'achat de biens et de services dans les pays apporteurs, ou facilite l'obtention d'un accès préférentiel aux marchés ou aux ressources naturelles, est une pratique suivie par tous les fournisseurs de coopération pour le développement, mais particulièrement par les apporteurs de coopération Sud-Sud, qui appréhendent souvent leurs activités de coopération pour le développement avec le souci de faire en sorte qu'elles soient « mutuellement avantageuses » (Rowlands, 2012 ; Bräutigam, 2011).
- **Facteur politique n° 1 : les limites imposées quant aux voix et à la représentation au sein des institutions multilatérales mondiales rendent difficile l'établissement d'un soutien à plus large assise.** Les modalités actuelles de gouvernance des organisations multilatérales mondiales limitent clairement les possibilités de participation et de représentation. Les droits de vote et les quotes-parts continuent globalement de refléter le poids économique qu'avaient les pays et l'équilibre géopolitique des pouvoirs qui prévalait à la fin de la deuxième guerre mondiale, époque à laquelle certaines de ces institutions ont vu le jour. Or, une croissance économique rapide et l'essor considérable des échanges commerciaux et des flux d'investissement ont aujourd'hui profondément modifié la situation économique d'un certain nombre de pays en développement et rendu obsolètes des dispositifs de gouvernance existant de longue date. Par exemple, selon

les prévisions, la part de la Chine dans le produit intérieur brut (PIB) mondial devrait passer de 12 % à 20 % à l'horizon 2020. Alors qu'à l'heure actuelle les quatre principaux BRICS (Brésil, Chine, Inde et Russie) comptent environ 40 % de la population mondiale et représentent 25 % du PIB mondial, leur part collective des droits de vote au FMI est de 10.3 %. Si des réformes limitées sont progressivement effectuées au sein de la Banque mondiale, la réforme des quotes-parts et de la gouvernance adoptée par le FMI en 2010²⁰ n'a pas encore été pleinement mise en œuvre. Le déséquilibre existant entre les pays développés et les économies émergentes en matière de représentation, d'influence et de pouvoir de décision entrave la réforme du système multilatéral mondial et rend difficile l'établissement d'un soutien à plus large assise.

- **Facteur politique n° 2 : les préoccupations liées à l'obligation d'appliquer les conditions prescrites par les institutions financières internationales pour pouvoir bénéficier de leurs prêts.** Le fait de soutenir le système multilatéral mondial peut exposer les pays apporteurs à des difficultés au niveau national, en particulier si la possibilité d'obtenir des ressources est subordonnée à la réforme des politiques. Soumettre l'accès aux ressources à des conditions est contraire au principe de non-ingérence qui régit la coopération Sud-Sud. Qui plus est, les orientations ainsi prescrites sont perçues comme une émanation de l'orthodoxie économique et politique des pays occidentaux (encadré 5.4).
- **Facteur politique n° 3 : il peut être difficile d'obtenir l'adhésion de l'opinion publique nationale** s'il y a persistance de la pauvreté et des problèmes de développement dans le pays.

Encadré 5.4 « Point de vue » : La coopération Sud-Sud et le système d'aide multilatérale

Martín Rivero Illa, Coordonnateur chargé de la cohésion sociale et de la coopération Sud-Sud au Secrétariat général ibéro-américain, et ancien Directeur général de l'Agence uruguayenne de la coopération internationale.

Le paysage de la coopération pour le développement s'est profondément transformé au cours des dernières décennies avec l'émergence, sur le devant de la scène, de nouveaux acteurs, thèmes, instruments et approches comme autant de facteurs d'accroissement de sa complexité. Cette évolution reflète notamment celle des structures mondiales de pouvoir et des problèmes de développement. L'un de ses traits les plus marquants est l'essor de la coopération Sud-Sud.

Si elle ne constitue pas un phénomène nouveau, la coopération Sud-Sud est de plus en plus présente dans le paysage mondial. Elle a fait l'objet de près de 200 événements internationaux depuis 2000, dont 114 au cours de la seule période 2009-13 (Lopez, 2014). Manifestation de solidarité entre les pays en développement, elle repose sur le principe selon lequel les problèmes de développement peuvent trouver leur solution dans les situations et à travers les expériences les plus diverses. Mais il ne s'agit pas d'une pratique homogène ni d'une approche statique. Il est certes nécessaire d'en savoir davantage sur ses différentes modalités, son volume et son impact, mais il est acquis qu'elle reflète aujourd'hui la diversité des réalités et des capacités des pays en développement.

Par exemple, la coopération entre les pays d'Amérique latine s'est intensifiée ces cinq dernières années sous l'effet d'une croissance économique soutenue, de politiques sociales efficaces et d'une intégration politique de plus en plus forte. Ces pays jouent un double rôle dans la coopération internationale, en élaborant des stratégies de coopération Sud-Sud qui s'articulent essentiellement autour de la coopération technique et de l'échange de connaissances entre les administrations publiques. Cette évolution reflète leur nouveau statut économique, et en même temps la nécessité incontournable de mettre fin aux inégalités les plus fortes du monde, ainsi qu'aux problèmes structurels qui en découlent et qui empêchent un développement durable.

...

Encadré 5.4 « Point de vue » : La coopération Sud-Sud et le système d'aide multilatérale
(Suite)

De mon point de vue, il existe au moins quatre domaines dans lesquels les organisations multilatérales peuvent jouer un rôle stratégique pour intensifier les efforts des pays du Sud. Premièrement, l'Amérique latine a fait dans l'ensemble d'énormes progrès vers la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Compte tenu de sa présence universelle sur le terrain, le système des Nations Unies est parfaitement adapté – tout comme d'autres institutions multilatérales – pour jouer un rôle de premier plan dans le recensement des bonnes pratiques suivies par ces pays et des connaissances issues de leur expérience, et le renforcement de leur capacité institutionnelle de coopération avec d'autres partenaires du Sud.

Deuxièmement, le système des Nations Unies a de tout temps soutenu la coopération technique entre les pays en développement aux niveaux normatif et opérationnel. Un grand nombre de pays du Sud s'en remettent à des programmes ou des agences telles que le PNUD ou la FAO pour pouvoir gérer plus aisément leur coopération Sud-Sud ou leurs fonds triangulaires. Le fonds Uruguay-Mexique pour la coopération Sud-Sud, de même que les projets triangulaires mis en place par d'autres pays d'Amérique latine en Afrique, en sont de bons exemples. Il s'agit là d'un rôle non négligeable étant donné qu'il permet de surmonter les obstacles d'ordre institutionnel et administratif à l'expansion de la coopération Sud-Sud dans la région et dans le monde. Toutefois, il est possible de faire encore des progrès en adaptant les procédures et les instruments (ainsi que les coûts !) des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales aux réalités des pays du Sud.

Troisièmement, les pays d'Amérique latine ont constitué une base de données sur les activités de coopération Sud-Sud menées dans la région (plus de 700 projets et autres initiatives en 2013-14), dont ils rendent systématiquement compte dans un rapport contenant une analyse qualitative et quantitative, avec le concours du Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB, 2014). De plus, à travers le Programme pour le renforcement de la coopération Sud-Sud, ces pays ont défini des outils et des méthodes qui leur sont propres pour rendre compte des efforts de coopération Sud-Sud et les évaluer. Unique en son genre, le rapport issu de cet exercice offre un excellent moyen de connaître en détail les différentes modalités de la coopération Sud-Sud et son évolution. Il pourrait à terme servir d'élément de base ou de modèle pour d'autres exercices d'information sur le sujet. En fait, comme il a été indiqué lors du Forum pour la coopération en matière de développement 2014, le Groupe restreint des Partenaires du Sud – qui comprend les principaux apporteurs d'APD non membres du CAD – a examiné s'il était nécessaire et utile de disposer d'un rapport mondial sur la coopération Sud-Sud. Les organisations multilatérales peuvent, à mon sens, grandement contribuer à mobiliser les efforts des pays du Sud pour l'élaboration d'un rapport de cette nature.

Enfin, il est une considération essentielle que les pays du Sud prennent en compte lorsqu'ils définissent leurs propres stratégies en matière de coopération Sud-Sud. Les organisations multilatérales ne s'appuient pas toutes sur les mêmes conceptions, valeurs ou cadres d'action, certaines assimilant le développement à la croissance économique tandis que d'autres l'appréhendent selon une optique plus complexe embrassant ses multiples dimensions. Par conséquent, beaucoup de partenaires du Sud seraient certainement prêts à ajuster leurs contributions au titre de l'aide multilatérale si les seuils de reclassement étaient révisés en profondeur, pour les faire reposer non plus sur le revenu par habitant mais sur la mesure du développement humain durable dans ses multiples dimensions.

Considération plus importante, il ne pourra y avoir de véritable partenariat mondial pour le développement durable que s'il y a démocratisation de l'accès aux postes de niveau supérieur, notamment de gouvernance, dans les organisations multilatérales, afin de mieux prendre en compte les points de vue et les besoins des pays du Sud quant à cet objectif.

Défis et perspectives pour les partenariats mondiaux de l'après-2015

Progression des contributions apportées aux organisations multilatérales par les sept pays considérés : nouvelle tendance ou phénomène passager?

Certains obstacles empêchent sans doute les pays considérés de s'engager davantage auprès des organisations multilatérales, mais il y a clairement lieu de penser que le soutien qu'ils leur apportent s'est accru. Pour bon nombre de ces pays, la question est de savoir si la coopération pour le développement à travers les organisations multilatérales va continuer à prendre de l'importance dans l'avenir ou s'il s'agit d'un phénomène passager.

Les dépenses multilatérales de la Chine ont toujours représenté une faible part de sa coopération pour le développement, mais elles se sont sensiblement accrues ces dernières années. Cette évolution tient en partie aux problèmes de mise en œuvre engendrés par la forte augmentation de sa coopération pour le développement. Afin d'y remédier, la Chine a pris des mesures consistant notamment à nouer des partenariats avec des organisations multilatérales pour renforcer son savoir-faire et sa capacité de mise en œuvre (Kitano, 2014). Le fait d'apporter son aide à d'autres pays en passant par des organisations multilatérales illustre aussi dans une certaine mesure la volonté générale de Pékin de recalibrer ses relations avec eux, en particulier ceux d'Afrique où il a été reproché à la Chine de mener une politique néocolonialiste, d'avoir construit certaines infrastructures de mauvaise qualité, et d'utiliser des travailleurs chinois émigrés au lieu de la main-d'œuvre locale (Blas, 2014). L'augmentation récente du financement apporté aux organisations multilatérales existantes et la création de tout un ensemble d'établissements (comme la Nouvelle Banque de développement ou la BAII) donnent à penser que la Chine va jouer un rôle plus important dans le paysage multilatéral, en grande partie à travers de nouvelles institutions et initiatives.

Les efforts de la Turquie en matière de coopération pour le développement se sont accrus de façon appréciable depuis 2010, et ses dotations aux organisations multilatérales ont suivi le même rythme. La Turquie a augmenté ses contributions à l'appui des efforts d'aide humanitaire déployés dans la région et au-delà, mais l'aide humanitaire n'a pas été le seul déterminant de l'accroissement du financement que ce pays apporte aux organisations multilatérales. Plusieurs organisations non dotées d'un mandat humanitaire ont également enregistré une hausse sensible des ressources qu'elles reçoivent de la Turquie. L'intensification de l'engagement de ce pays au niveau international tient aussi principalement à sa volonté de contribuer à l'instauration d'un nouvel ordre international capable de réactivité (Hasimi, 2014). C'est pourquoi, outre l'augmentation de ses contributions financières, il a usé de son pouvoir de mobilisation pour appuyer l'examen de thèmes spécifiques au niveau multilatéral, et accru son engagement auprès du système des Nations Unies, en soulignant combien le rôle de ce dernier était important pour assurer le respect du droit international et de la justice (encadré 5.1). Il semble que, globalement, le renforcement de la coopération de la Turquie avec les organisations multilatérales va se poursuivre²¹.

S'agissant des trois autres membres des BRICS considérés ici (Afrique du Sud, Brésil et Inde), certains éléments laissent entrevoir une volonté plus grande de collaborer avec les organisations multilatérales (en particulier les entités des Nations Unies), afin d'enrichir leurs connaissances, de renforcer la coopération Sud-Sud et de soutenir les interventions humanitaires. Cette évolution est complémentaire de la détermination d'agir durablement au niveau multilatéral que traduit, de la part de ces pays, la création de la Nouvelle Banque de Développement des BRICS (encadré 5.3). Si le soutien qu'ils apportent à certaines organisations multilatérales est en hausse, il reste néanmoins assez instable. Il faudra sans doute attendre un certain temps pour voir se manifester chez eux un engagement plus soutenu au niveau multilatéral, car ils ont à surmonter des obstacles institutionnels et organisationnels qui les empêchent de renforcer leur coopération avec ce système. Quoiqu'il en soit, en raison notamment de leur pouvoir économique croissant, ils ont commencé à jouer un rôle plus important auprès des institutions multilatérales, nouvelles et anciennes, et cette évolution va probablement se poursuivre.

Dans le cas de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis, les perspectives sont moins claires. Ils font partie depuis longtemps des pays à revenu élevé et accroissent régulièrement leurs investissements en faveur des organisations multilatérales, en particulier des institutions islamiques (encadré 5.2). L'augmentation de leurs contributions aux organismes multilatéraux observée depuis 2009 est essentiellement liée à une hausse de leurs dépenses d'aide humanitaire. Les Émirats arabes unis se montrent résolus à renforcer la qualité et le volume de leur coopération pour le développement²² et ils élaborent actuellement une stratégie de coopération pour le développement. Ils pourraient en profiter pour inscrire leur engagement auprès des organisations multilatérales dans une approche plus stratégique, dans le cadre d'un vaste plan d'intensification de leurs efforts de développement. Toutefois, la nature de leur coopération pour le développement, qui est largement tributaire de la générosité d'organismes donateurs nationaux très différents, pourrait constituer un obstacle. Quant à l'Arabie saoudite, en dehors des institutions islamiques et de l'aide humanitaire, rien ne permet clairement de penser que son engagement auprès des organisations multilatérales s'accroît et devient plus soutenu.

Des partenariats à travers et entre les organisations multilatérales existantes et nouvelles

Le système de développement international s'est diversifié au fil du temps, essentiellement en fonction de paramètres d'ordre géopolitique. Les sous-systèmes arabe et latino-américain jouent un rôle important en mobilisant des ressources financières et des compétences et en les mettant à la disposition de nombreux pays, complétant ainsi les activités des institutions de Bretton Woods. Il semble probable que, dans l'avenir, les systèmes multilatéraux régionaux et infrarégionaux financés en grande partie par les pays en développement continueront de se développer dans le monde arabo-musulman et en Amérique latine, et qu'un autre système, axé sur le financement des infrastructures, s'établira en Asie. De plus, les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents vont continuer à prendre de l'importance au sein des institutions financières internationales non régionales. Un nouvel axe géopolitique est en train de prendre corps dans le système multilatéral avec la mise en place des institutions de développement des BRICS. Le monde semble en passe de devenir un ensemble plus complexe d'espaces multilatéraux, du fait de l'extension et de la consolidation de systèmes multilatéraux régionaux « du Sud », de l'apparition d'un système multilatéral Sud-Sud, et de l'émergence de grands fonds régionaux axés sur les infrastructures, la modernisation industrielle et, peut-être, les technologies vertes.

Il y a des avantages substantiels en perspective. Davantage de ressources seront mobilisées, les pays en développement disposeront de plus d'options et de possibilités s'agissant de l'accès au financement, les modalités et instruments de financement seront plus variés et ces pays auront davantage leur mot à dire et plus d'influence quant à la nature et à l'orientation du financement mondial du développement. La plus grande diversité des institutions de financement suscitera sans nul doute l'apparition de méthodes innovantes permettant d'associer les concours financiers, dont les capitaux privés, selon des montages très divers, ainsi que de nouvelles plateformes pour l'échange de données d'expérience sur le développement et la diffusion d'approches et de modèles différents dans ce domaine. En outre, l'émergence de sources de financement multilatéral potentiellement concurrentes pourrait favoriser un recentrage sur l'avantage comparatif propre à chaque organisation et accroître ainsi l'efficacité du système multilatéral dans son ensemble.

Toutefois, des risques systémiques existent également : efforts faisant double emploi, augmentation des coûts de transaction pour les pays en développement, insuffisance des mesures de protection contre les externalités négatives et concurrence excessive. Au fil du temps, à mesure que les fonds propres des institutions multilatérales nouvelles et émergentes augmenteront et que leurs opérations de prêt se développeront, un marché plus concurrentiel pourrait voir le jour pour les prêts non concessionnels (guichet des prêts aux conditions du marché des banques de développement établies), ce qui pourrait amener les organisations multilatérales existantes

à modifier leurs pratiques opérationnelles, notamment à accélérer le traitement des prêts et à répondre plus promptement aux besoins et aux demandes. Cette évolution pourrait menacer la viabilité financière et opérationnelle de ces institutions et exigerait donc un suivi étroit.

Il existe par ailleurs des inconnues importantes quant au mode de fonctionnement des nouvelles institutions multilatérales. Dans quelle mesure intégreront-elles dans leurs activités les bonnes pratiques, outils, normes et instruments de sauvegarde issus de l'expérience acquise par l'ensemble des banques de développement du monde ? Et dans quelle mesure sera-t-il possible de disposer d'informations sur leurs opérations ? Quels seront leurs rapports avec le reste du système international ? Question plus importante, comment se situeront-elles par rapport aux prêteurs multilatéraux du point de vue des emprunteurs (ex. : délais de mise en œuvre, conditions auxquelles est soumis l'octroi des prêts, modalités des prêts) et quelles seront leurs performances par rapport à celles des autres organisations multilatérales pour ce qui est d'améliorer les possibilités de développement économique et social et les résultats en la matière ?

Adapter le système multilatéral de façon à soutenir efficacement les partenariats mondiaux de l'après-2015

La communauté internationale pourra grandement contribuer dans l'avenir à améliorer le fonctionnement du système multilatéral mondial et à l'adapter de manière qu'il soit capable de soutenir efficacement les partenariats mondiaux nécessaires à la mise en œuvre du programme de développement de l'après-2015. À cet égard, les recommandations suivantes devraient être examinées :

- **Accélérer la réforme des dispositifs de gouvernance des organisations multilatérales.** S'agissant des organisations multilatérales mondiales, il est absolument essentiel de faire en sorte que les droits de vote et les quotes-parts attribués aux pays actionnaires des institutions financières internationales soient plus représentatifs de leur poids économique actuel. Cet effort permettra de renforcer la légitimité de ces organisations et d'éliminer le risque de marginalisation et de désengagement des pays sous-représentés. Il est d'autant plus important de faire avancer les réformes en la matière que certains pays émergents vont prendre dans l'avenir une place croissante dans le domaine du commerce et de l'investissement et sur le plan économique.
- **Renforcer la transparence et l'échange d'informations, de même que les possibilités de coordination entre les organisations anciennes et nouvelles.** Le système multilatéral international d'aujourd'hui constitue un échec complexe d'organismes mondiaux, régionaux et infrarégionaux. Les efforts qui se recourent voire font double emploi, les rivalités institutionnelles et l'inefficacité sont fréquents en son sein. En l'absence d'un organisme de surveillance central capable de rationaliser, de simplifier et d'assurer une coordination étroite entre les multiples acteurs, il est nécessaire de définir de nouveaux cadres de coopération et de revitaliser ceux qui existent de manière à réduire l'instabilité, à limiter les déficits de financement et le problème des pays « orphelins d'aide », à mettre en lumière le potentiel de complémentarité et de synergie entre les différentes composantes du système, et à renforcer leurs avantages comparatifs respectifs et la division du travail entre elles. Il importe en outre d'accroître la transparence et l'échange d'informations afin de répondre aux préoccupations concernant les risques prudentiels, l'aléa moral et la viabilité de la dette.
- **Encourager la réflexion, l'analyse et le débat pour favoriser la coopération horizontale entre les organisations multilatérales existantes et nouvelles.** Aucune vision stratégique ne semble prendre corps pour guider les acteurs internationaux dans le vaste paysage du multilatéralisme. Un effort de réflexion et d'analyse devra être mené sur les moyens d'améliorer la coopération entre les organisations multilatérales, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité du système.

Annexe 5.A1 • Tendances du financement apporté aux organisations multilatérales par les pays considérés

Afrique du Sud

Le financement apporté par l'Afrique du Sud aux organisations multilatérales a quintuplé entre 2009 et 2013 (pour passer de 22.15 millions USD à 110.53 millions USD). Il s'est accru tous les ans au cours de cette période, les hausses les plus importantes ayant été enregistrées en 2010 (+172 %) et 2011 (59 %), ce qui est à comparer aux augmentations en glissement annuel de 10 % et 4 % respectivement pour 2012 et 2013. Parmi les organisations concernées, ce sont les apports à la Banque africaine de développement (BAfD) qui ont le plus progressé, l'Afrique du Sud ayant commencé à lui affecter des contributions beaucoup plus élevées en 2011 (7.54 millions USD en 2009-10 et 99.98 millions USD en 2011-2013).

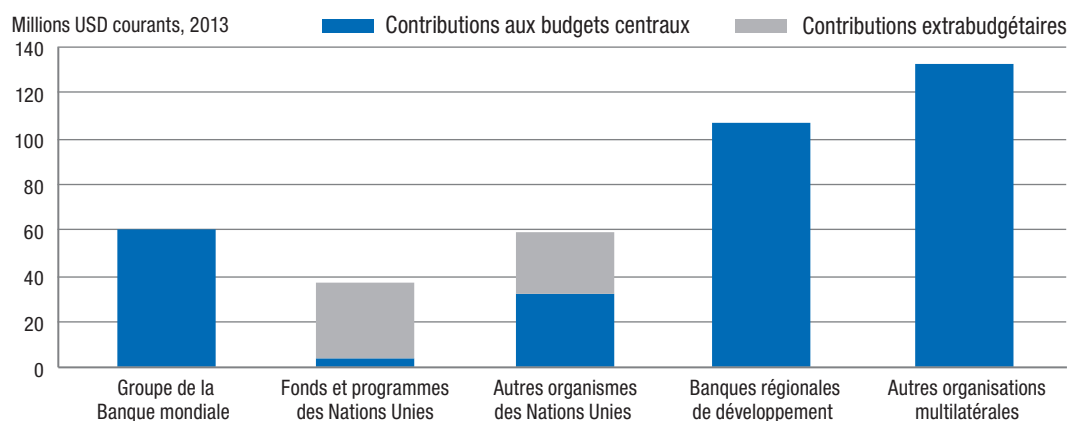
L'Afrique du Sud investit dans une large mesure dans les organisations multilatérales basées dans sa région et ayant pour vocation d'y promouvoir le développement, et ses contributions à la BAfD, à l'Union africaine (UA) et à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont ainsi représenté 52 % de l'ensemble de ses dotations pour 2009-13 (respectivement 108, 73 et 24 millions USD).

Les entités des Nations Unies viennent ensuite, l'Afrique du Sud leur ayant apporté 24 % de ses contributions multilatérales durant la période 2009-13 (96 millions USD), dont 62 % (59 millions USD) étaient préaffectés. L'Afrique du Sud octroie des fonds préaffectés aux entités de Nations Unies à la fois pour participer à la prise en charge des besoins humanitaires (le PAM a reçu 23 % de la totalité du financement dispensé aux Nations Unies²⁵) et pour travailler en partenariat sur des projets précis. Parmi les entités des Nations Unies, après le PAM, les principales destinataires des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires ont été, pour la période 2009-13, la FAO (16 millions USD), l'OIT (11 millions USD) et le PNUD (11 millions USD). Ces quatre organisations ont représenté 63 % de l'ensemble des concours financiers dirigés vers les Nations Unies.

L'Afrique du Sud a affecté 15 % (59.79 millions USD) de son financement multilatéral pour la période 2009-13 au Groupe de la Banque mondiale, essentiellement à l'IDA (45.06 millions USD). Elle a aussi apporté 6.93 millions USD au FEM et 2 millions USD au CGIAR au cours de cette même période.

Graphique 5.A1.1 Près de la moitié des apports multilatéraux de l'Afrique du Sud est dirigée vers les banques régionales de développement et l'Union africaine

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13

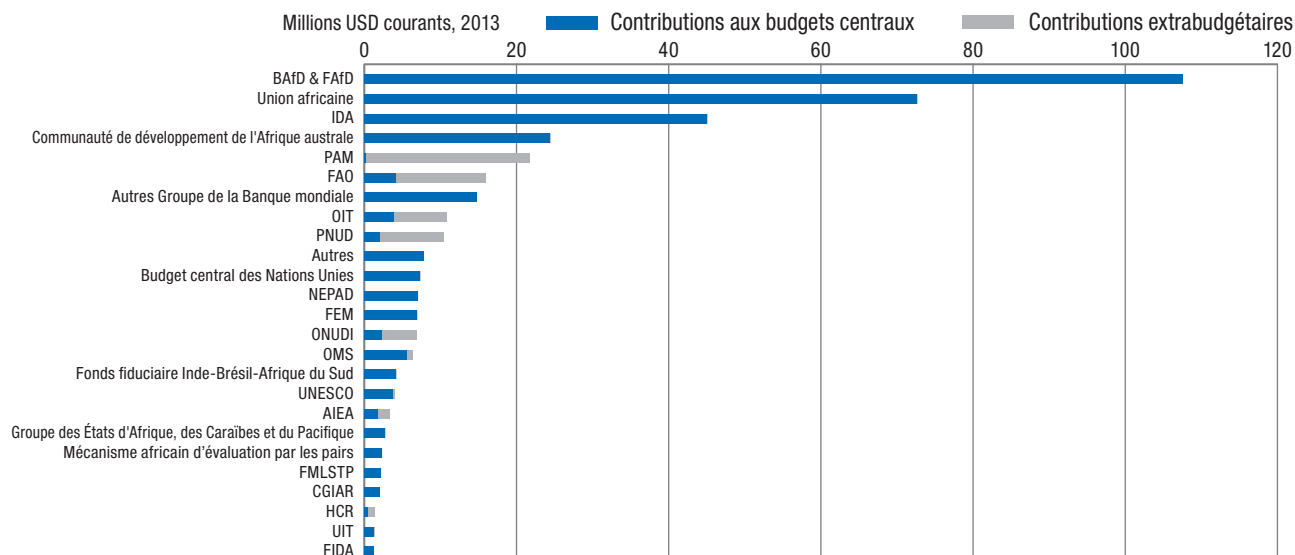


Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355142>

Graphique 5.A1.2 Outre les banques de développement et les entités régionales, quatre entités des Nations Unies comptent parmi les dix principales destinataires des contributions multilatérales de l'Afrique du Sud

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13, les 25 premières organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355153>

Arabie saoudite

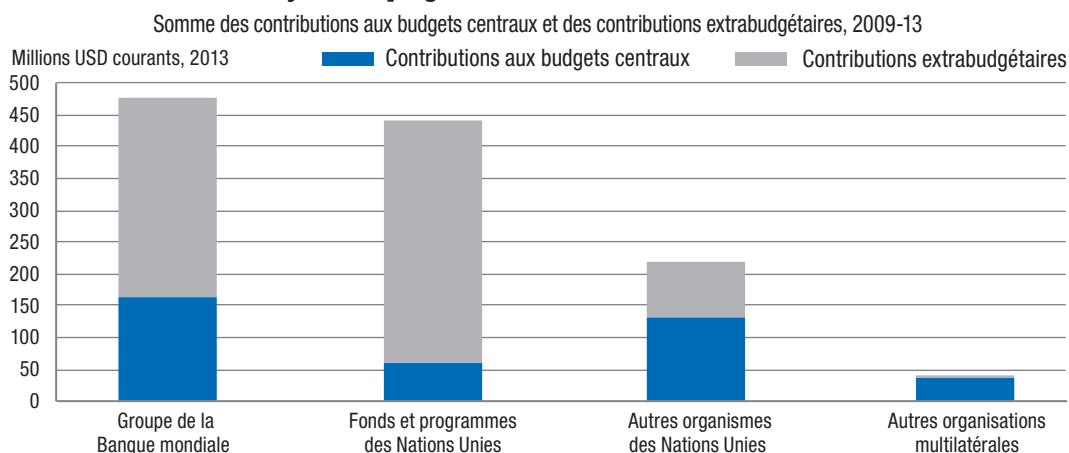
Le financement apporté par l'Arabie saoudite²⁴ aux organisations multilatérales a presque doublé (+68 %) au cours de la période 2009-13, passant de 137 millions USD en 2009 à 230 millions USD en 2013. Mais il n'a pas progressé de façon régulière durant cette période, atteignant le montant sans précédent de 250 millions USD en 2011.

Le soutien de l'Arabie saoudite est dirigé dans une large mesure vers les Nations Unies afin de contribuer à la réponse aux crises humanitaires. Dans l'ensemble, les Nations Unies ont reçu 56 % du total des contributions apportées par l'Arabie saoudite aux organisations multilatérales éligibles à l'APD en 2009-13, soit 658 millions USD. Au sein des Nations Unies, l'Arabie saoudite fournit des ressources essentiellement à des fonds et programmes tels que le HCR, l'UNRWA et le PAM (les trois ont reçu 42 % de l'ensemble de son financement multilatéral au cours de la période 2009-13, soit 362 millions USD), et en grande partie sous forme de contributions préaffectées (cas de 71 % des contributions aux Nations Unies).

Le financement apporté par l'Arabie saoudite est en grande partie fonction des besoins en matière d'aide humanitaire, et il est donc assez instable d'une année sur l'autre. La FAO, l'OIT et le PNUD ont été les seules entités des Nations Unies à enregistrer une augmentation régulière des contributions qu'elles reçoivent, lesquelles ont principalement la forme d'apports extrabudgétaires (et sont passées de 0.76 million USD en 2009 à 12.53 millions USD en 2013 pour la FAO, de 1.44 million USD en 2009 à 2.15 millions USD en 2013 pour l'OIT, et de 3 millions USD en 2009 à 10.38 millions USD en 2013 pour le PNUD).

Au sein du Groupe de la Banque mondiale, l'Arabie saoudite a fourni des ressources de façon régulière à l'IDA (163 millions USD, soit 14 % de l'ensemble de son financement multilatéral pour la période 2009-13) et au Fonds mondial (35 millions USD, soit 3 %), mais elle a contribué de manière ponctuelle à d'autres fonds fiduciaires. Elle a apporté une importante contribution à un fonds fiduciaire à donateur unique de la SFI en 2013 (300 millions USD), ce qui explique pourquoi le montant des ressources extrabudgétaires semble si important dans le graphique ci-après. Elle a par ailleurs contribué au Fonds pour la transition au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA) en 2013 (10 millions USD) et à un fonds fiduciaire multidonneurs pour les maladies tropicales (21 millions USD en 2009-13).

Graphique 5.A1.3 **La grande majorité des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires apportées par l'Arabie saoudite est dirigée vers le Groupe de la Banque mondiale et les fonds et programmes des Nations Unies**

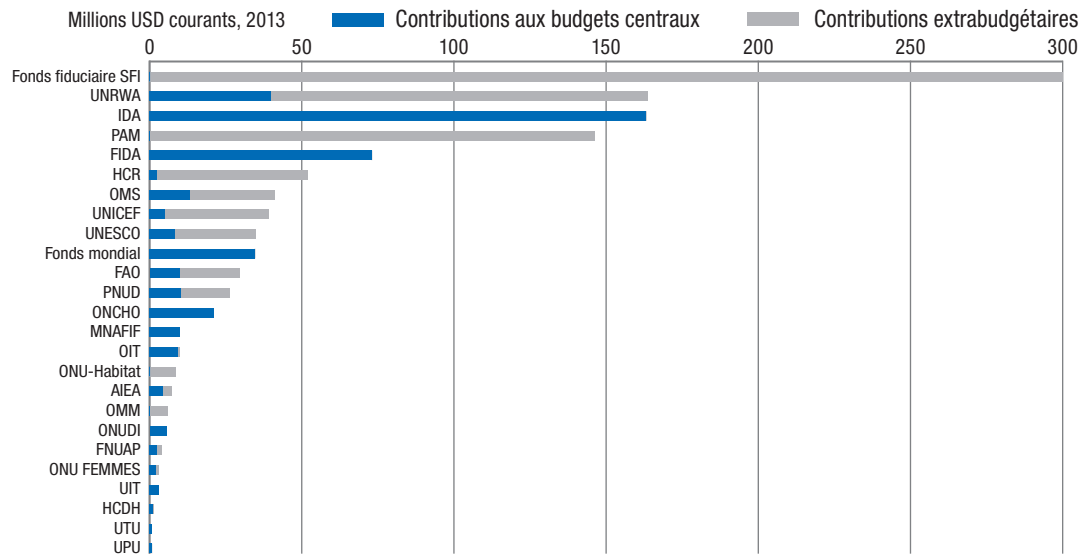


Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355167>

Graphique 5.A1.4 Plusieurs des principales organisations multilatérales destinataires des contributions de l'Arabie saoudite possèdent un mandat humanitaire

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13,
 les 25 premières organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355172>

Brésil

Le financement apporté par le Brésil aux organisations multilatérales a presque doublé entre 2009 et 2013, pour atteindre 338.13 millions USD en 2013 (contre 124.61 millions USD en 2009). Son évolution n'a pas été régulière : après une hausse non négligeable en 2011 (qui l'a fait passer à 204.81 millions USD, contre 142.23 millions USD en 2010), il a diminué en 2012, mais est parvenu à un niveau sans précédent en 2013.

Le Brésil concentre son soutien sur les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale (IDA) Durant la période 2009-13, il a principalement dirigé ses contributions aux organisations multilatérales vers les entités des Nations Unies (lesquelles ont perçu collectivement 48 % du total des ressources qu'il a apportées à ces organisations au cours de cette période), les agences spécialisées et les autres entités des Nations Unies ayant reçu un peu plus que les fonds et programmes des Nations Unies (respectivement 268 millions USD et 219 millions USD). Il s'est ainsi classé au 11^{ème} rang des bailleurs de fonds aux Nations Unies, devant la majorité des membres du CAD (graphique 5.A1.6). Le Groupe de la Banque mondiale a également reçu une part importante du financement dispensé par le Brésil (38 %), celle des autres catégories d'organisations ayant été en revanche bien inférieure, soit 12 % pour les banques régionales et 1% pour la catégorie « Autres ».

L'augmentation du financement apporté par le Brésil aux Nations Unies a tenu aux efforts qu'il a déployés à la fois pour contribuer aux interventions humanitaires et pour constituer des partenariats stratégiques durables. Parmi les diverses composantes des Nations Unies, durant la période 2009-13, c'est vers le PAM qu'a été dirigé le volume de fonds le plus important, dans le but de répondre à des besoins humanitaires (142.28 millions USD). Le Brésil a également affecté des montants appréciables aux autres entités afin d'encourager les partenariats de long terme : UNESCO (49.70 millions USD), FAO (47.91 millions USD) et budget central des Nations Unies (41.13 millions USD).

La collaboration du Brésil avec les Nations Unies constitue aussi pour ce pays un moyen de mettre en avant les priorités de la coopération Sud-Sud et d'améliorer sa capacité de mise en œuvre dans ce domaine. Les contributions du Brésil aux fonds et programmes des Nations Unies sont assez variables d'une année sur l'autre. Si celles qu'a reçues le PAM ont été instables mais dans l'ensemble non négligeables, le soutien apporté aux autres fonds et programmes des Nations Unies a été limité sur le plan financier mais important s'agissant de l'échange de connaissances concernant la coopération Sud-Sud. Ainsi, le financement que le PNUD a reçu du Brésil (11 millions USD en 2009-11) n'a représenté qu'un huitième de celui qu'a perçu le PAM. Toutefois, le Brésil a scellé un accord de partenariat stratégique avec le PNUD, afin de partager avec lui son expérience et ses connaissances et de renforcer sa capacité de mise en œuvre dans le domaine de la coopération Sud-Sud. De plus, travailler en partenariat avec le PNUD constitue pour le Brésil un moyen de remédier au fait qu'il ne dispose pas de la législation sur la coopération (en cours d'examen) nécessaire à l'exercice des fonctions de passation des marchés et à la fourniture de services dans d'autres pays. De nombreuses activités de coopération technique du Brésil sont menées dans le cadre de projets associant l'Agence brésilienne de coopération (ABC) et le PNUD (IDS, 2014a). La part des fonds du Brésil qui a été préaffectée à des projets précis est de 69 %.

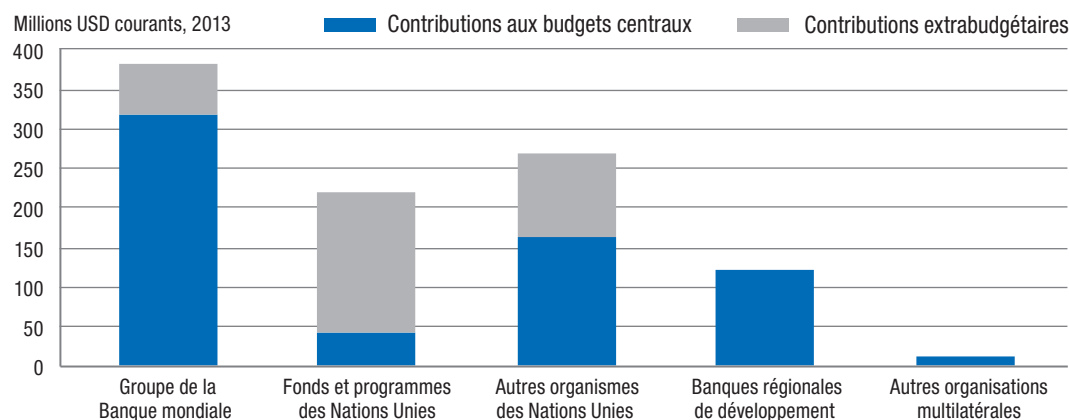
L'engagement du Brésil auprès du Groupe de la Banque mondiale s'exerce essentiellement à travers l'IDA, qui a vu plus que doubler le financement qu'elle reçoit de ce pays entre 2009 (68.29 millions USD) et 2013 (177.86 millions USD). Au cours de cette période, le Brésil n'a fait qu'un usage très limité des fonds fiduciaires, mais la contribution de 55 millions USD qu'il a apportée au Fonds de Reconstruction d'Haïti (FRH) en 2010 est particulièrement notable. Celle-ci est venue compléter l'action vigoureuse qu'il a entreprise au niveau bilatéral en Haïti en réponse à la crise humanitaire. Les fonds fiduciaires auxquels le Brésil a contribué durant cette période étaient alimentés par plusieurs donateurs.

La plupart des organisations ont reçu un financement très variable de la part du Brésil, et seules quelques-unes ont vu celui-ci progresser de façon régulière. En 2012, le Brésil s'est classé au 11^{ème} rang des pays contributeurs aux Nations Unies dans leur ensemble, devant la France et l'Italie. Toutefois, ses apports aux Nations Unies ont baissé l'année suivante. Les quelques entités des Nations Unies qui ont vu ceux-ci augmenter régulièrement sont notamment les suivantes : la FAO (de 3.73 millions USD en 2009 à 16.34 millions USD en 2013, soit un total de 47.91 millions USD pour la période 2009-13), le budget central des Nations Unies (de 4.28 millions USD en 2009 à 7.50 millions USD en 2013, soit un total de 14.85 millions USD pour la période 2009-13), et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) (de 0.14 million USD en 2009 à 1 million USD en 2013, soit un total de 2.6 millions USD pour la période 2009-13).


Le Brésil apporte la majeure partie du financement qu'il consacre à certaines organisations (comme la BID, la FAO, le PAM ou l'UNRWA) sous la forme de contributions préaffectées, mais globalement, 34 % de ses dotations aux organisations multilatérales sont préaffectés.

Graphique 5.A1.5 Le Brésil concentre son soutien aux organisations multilatérales sur le Groupe de la Banque mondiale et les Nations Unies

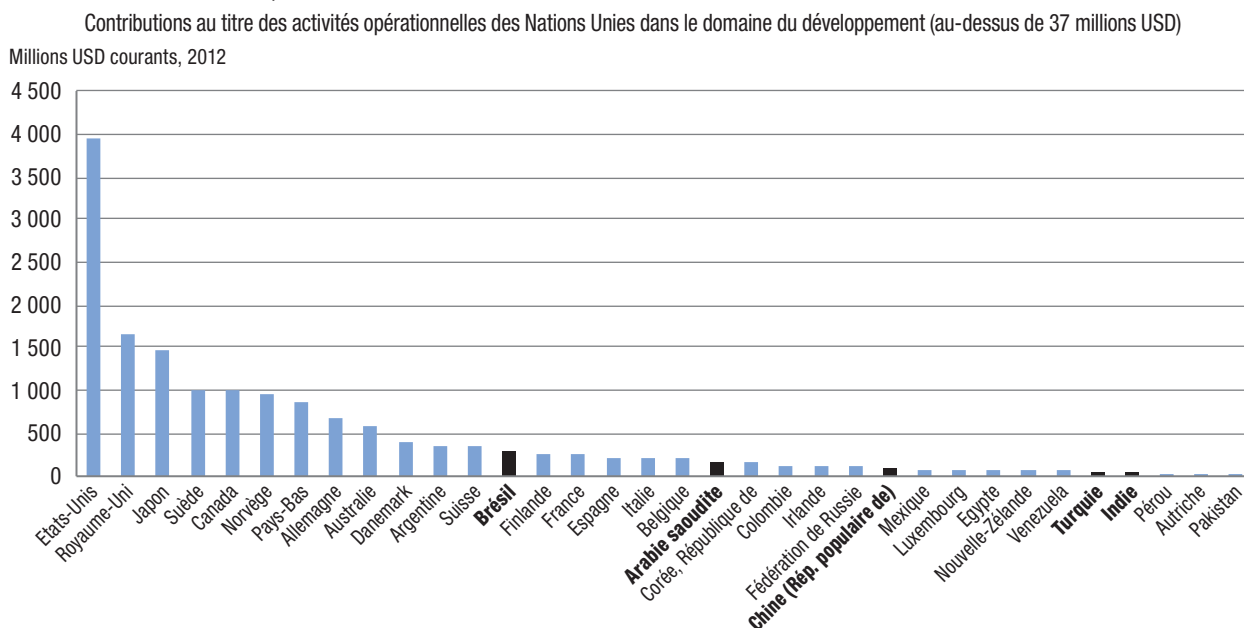
Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355184>

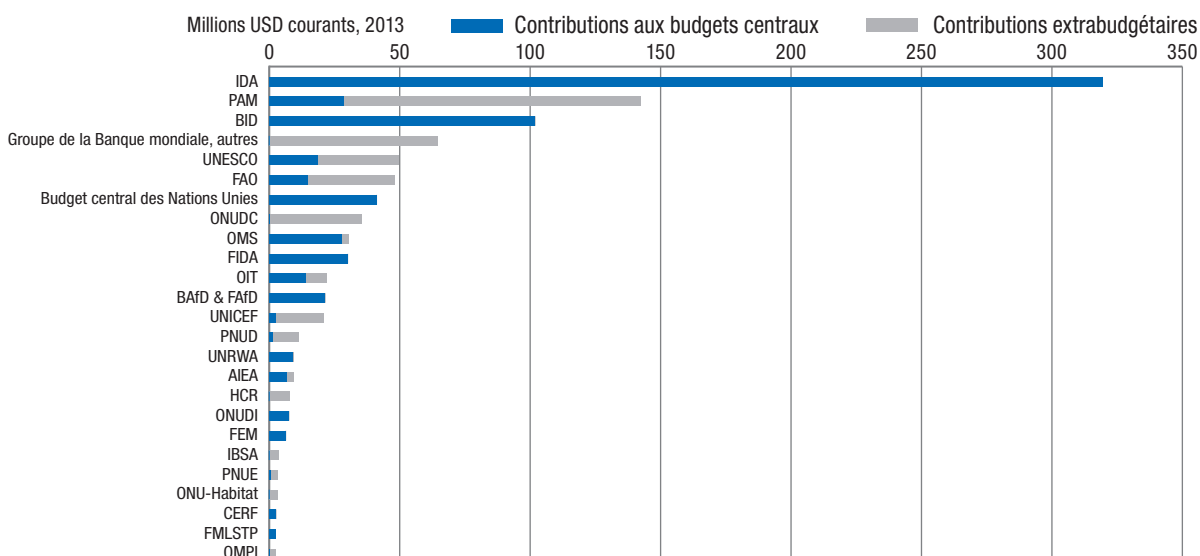
Graphique 5.A1.6 **Les contributions apportées par le Brésil aux Nations Unies ont été plus élevées que celles de la majorité des membres du CAD en 2012**



Source : Calculs des auteurs à partir de données statistiques du Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies (<http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml>). StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355190>

Graphique 5.A1.7 **L'Association internationale de développement a été de loin la principale destinataire des contributions apportées par le Brésil au budget central des organisations multilatérales**

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13, les 25 premières organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355208>

Chine

Durant la période 2009-13, de tous les pays considérés, c'est la Chine qui a apporté aux organisations multilatérales le volume de fonds le plus important. Ce financement a toutefois été très instable et ne s'est pas inscrit dans une nette évolution à la hausse. Il a culminé à 471.96 millions USD en 2012.

Le soutien apporté aux banques régionales de développement occupe une place prépondérante dans l'engagement de la Chine auprès des organisations multilatérales. Au cours de la période 2009-13, les banques régionales ont reçu près de la moitié des concours affectés par la Chine aux organisations multilatérales (49 %, soit 808.68 millions USD) ; elles ont été suivies par les Nations Unies avec une part de 37 %, soit 608.51 millions USD. Le Groupe de la Banque mondiale a perçu 12 % du financement total (191.58 millions USD) et la catégorie « Autres » organisations, seulement 3 %, soit 48.35 millions USD.

Parmi les banques régionales de développement, c'est la BID qui a reçu la part du lion (66 % de tous les fonds apportés par la Chine aux banques régionales, soit 531.20 millions USD), suivie par la BAFD (26 %, soit 209.86 millions USD). Ces deux banques ont également été les principales destinataires de l'ensemble du financement consacré aux organisations multilatérales. La BASD et la Banque de développement des Caraïbes (BDC) ont reçu des contributions bien moindres : respectivement 6 % et 3 % (45.36 millions USD et 22.67 millions USD).

La Chine collabore avec les Nations Unies essentiellement pour promouvoir la coopération Sud-Sud, accroître sa capacité de mise en oeuvre et participer à la réponse aux crises humanitaires. Parmi les principaux destinataires appartenant au système des Nations Unies figurent des entités très diverses: le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) a reçu les dotations les plus importantes (125.23 millions USD, soit 21 % de l'ensemble des fonds apportés aux Nations Unies), suivi par le budget central des Nations Unies (82.64 millions USD, soit 14 %), la FAO (65.85 millions USD, soit 11 %) et l'OMS (54.92 millions USD, soit 9 %). Faire progresser la coopération Sud-Sud constitue une priorité claire de l'engagement de la Chine auprès des Nations Unies. Par exemple, en 2009, le Premier ministre chinois, Wen Jiabao, a conclu avec le PNUD un accord de partenariat stratégique qui mettait fortement l'accent sur l'expansion de la coopération Sud-Sud, et en 2010 a été signé à New York un protocole d'accord qui a renforcé la capacité du PNUD de collaborer avec le Gouvernement de la Chine en lui permettant de participer à des axes de travail supplémentaires concernant le développement Sud-Sud, ce qui a été considéré comme une véritable avancée (PNUD, 2014). De plus, en 2009, les autorités chinoises ont commencé à apporter des contributions au Fonds d'affectation spéciale pour la coopération Sud-Sud géré par la FAO.

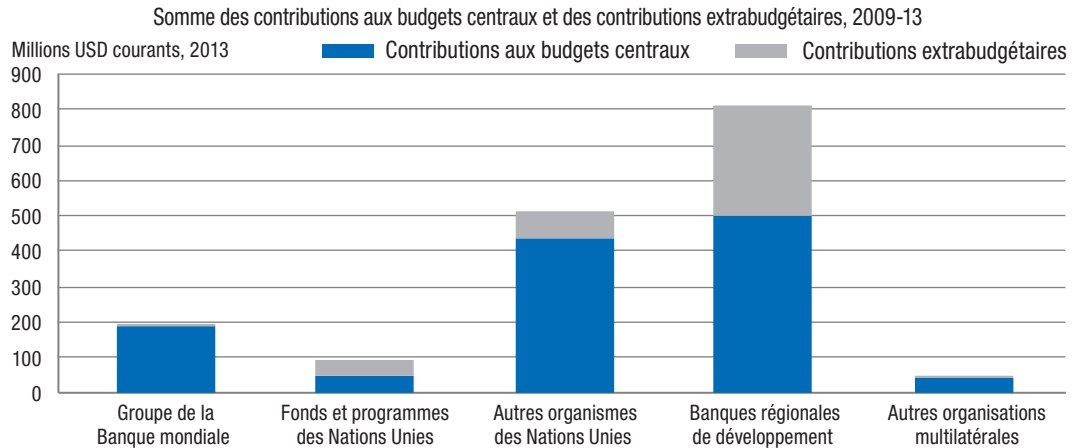
La Chine joue un rôle plus grand au sein de la communauté humanitaire internationale, ce qui témoigne de son intégration croissante dans le système. Elle a par exemple largement soutenu la lutte contre l'épidémie d'Ébola, apportant un appui croissant aux mécanismes d'intervention internationaux coordonnés, et acheminant une partie non négligeable de son aide par l'intermédiaire d'organisations internationales : en octobre 2014, elle a promis de fournir 6 millions USD au PAM et 2 millions USD tant à l'OMS qu'à l'Union africaine. En décembre 2014, elle a alloué 6 millions USD supplémentaires au Fonds d'affectation spéciale multi-partenaires des Nations Unies pour la lutte contre l'épidémie d'Ébola²³.

L'engagement de la Chine auprès de l'IDA est en forte progression, alors que son utilisation des fonds fiduciaires du Groupe de la Banque mondiale est limitée. Les versements de la Chine à l'IDA ont se sont élevés au total à 190.78 USD au cours de la période 2009-13, et ses contributions ont presque doublé entre la 16ème et la 17ème reconstitution des ressources de l'IDA. Le financement qu'elle a apporté aux fonds fiduciaires a été comparativement peu important : ses contributions à sept d'entre eux ont représenté au total 38.90 millions USD pour

la période 2009-13. Parmi eux figuraient des fonds d'intermédiation financière (FIF) tels que le FEM et le Fonds mondial, ainsi que d'autres fonds fiduciaires multidonateurs.

La Chine apporte une grande part du financement qu'elle dispense à quelques organisations sous la forme de contributions préaffectées (PAM, 76 % du total ; BID, 56 % ; FAO, 45 % ; PNUD, 44 %). Dans l'ensemble, 27 % de ses dotations multilatérales sont préaffectés.

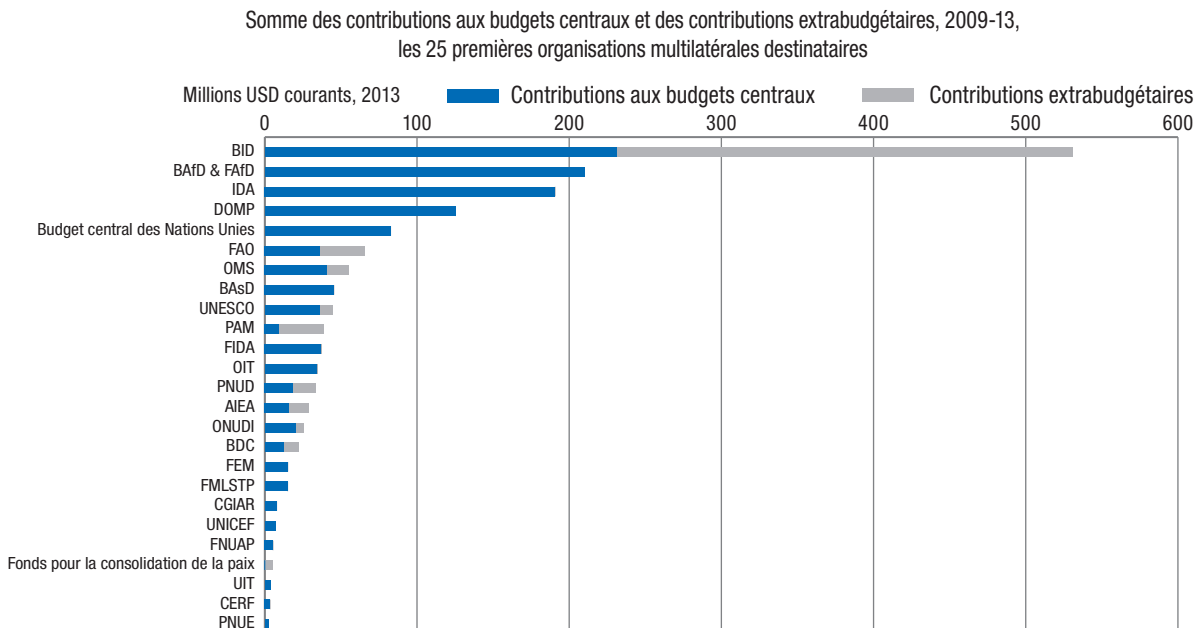
Graphique 5.A1.8 La Chine privilégie les banques régionales de développement



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355219>

Graphique 5.A1.9 Les cinq principaux destinataires (banques de développement et Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies) ont reçu 69 % du financement apporté par la Chine aux organisations multilatérales



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355220>

Émirats arabes unis

Le soutien apporté par les Émirats arabes unis aux organisations multilatérales a presque doublé au cours de la période 2009-13. Cette aide a atteint en 2012 le montant sans précédent de 97.95 millions USD, contre 53.08 millions USD en 2013.

Ce soutien est fortement orienté vers le système des Nations Unies, essentiellement dans le but de répondre à des besoins humanitaires. Les Nations Unies dans leur ensemble ont perçu 62 % du financement multilatéral total des Émirats arabes unis durant la période 2009-13 (205 millions USD). Les entités dotées d'un mandat humanitaire (comme le HCR, le PAM et l'UNRWA) ont reçu globalement un tiers de tous les concours financiers apportés aux Nations Unies (71 millions USD).

Les banques régionales de développement et les « autres » organisations multilatérales ont également perçu une part appréciable du financement multilatéral des Émirats arabes unis, à savoir respectivement 8 % et 29 % pour la période 2009-13 (soit 95 millions USD et 27 millions USD). S'agissant des « autres » organisations multilatérales, les Émirats arabes unis ont régulièrement apporté des contributions au Gavi (33 millions USD).

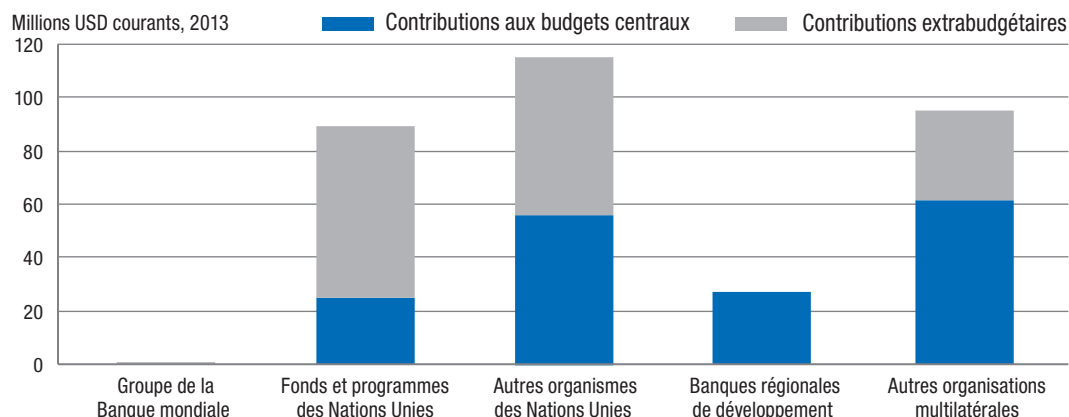
L'engagement des Émirats arabes unis auprès du Groupe de la Banque mondiale est très limité. Les Émirats arabes unis sont le seul des pays considérés à ne pas contribuer à l'IDA. Ils ont apporté leur première contribution financière à un fonds fiduciaire en 2013 (1 million USD au Fonds pour la transition au Moyen-Orient et en Afrique du Nord).

Dans l'ensemble, les contributions apportées aux différentes organisations internationales sont très variables d'une année sur l'autre, en partie du fait que bon nombre d'entre elles sont destinées à des usages humanitaires.

Plus de 70 % du financement dispensé par les Émirats arabes unis à plusieurs organisations ont la forme de contributions préaffectées (DOMP, HCDC, HCR, ONUDC, PAM, UNICEF et UNRWA). Dans l'ensemble, les fonds préaffectés représentent moins de la moitié de l'ensemble de leur financement multilatéral (48 % pour la période 2009-13).

Graphique 5.A1.10 **Les contributions multilatérales des Émirats arabes unis sont dirigées en grande partie vers les entités des Nations Unies**

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13

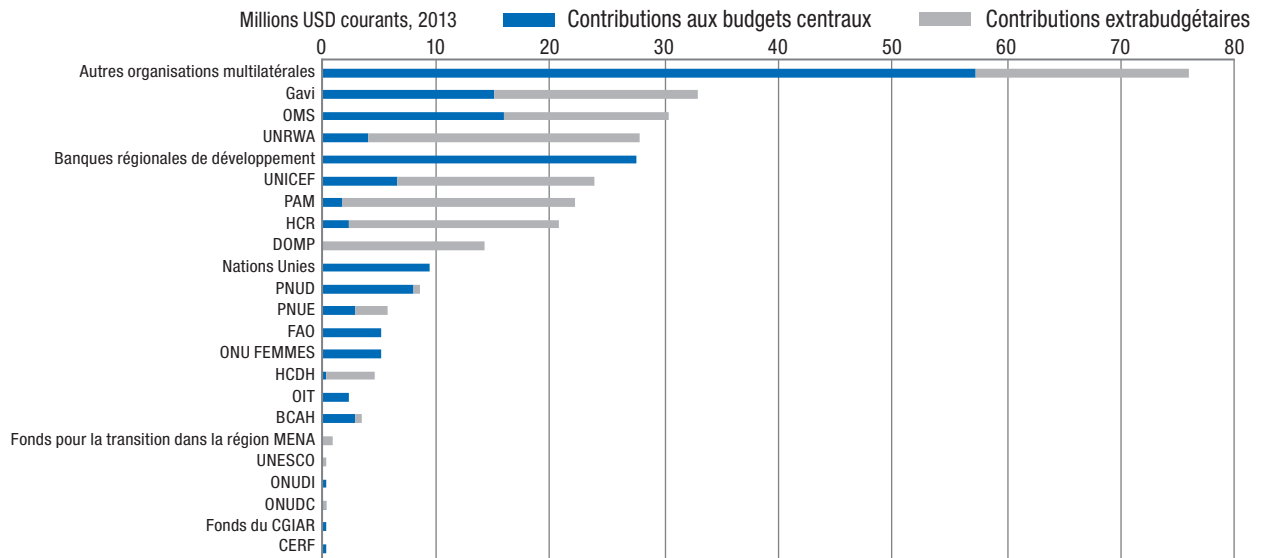


Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355235>

Graphique 5.A1.11 Les principaux destinataires comprennent à la fois des entités des Nations Unies, des fonds verticaux et des banques de développement

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13, les 25 premières organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355246>

Inde

Le financement apporté par l'Inde aux organisations multilatérales a augmenté régulièrement au cours de la période 2009-13, passant à 65.14 millions USD en 2013. Il a fait un bond considérable en 2010 pour atteindre 48.44 millions USD (contre 2.35 millions USD l'année précédente), et il a ensuite progressé chaque année à un rythme allant de 4 % à 18 %.

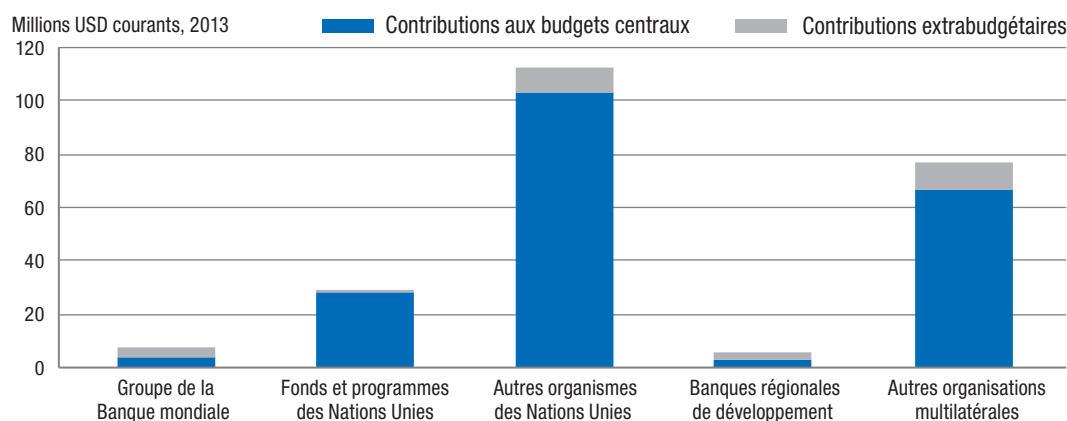
Le soutien de l'Inde aux organisations multilatérales est principalement dirigé vers le système des Nations Unies et certains fonds verticaux importants. Les Nations Unies ont reçu 61 % de l'ensemble des ressources financières affectées par l'Inde aux organisations multilatérales en 2009-13 (soit 141.60 millions USD), essentiellement en raison des contributions apportées à quatre entités – FIDA, budget central des Nations Unies, PNUD et Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI) – lesquelles ont représenté globalement 42 % du financement multilatéral total de l'Inde pour cette période. Dans la catégorie « Autres » (qui occupe le deuxième rang pour la part des apports de l'Inde aux organisations multilatérales, avec un chiffre de 33 %, soit 79.90 millions USD), les contributions au FEM, au CGIAR et au Fonds mondial sont notables.

Les apports de ressources de l'Inde aux Nations Unies sont essentiellement des contributions non préaffectées. Au lieu d'attacher ses concours à des projets précis, l'Inde augmente ses contributions aux budgets centraux des Nations Unies. Exception faite de l'ONUUDI, les entités des Nations Unies qu'elle finance reçoivent exclusivement de sa part des ressources non préaffectées (à 99 % dans le cas du PNUD). L'Inde compte parmi les cinq pays de programme du PNUD (avec l'Arabie saoudite, la Chine, la Russie et la Turquie) qui, en 2013, ont apporté 1 million USD ou plus au budget central de cette organisation (ses contributions se sont élevées à 4.90 millions USD). Au cours de la période 2009-13, elle a accru de façon régulière ses contributions aux budgets centraux de l'OMS (passées de 1.92 million USD en 2009 à 2.79 millions USD en 2013) et au FIDA (passées de 7.78 millions USD à 10.59 millions USD) ; elle a aussi légèrement augmenté ses contributions à l'UNESCO (passées de 1.24 million USD à 1.59 million USD) et à la FAO (passées de 1.15 million USD à 1.57 million USD). Comme le Brésil, la Chine, l'Afrique du Sud et la Turquie, elle a scellé un partenariat stratégique avec le PNUD afin de faire progresser la coopération Sud-Sud sur la base d'objectifs communs.

L'Inde contribue davantage aux fonds fiduciaires du Groupe de la Banque mondiale qu'à l'IDA. Ses apports à l'IDA ont été peu importants durant la période 2009-13 (7.6 millions USD seulement). Ses contributions au FEM et au CGIAR pour la même période ont été assez stables (11.2 millions USD et 8.5 millions USD respectivement). Elle a fourni 7 millions USD au Fonds mondial en 2010 et un montant total de 3.9 millions USD à six fonds fiduciaires – tous multidonneurs – au cours de la période 2009-13.

Graphique 5.A1.12 L'Inde dirige essentiellement son soutien vers les entités des Nations Unies, auxquelles elle apporte surtout des contributions non préaffectées

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13

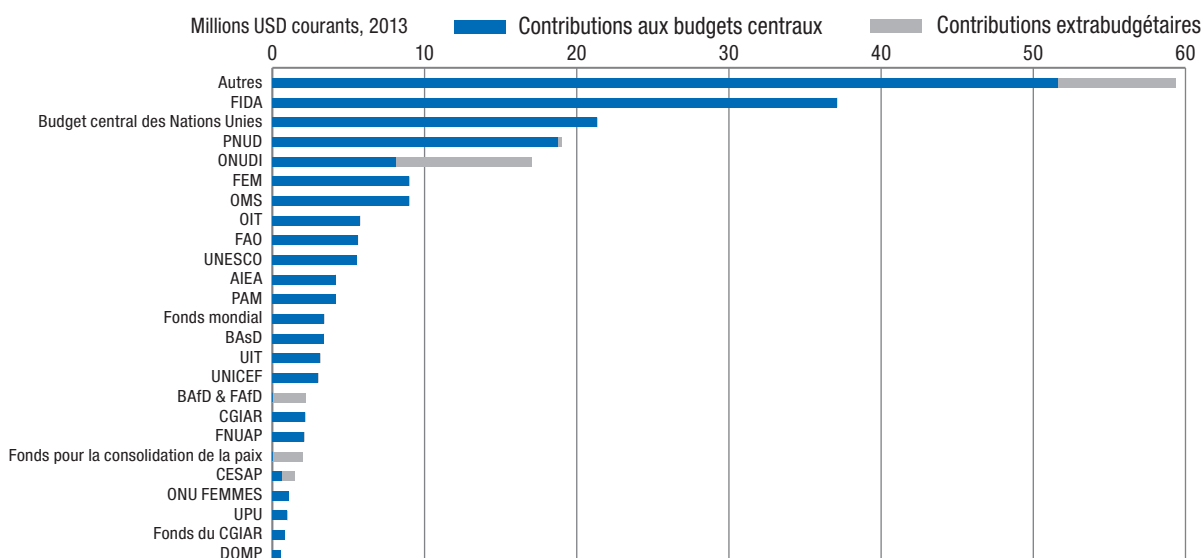


Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335252>

Graphique 5.A1.13 Outre les entités des Nations Unies, certains fonds verticaux comptent parmi les principaux destinataires des contributions de l'Inde

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13, les 25 premières organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335269>

Turquie

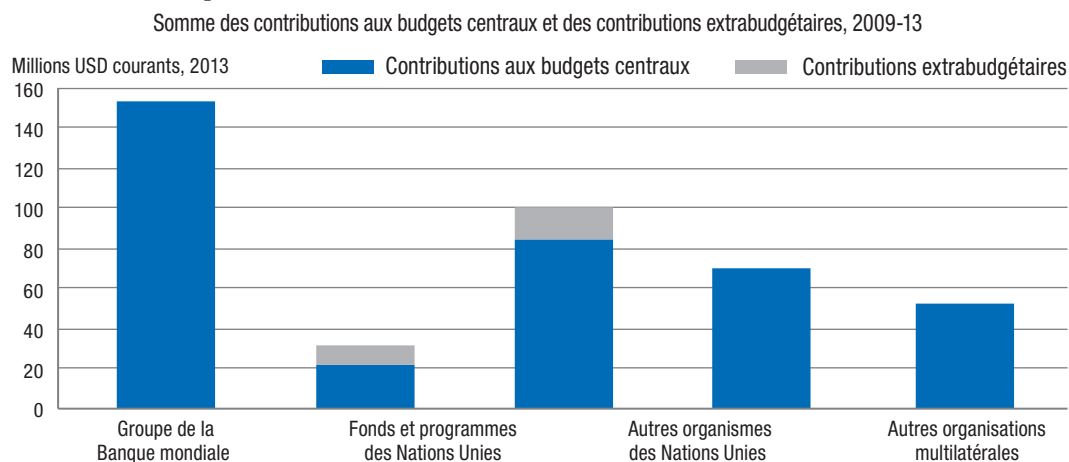
Le soutien de la Turquie aux organisations multilatérales a plus que triplé au cours de la période 2009-13 (+266 %, passant de 41.86 millions USD en 2009 à 153.11 millions USD en 2013), essentiellement en raison de l'augmentation des contributions qu'elle apporte à la BIRD et à certaines entités des Nations Unies telles que la FAO, le FIDA, l'UNESCO et l'OMS.

Le Groupe de la Banque mondiale constitue la catégorie de destinataires la plus importante puisqu'il a perçu 38 % de l'ensemble du financement multilatéral de la Turquie durant la période 2009-13 (154 millions USD). La Turquie a dirigé la majeure partie de ses concours financiers vers la BIRD (85 %, soit 130.69 millions USD au cours de la période 2009-13), surtout à compter de 2012. Les contributions qu'elle lui apporte ont augmenté pour passer de 20.19 millions en 2011 à 42.23 millions USD en 2012 et à 65.97 millions USD en 2013. L'IDA a reçu les 23 millions USD restants. De plus, la Turquie a fourni des ressources à certains FIF (classés ici dans la catégorie « Autres »), tels que le FEM et le CGIAR. Alors que les contributions au CGIAR ont été limitées tout en restant stables dans le temps (0.5 million USD tous les ans entre 2009 et 2013, à l'exception de 2010), celles qui ont été affectées au FEM ont été plus importantes (6.65 millions USD pour la période 2009-13) mais sont allées en diminuant (de 1.57 million USD en 2010 à 0.49 million USD en 2013).

Les Nations Unies dans leur ensemble se sont classées au deuxième rang des destinataires du financement provenant de la Turquie pour la période 2009-13 : 32 % (soit 132 millions USD). Les fonds apportés aux Nations Unies ont été principalement dirigés vers la FAO, le PNUD, l'UNESCO, le DOMP et le PAM, qui ont reçu 53 % du financement total. La FAO, le FIDA, l'UNESCO et l'OMS ont vu fortement augmenter les contributions qu'ils reçoivent de la Turquie au cours de la période 2009-13.

La Turquie a également dirigé une part non négligeable de ses contributions multilatérales vers les banques régionales, en particulier la BAfD. Les banques régionales ont reçu 69 millions USD durant la période 2009-13, dont près d'un tiers est allé à la BAfD (20 millions USD).

Graphique 5.A1.14 **La Turquie apporte près de 40 % de ses contributions multilatérales au Groupe de la Banque mondiale**

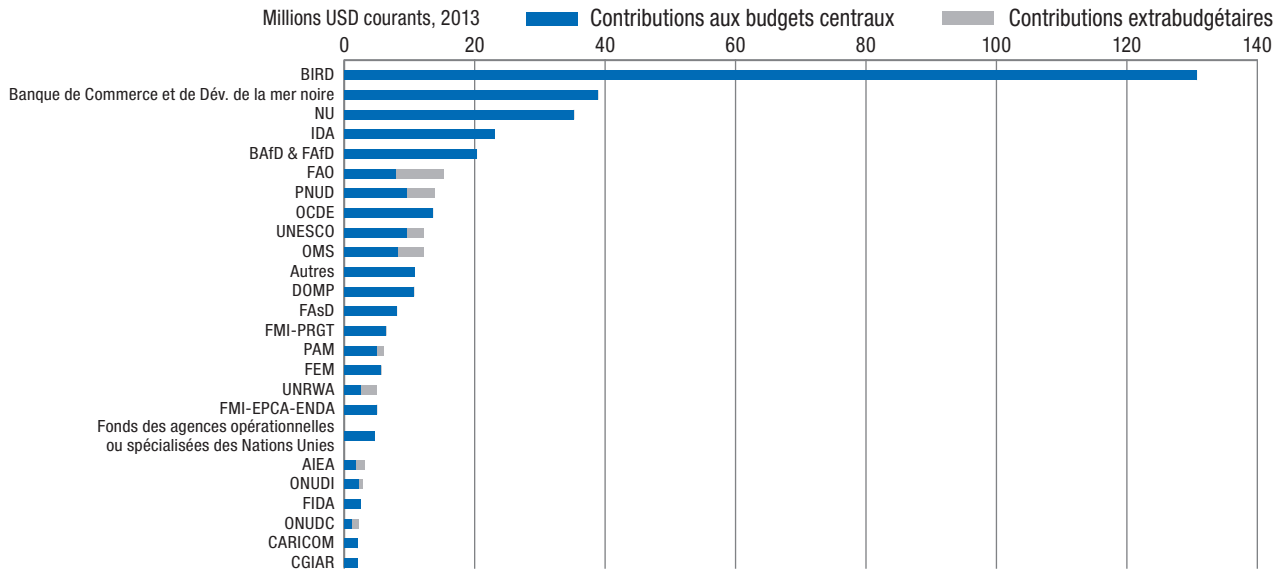


Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335270>

Graphique 5.A1.15 Quatre des cinq principaux destinataires des contributions multilatérales de la Turquie sont des banques de développement

Somme des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires, 2009-13,
les 25 premières organisations multilatérales destinataires



Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355281>

Annexe 5.A2 • Note sur les sources de données statistiques utilisées pour ce chapitre

Les chiffres globaux du financement concessionnel brut consacré au développement sont établis à partir de chiffres et estimations officiels du CAD de l'OCDE concernant 27 fournisseurs non membres du CAD. Parmi ces pays, dix-huit notifient leurs apports au CAD de l'OCDE (tableau 5.A2.1), et pour les neuf restants, le CAD de l'OCDE fournit des estimations (tableau 5.A2.2).

Les chiffres globaux de l'APD multilatérale de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis et de la Turquie sont tirés des rapports officiels communiqués par ces pays au CAD de l'OCDE (tableau CAD 1). L'analyse de la répartition des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires des Émirats arabes unis entre les organisations multilatérales repose sur les rapports officiels que ce pays fournit au titre du Système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE. Étant donné que l'Arabie saoudite et la Turquie communiquent uniquement des chiffres globaux au CAD de l'OCDE, l'analyse de la répartition de leurs apports entre les organisations multilatérales est fondée sur les données statistiques publiées dans les rapports et sur les sites internet de ces organisations (voir au tableau 5.A2.3 la liste des organisations multilatérales couvertes). Dans le cas de l'Arabie saoudite, le montant total des contributions aux budgets centraux et des contributions extrabudgétaires pour la période 2009-13 qui a été dégagé des données statistiques recueillies auprès des organisations multilatérales est inférieur (1.2 milliard USD) à celui des contributions aux budgets centraux notifié par ce pays pour la même période (1.78 milliard USD).

Tableau 5.A2.1 **Pays notifiant au CAD de l'OCDE leurs apports au titre du financement concessionnel pour le développement**

Pays	Financement concessionnel pour le développement (millions USD courants)			
	2010	2011	2012	2013
Bulgarie	40	48	40	50
Croatie	n.a.	n.a.	21	45
Chypre*	51	38	25	20
Estonie	19	24	23	31
Hongrie	114	140	118	128
Israël	145	206	181	202
Koweït (KFAED)	617	495	452	496
Lettonie	16	19	21	24
Liechtenstein	27	31	29	28
Lituanie	37	52	52	50
Malte	14	20	19	18
Roumanie	114	164	142	134
Russie	472	479	465	714
Arabie saoudite	3 494	5 239	1 436	5 825
Taipei chinois	381	381	305	272
Thaïlande	45	50	35	65
Turquie	967	1 273	2 533	3 308
Émirats arabes unis	571	816	1 165	5 502

* 1. Note de la Turquie : les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre 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 ».

2. Note de tous les États membres de l'Union européenne appartenant à l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : Calculs des auteurs à partir d'estimations du CAD de l'OCDE. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355691>


Tableau 5.A2.2 **Pays dont le CAD de l'OCDE estime le financement concessionnel total pour le développement**

Pays	Financement concessionnel pour le développement (millions USD courants)				Source des données
	2010	2011	2012	2013	
Brésil	500	n.d.	n.d.	n.d.	Ipea et ABC (Agence brésilienne de coopération)*
Chili	16	24	38	44	Ministère des Finances et organisations multilatérales**
Chine	2 561	2 776	3 114	3 009	Annuaire budgétaire (ministère des Finances) et organisations multilatérales
Colombie	15	23	86	95	Plan stratégique institutionnel 2013 (Agence présidentielle de coopération internationale) et organisations multilatérales**
Inde	709	788	1 076	1 257	Rapports annuels, ministère des Affaires étrangères
Indonésie	10	16	26	12	Ministère de la Planification nationale du développement (présentation) et organisations multilatérales**
Mexique	50	99	203	89	Agence mexicaine de coopération internationale pour le développement
Qatar	334	734	544	1 344	Rapports sur l'aide extérieure (ministère des Affaires étrangères) et organisations multilatérales**
Afrique du Sud	151	227	188	183	Estimations relatives aux dépenses publiques 2013 (National Treasury) et organisations multilatérales***

*D'après les chiffres officiels publiés par les autorités brésiliennes, la coopération pour le développement du pays est nettement supérieure. L'OCDE utilise ces données, mais aux fins de la présente analyse, ne sont comprises dans ces estimations que : i) les activités menées dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ; ii) les contributions aux organisations multilatérales dont l'objectif essentiel est de promouvoir le bien-être et le développement économique dans les pays en développement (ou un pourcentage de ces contributions lorsqu'une organisation multilatérale ne se consacre pas exclusivement à des activités à l'appui du développement dans les pays en développement). Par ailleurs, l'OCDE ne prend pas en compte les activités bilatérales de maintien de la paix. Les données officielles du Brésil peuvent exclure certaines activités qui seraient comptabilisées en tant qu'activités de coopération pour le développement dans les statistiques du CAD ; elles sont donc aussi exclues des estimations établies par l'OCDE qui sont fondées sur les données nationales du Brésil.

**Les contributions aux organisations multilatérales sont déterminées d'après des données statistiques provenant de : (i) www.aidflows.org, (ii) Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES), (iii) autres organisations multilatérales.

***Les chiffres relatifs aux contributions apportées aux organisations multilatérales sont complétés par des données statistiques du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933355700>

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde, les chiffres globaux relatifs aux contributions aux budgets centraux et aux contributions extrabudgétaires apportées aux organisations multilatérales, de même que l'analyse de la répartition de ces contributions entre celles-ci, reposent sur les données statistiques publiées dans les rapports et sur les sites internet de ces organisations (voir au tableau 5.A2.3 la liste des organisations multilatérales couvertes).

Dans le cas de l'Afrique du Sud et de l'Inde, les chiffres du financement multilatéral ont été complétés au moyen de documents budgétaires officiels, à savoir, pour l'Afrique du Sud, son rapport annuel, et pour l'Inde, les documents relatifs au budget public disponibles en ligne²⁶.

Il n'est pas tenu compte des ressources locales (fonds qu'un pays apporte à des organisations multilatérales en les préaffectant à des programmes mis en place sur son propre territoire). Les coefficients d'APD indiqués dans la liste des organisations internationales éligibles à l'APD établie par la CAD sont appliqués tout au long du chapitre. Ces coefficients reflètent la part des activités des organisations multilatérales qui est consacrée au développement. Les chiffres provenant de sources nationales de l'Inde et de l'Afrique du Sud, ainsi que de l'IDA, de la BIRD et des fonds fiduciaires du Groupe de la Banque mondiale, sont basés sur les exercices budgétaires. Les données relatives à l'exercice budgétaire 2012/13 ont été traitées comme des données pour 2012 dans ce chapitre.

Sauf indication contraire, les chiffres relatifs aux contributions aux budgets centraux et aux contributions extrabudgétaires couvrent la période 2009-13. Tous les chiffres sont aux prix courants. Par conséquent, contrairement au reste du présent rapport, les variations sont exprimées dans ce chapitre en termes nominaux (et non en termes réels).

Tableau 5.A2.3 **Liste des organisations multilatérales pour lesquelles des données ont été recueillies, et source de ces données**

Organisation pour laquelle des données statistiques ont été recueillies	Source des données
BaFD et FAfD	http://www.afdb.org/fr/
Mécanisme africain d'évaluation par les pairs	Rapport annuel sur l'Afrique du Sud
Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	Rapport annuel sur l'Afrique du Sud
BAsD	aidflows.org
UA	Rapport annuel sur l'Afrique du Sud
Banque de commerce et de développement de la mer Noire	http://www.bstdb.org/
BDC	Rapports annuels de la BDC
CERF	http://www.unocha.org/cerf/our-donors/funding/cerf-pledges-and-contributions-2006-2014
CGIAR	aidflows.org
CEPALC	DAES-NU
CESAP	DAES-NU
FAO	DAES-NU
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	aidflows.org
Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP)*	aidflows.org
BID	Rapports annuels de la BID
AIEA	DAES-NU
FIDA	DAES-NU
OIT	DAES-NU
FMI	http://www.imf.org/external/index.htm
OMI	DAES-NU
Fonds fiduciaire Inde-Brésil-Afrique du Sud	
Association internationale de développement (IDA)	aidflows.org
BIsD	Rapports annuels de la BIsD
ITC	DAES-NU
UIT	DAES-NU
KNOWLEDGE FOR CHANGE PROGRAM II	aidflows.org
NEPAD	Rapport annuel sur l'Afrique du Sud
BCAH	DAES-NU
OEI	Rapport financier de l'OEI
FODI (comptabilisé comme hors APD)	Rapports annuels du FODI: http://www.ofid.org/PUBLICATIONS/AnnualReports.aspx
HCDH	DAES-NU
Budget central des Nations Unies	Site internet des Nations Unies
Autres ONU	DAES-NU
Autres Groupe de la Banque mondiale	aidflows.org
SADC	Rapport annuel sur l'Afrique du Sud
MÉCANISME D'ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES SUD-SUD	aidflows.org
CNUCED	DAES-NU
DAES-NU	DAES-NU
PNUD	DAES-NU
DOMP	Site internet des Nations Unies sur le financement des opérations de maintien de la paix: www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml
PNUE	DAES-NU
UNESCO	DAES-NU
FNUAP	DAES-NU
ONU-Habitat	DAES-NU
HCR	DAES-NU
UNICEF	DAES-NU
ONUDI	DAES-NU
UNISDR	Rapport annuel 2011, 2013 et 2008-2009 (pour 2009, utilisation de la moitié du total sur 2 ans)
ONUJDC	DAES-NU
UNRWA	DAES-NU
ONU FEMMES	DAES-NU
OMT (contributions extrabudgétaires seulement)	DAES-NU
UPU	DAES-NU
PAM	DAES-NU
OMS	DAES-NU
OMPI	DAES-NU
OMM	DAES-NU

Notes

1. L'estimation globale du financement concessionnel du développement prend en compte les données communiquées à l'OCDE par les membres du CAD et 18 pays non membres du CAD (voir la liste complète de ces derniers dans la note 3 ci-après), ainsi que des estimations sur neuf autres pays non membres du CAD (voir la liste complète dans la note 4 ci-après).
2. Le CAD définit l'APD comme suit : « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires de l'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants : émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ». Chaque opération doit en outre avoir pour but de promouvoir le développement et être assortie de conditions favorables. Pour plus de précisions, voir: <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>.
3. Dix-huit pays non membres du CAD ont notifié leurs apports de 2013 au CAD : l'Arabie saoudite, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, les Émirats arabes unis, l'Estonie, la Hongrie, Israël, le Koweït, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, Malte, la Roumanie, la Russie, le Taipei chinois, la Thaïlande et la Turquie. Ces fournisseurs déclarants ont représenté 70 % de l'ensemble du financement concessionnel dispensé pour le développement par les pays non membres du CAD en 2013.
4. Le CAD de l'OCDE a estimé les apports financiers concessionnels pour le développement effectués par neuf apporteurs non membres du CAD : l'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et le Qatar (voir annexe 5.A2).
5. Voir www.oecd.org/dac/stats/49194441.pdf.
6. Les contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales, classées dans « l'APD multilatérale » dans les statistiques du CAD de l'OCDE, correspondent aux contributions que le secteur public apporte aux organisations multilatérales éligibles à l'APD, qu'elles soient négociées, statutaires ou volontaires. Il s'agit de ressources que les conseils d'administration de ces organisations ont le droit absolu d'affecter comme bon leur semble dans le respect de la charte de l'organisation.
7. La part des contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales dans le financement concessionnel brut a été de 7 % pour la Chine, de 5 % pour l'Inde, de 5 % pour l'Arabie saoudite, de 5 % pour la Turquie et de 0.4 % pour les Émirats arabes unis. Dans le cas de ce dernier pays, l'important prêt bilatéral qu'il a accordé à l'Égypte pèse fortement sur le chiffre de 2013. En 2009-11, la part de l'aide multilatérale dans son APD se situait entre 6 % et 7 %.
8. Ce chiffre repose sur les données de 2009.
9. L'Arabie saoudite communique officiellement au CAD de l'OCDE ses chiffres globaux concernant le financement concessionnel du développement, mais pas de chiffres ventilés par organisation multilatérale. Ce sont ces données officielles qui sont utilisées pour l'établissement des chiffres globaux présentés dans ce chapitre. L'analyse de la répartition du financement entre les différentes organisations multilatérales est fondée quant à elle sur des données recueillies par le Secrétariat pour chaque organisation (voir annexe 5.A2), d'où il ressort que l'Arabie saoudite a apporté au total un montant de 1.2 milliard USD pour la période 2009-13, ce qui est inférieur au montant qu'elle a notifié au titre des contributions aux budgets centraux de ces organisations (1.78 milliard USD) pour la même période.
10. On relève d'importantes différences entre les rapports officiels que la Turquie a fournis au CAD de l'OCDE et les rapports de certaines des organisations multilatérales destinataires de ses apports de ressources quant au volume des contributions préaffectées ou extrabudgétaires. Les seconds laissent apparaître un volume beaucoup plus important de fonds préaffectés. Les chiffres utilisés dans le présent chapitre reposent dans une large mesure sur les rapports officiels de la Turquie au CAD de l'OCDE et peuvent sous-estimer l'utilisation que fait ce pays du financement préaffecté.
11. Les contributions de la Chine ont été exceptionnelles en 2009, essentiellement en raison de la reconstitution des ressources de la Banque asiatique de développement et de l'apport de contributions extraordinaires au DOMP.
12. D'après les données de la Banque mondiale, entre 2002 et 2013, le revenu par habitant de la Turquie est passé de 8 630 USD à 18 800 USD (RNB par habitant, à PPA, en USD courants) et son PIB, de 232 milliards USD à 822 milliards USD.

13. « Autres ONU » comprend les agences spécialisées des Nations Unies (ex. : FAO, OIT, OMS et UNESCO) ainsi que les autres entités des Nations Unies (ex. : FIDA et BCAH).
14. Ce constat cadre avec celui d'Eichenauer (2015) Il convient toutefois de noter que, conformément au système statistique du CAD, les contributions aux grands fonds fiduciaires du Groupe de la Banque mondiale, tels que le FEM et le Fonds mondial, sont considérées dans ce chapitre comme des contributions aux budgets centraux.
15. Conformément au système statistique du CAD de l'OCDE, ce chiffre ne tient pas compte des contributions aux grands fonds fiduciaires, par exemple à bon nombre des fonds d'intermédiation financière de la Banque mondiale (comme le Fonds mondial et le CGIAR) Ceux-ci sont compris dans la catégorie « Autres » et les contributions qu'ils perçoivent sont considérées comme des contributions aux budgets centraux.
16. Les fonds et programmes des Nations Unies comprennent le HCR, le PAM, le PNUD et l'UNICEF.
17. Voir www.cn.undp.org/content/china/en/home/presscenter/pressreleases/2014/12/china-bolsters-international-response-to-ebola-with-usd-6-milli/.
18. Les auteurs ont réalisé des entretiens auprès de cinq entités des Nations Unies en août-septembre 2014, ainsi que de trois banques de développement.
19. Conformément au système statistique du CAD de l'OCDE, les contributions à certains grands fonds d'intermédiation financière de la Banque mondiale, tels que le Fonds mondial et le CGIAR, sont comprises dans la catégorie « Autres » en tant que contributions aux budgets centraux (et ne sont donc pas considérées comme des contributions extrabudgétaires au Groupe de la Banque mondiale).
20. À l'issue de cette réforme, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie compteraient parmi les dix principaux actionnaires du Fonds, la Chine détenant 6.071 % du total des voix (ce qui la classerait au troisième rang derrière les États-Unis et le Japon). Toutefois, bien qu'elle ait reçu le soutien requis de la part des actionnaires, la réforme est restée en suspens faute d'avoir été ratifiée par le Congrès des États-Unis.
21. Une étude de Binden et Erten (2013) montre que l'aide humanitaire de la Turquie, qui constitue actuellement l'essentiel de ses apports d'aide, dépend de facteurs que les autorités du pays ne maîtrisent pas totalement, ce qui signifie que la croissance de la coopération turque pour le développement ne va pas se poursuivre de façon linéaire.
22. Ainsi, en 2013, les Émirats arabes unis étaient le donneur le plus généreux quant au rapport de l'APD au revenu national brut (RNB). En 2009, ils ont créé un ministère de la Coopération internationale et du développement, afin d'assurer la coordination des efforts de coopération de sources nationales publiques, et ils travaillent en collaboration étroite avec l'OCDE en vue d'adopter des bonnes pratiques en matière de coopération pour le développement.
23. Voir www.cn.undp.org/content/china/en/home/presscenter/pressreleases/2014/12/china-bolsters-international-response-to-ebola-with-usd-6-milli/.
24. L'Arabie saoudite communique officiellement au CAD de l'OCDE des chiffres globaux sur son financement concessionnel pour le développement, mais non des chiffres ventilés par organisation multilatérale. Ces chiffres officiels ont été utilisés pour établir les chiffres globaux qui sont présentés dans ce chapitre. La ventilation par organisation multilatérale a en revanche été effectuée à partir de données recueillies par le Secrétariat sur chaque organisation (voir annexe 5.A2), lesquelles laissent apparaître un total de 1.2 milliard USD pour la période 2009-13, soit moins que le montant des contributions aux budgets centraux déclaré par l'Arabie saoudite pour la même période (1.78 milliard USD).
25. Cela tient essentiellement à une contribution de 20 millions USD que le PAM a reçue en 2013.
26. <http://indiabudget.nic.in/ub2015-16/eb/cont.pdf>.

Références

- Banque mondiale (2014), *Additions to IDA resources: seventeenth replenishment – IDA17: maximizing development impact*, Washington, DC: Groupe de la Banque mondiale, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/03/19330911/additions-ida-resources-seventeenth-replenishment-ida17-maximizing-development-impact>
- Banque mondiale (2011), *Report from the Executive Directors of the International Development Association (IDA) to the Board of Governors: additions to IDA resources – Sixteenth replenishment – delivering development results*, IDA16, Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/03/13982768/report-executive-directors-international-development-association-ida-board-governors-additions-ida-resources-sixteenth-replenishment-delivering-development-results>.
- Blas, J. (2014), *China changes tack on Africa with \$2bn multilateral investment*, Financial Times, 18 mai 2014, www.ft.com/intl/cms/s/0/d1bd7f3a-de84-11e3-b46b-00144feabdc0.html.
- Bräutigam, D. (2011), *Aid 'with Chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime*, Journal of International Development, Vol. 23/5, <https://deborahbrautigam.files.wordpress.com/2013/04/2011-aid-with-chinese-characteristics.pdf>.
- Eichenauer, V. (2015), *Trust Funds: DAC Donors Contribute, Most Non-DAC Donors Don't*, AidData Beta online blog, 20 février 2015, <http://aiddata.org/blog/trust-funds-dac-donors-contribute-most-non-dac-donors-dont>.
- Émirats arabes unis, Ministère de la Coopération internationale et du Développement (MICAD) (2014), *United Arab Emirates Foreign Aid 2013*, MICAD, Abou Dhabi, www.micad.gov.ae/EN/RESOURCEGUIDELINES/Pages/Reports.aspx.
- Émirats arabes unis, Ministère de la Coopération internationale et du Développement (MICAD) (2013), *United Arab Emirates Foreign Aid 2012*, MICAD, Abou Dhabi, www.micad.gov.ae/EN/RESOURCEGUIDELINES/Pages/Reports.aspx.
- Griffith-Jones, E. (2014), *A BRICS Development Bank: A Dream Coming True?*, documents de réflexion de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), No. 215, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20141_en.pdf.
- Güney, A. (2007), *An Anatomy of the Transformation of the US-Turkish Alliance: From "Cold War" to "War on Iraq"*, Turkish Studies, Vol. 6/3 (publié en ligne le 25 janvier 2007), www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683840500235449?journalCode=ftur20#VQ7vq1x6rzi.
- Haşimi, C. (2014), *Turkey's Humanitarian Diplomacy and Development Cooperation*, Insight Turkey, Vol. 16/1, pp. 127-145, <http://insightturkey.com/turkeys-humanitarian-diplomacy-and-development-cooperation/articles/1402>.
- Hausmann, J. (2014), *Turkey as a Donor Country and Potential Partner in Triangular Cooperation*, document de réflexion 14/2014, Institut allemand de développement/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <http://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/turkey-as-a-donor-country-and-potential-partner-in-triangular-cooperation/>.
- IDS (2014a), *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*, IDS Evidence Report No. 59, Institute of Development Studies, Université du Sussex, Royaume-Uni, www.ids.ac.uk/publication/brazil-s-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate.
- IDS (2014b), *Learning from India's Development Cooperation*, IDS Policy Briefing 70, Institute of Development Studies, Université du Sussex, Royaume-Uni, www.ids.ac.uk/publication/learning-from-india-s-development-cooperation.
- IDS (2013), *What Next for the BRICS bank?*, IDS Rapid Response Briefing 3, Institute of Development Studies, Université du Sussex, Royaume-Uni, www.ids.ac.uk/publication/what-next-for-the-brics-bank.
- Ipea (2010), *Brazilian Cooperation for International Development 2010*, Institut de recherche économique appliquée (Ipea), en collaboration avec l'Agence brésilienne de coopération (ABC), Brasilia, www.abc.gov.br.
- Kitano, N. (2014), *China's Foreign Aid at a Transitional Stage*, Asian Economic Policy Review, vol. 9/2, pp. 301-317, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/aepr.12074/abstract>.
- Li, X. et al. (2014), *Difference or Indifference: China's Development Assistance Unpacked*, IDS Bulletin, vol. 45/4, pp. 22-35, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12090/abstract>.
- Lin, J.Y. et Y. Wang (2015), *China's Contribution to Development Cooperation: Ideas, Opportunities and Finances*, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), document de travail 119, www.ferdi.fr/en/publication/p119-china-s-contribution-development-cooperation.

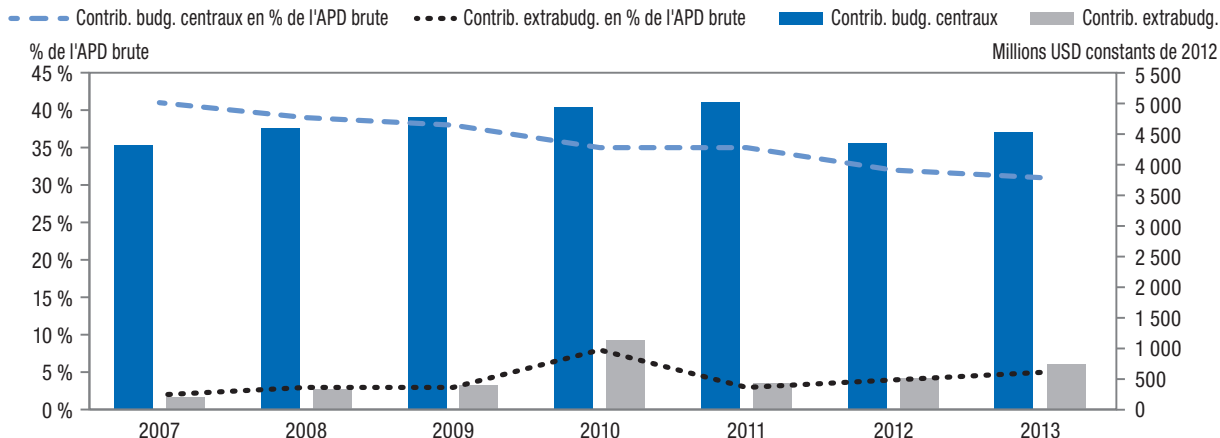
- Lopez, S. (2014), *Chronology and History of South South Cooperation*, Programme ibéro-américain pour le renforcement de la coopération Sud-Sud, document de travail n°5, p. 9.
- Manning, R. (2014), *The Multilateral Aid System: An Assessment following the Major Replenishments of 2013*, document de travail du WIDER 2014/110, WIDER, Université des Nations Unies, www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2014/en_GB/wp2014-110/.
- Manning, R. (2006), Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?, *Development Policy Review*, vol. 24/4, pp. 371-385, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2006.00330.x/abstract>.
- Masters, L. (2014), *Building bridges? South African foreign policy and trilateral development cooperation*, *South African Journal of International Affairs*, vol. 21/2, pp. 177-191, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10220461.2014.942206#.VQ77nVx6rzI.
- Mullen, R. (2013), *India's Development Assistance: Will it change the global development finance paradigm?*, communication destinée à l'Atelier organisé sur le thème "Innovation in Governance of Development Finance: Causes, Consequences and the Role of Law Conference", 8-9 avril 2013, Gießen et New York University School of Law, www.iij.org/newsandevents/documents/mullen.pdf.
- Nissanke, M. et Y. Shimomura (2013), *Institutional evolution through development cooperation: An overview*, dans M. Nissanke et Y. Shimomura Y. (dir. publ.), *Aid as Handmaiden for the Development of Institutions: A New Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Royaume-Uni, pp. 1-47.
- Ocampo, J. et D. Titelman (2012), *Regional Monetary Co-operation in Latin America*, ADBI Working Paper Series No 373, Asian Development Bank Institute, Tokyo, www.adbi.org/files/2012.08.10.wp373.regional.monetary.cooperation.latin.america.pdf.
- ODI (2014), *Will the BRICS Provide the Global Public Goods the World Needs?* Z. Hou, J. Keane et D.W. Te Velde, Overseas Development Institute, Londres, www.odi.org/publications/8540-will-brics-provide-global-public-goods-world-needs.
- ODI (2010), *Brazil: An Emerging Aid Player. Lessons on Emerging Donors, and South-South and Trilateral Cooperation*, ODI Briefing Paper 64, Overseas Development Institute, Londres, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6295.pdf.
- OCDE (2015), *Development Co-operation by Countries beyond the DAC: Towards a More Complete Picture of Development Finance*, Éditions OCDE, Paris (à paraître).
- Parlar Dal, E. (2013), *Assessing Turkey's 'Normative' Power in the Middle East and North Africa Region: New Dynamics and their Limitations*, *Turkish Studies*, vol. 14/4, pp. 709-734, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683849.2013.861113#.VQ2Z8lx6rZJ.
- Rowlands, D. (2012), *Individual BRICS or a collective bloc? Convergence and divergence amongst 'emerging donor' nations*, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25/4, pp. 629-649, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2012.710578#.VQ7-K1x6rzI.
- SAIIA (2013), *Brazil-Africa Technical Co-operation: Structure, Achievements and Challenges*, Policy Briefing 69, South African Institute of International Affairs, Global Power and Africa Programme, www.saiia.org.za/.
- SEGIB (2014), *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2013-2014*, Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB), Madrid, http://segib.org/sites/default/files/WEB_Sur_Sur_2013_Ingles.pdf.
- Shushan, D. et C. Marcoux (2011), *The Rise (and Decline?) of Arab Aid: Generosity and Allocation in the Oil Era*, *World Development*, vol. 39/11, pp. 1969-1980, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X11002002.
- Tortora, P. (2011), *Common Ground between South-South and North-South Co-operation Principles*, OECD Development Co-operation Issues Brief, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf.
- Villanger, E. (2007), *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*, (CMI Report R 2007: 2, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norvège, www.cmi.no/publications/publication/?2615=arab-foreign-aid-disbursement-patterns.
- Walz, J. et V. Ramachandran (2011), *Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*, CGD Working Paper 273, Centre for Global Development, Washington, D.C., www.cgdev.org/publication/brave-new-world-literature-review-emerging-donors-and-changing-nature-foreign-assistance.
- Wihitol, R. (2014), *Whither Multilateral Development Finance?*, ADBI Working Paper 491, Asian Development Bank Institute, Tokyo, www.adbi.org/files/2014.07.21.wp491.whither.multilateral.dev.finance.pdf.

Partie III

Profils des pays

ALLEMAGNE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



31 %

Aide humanitaire



25 %

Gouvernement et société civile



19 %

Environnement



9 %

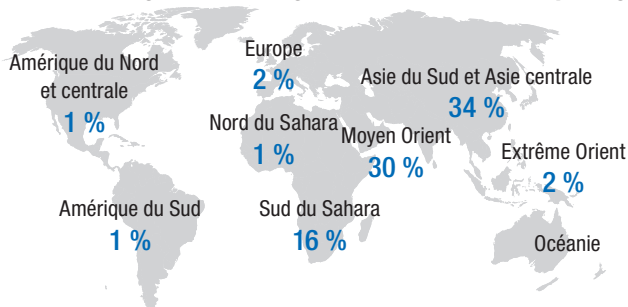
Agriculture



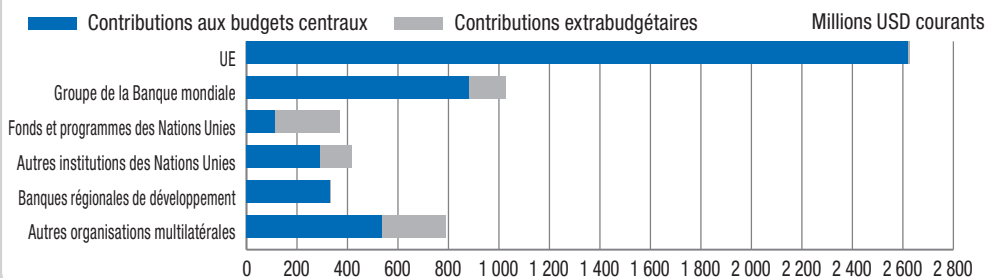
5 %

Éducation

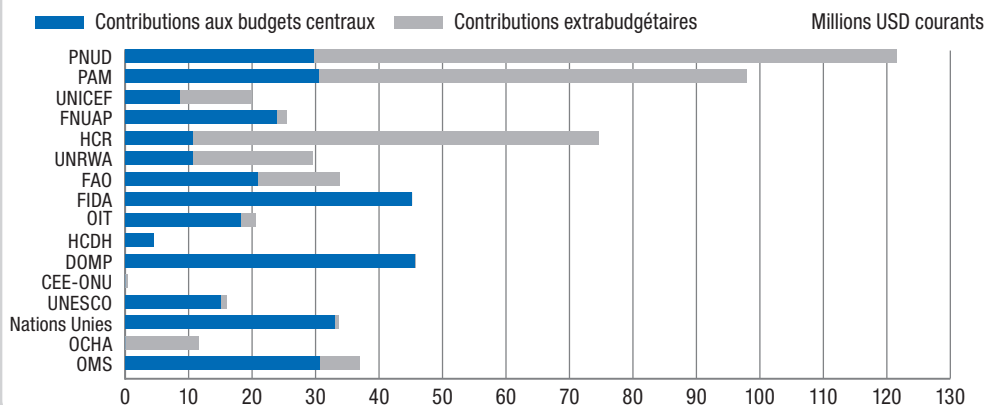
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



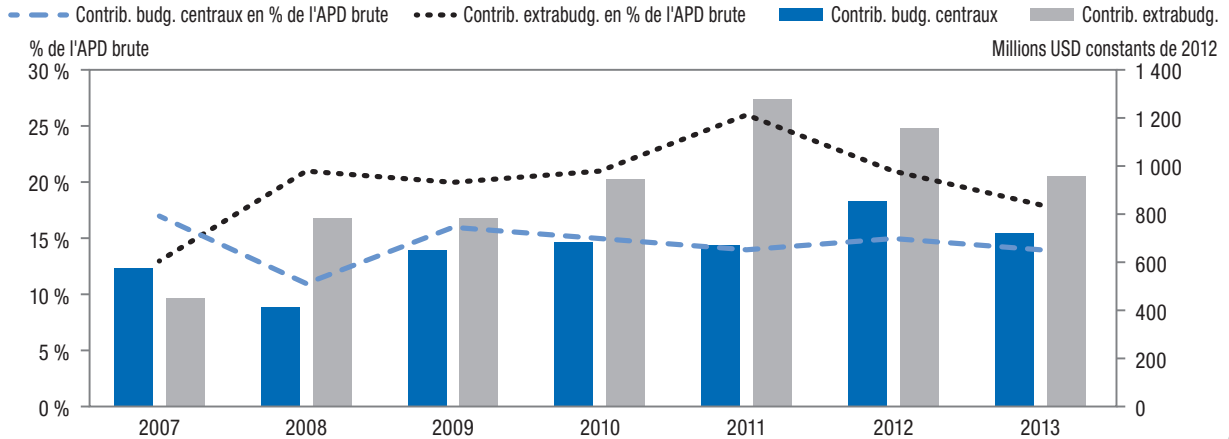
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355418>

AUSTRALIE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



17 %

Gouvernement et société civile



16 %

Aide humanitaire



12 %

Destination plurisectorielle



9 %

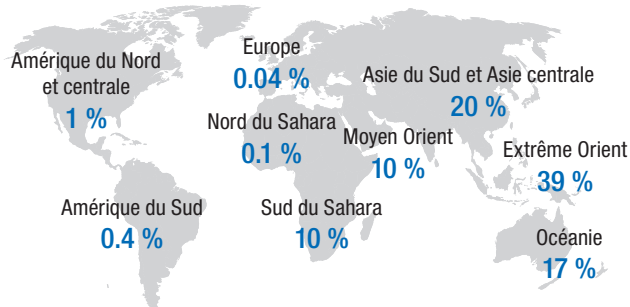
Infrastructure et services économiques



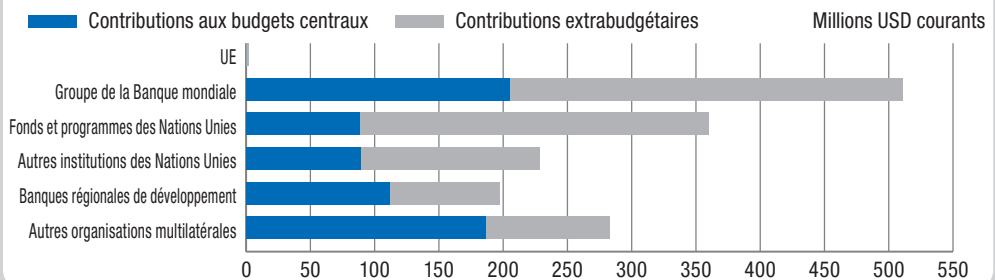
9 %

Santé

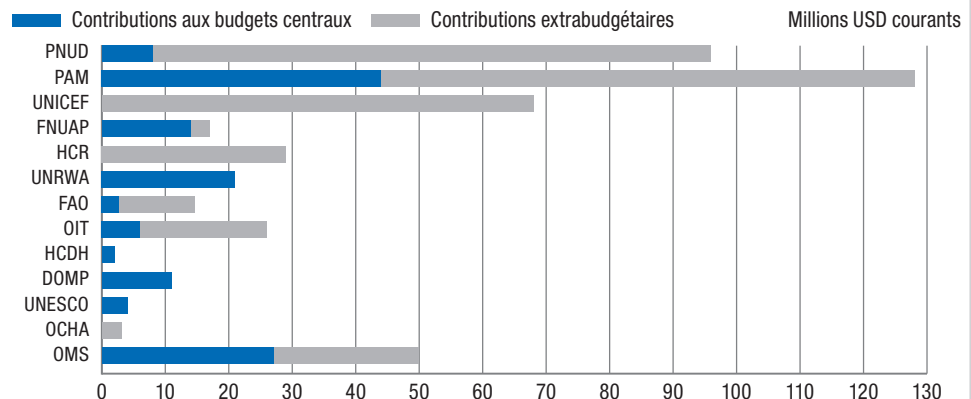
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



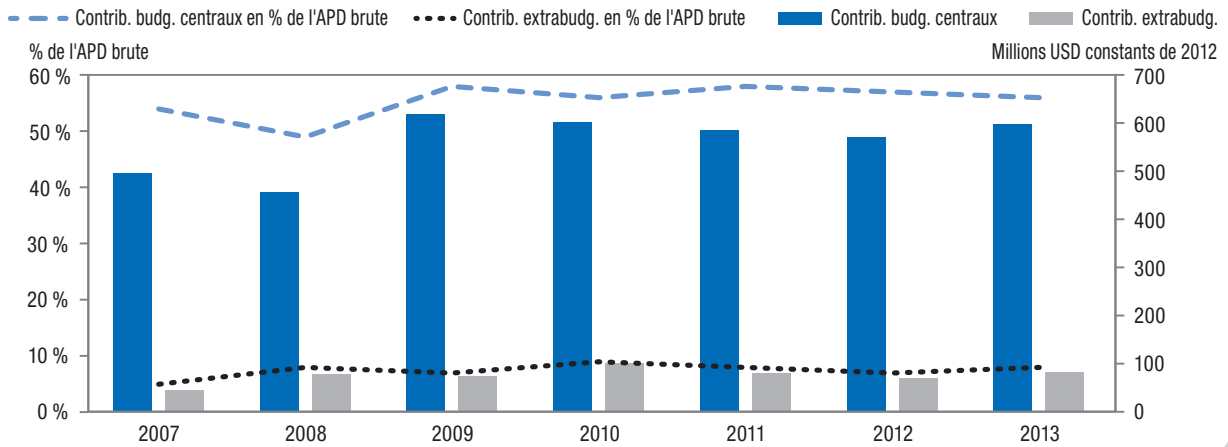
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355292>

AUTRICHE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



22 %
Multi-sector



19 %
Infrastructure et services économiques



15 %
Agriculture

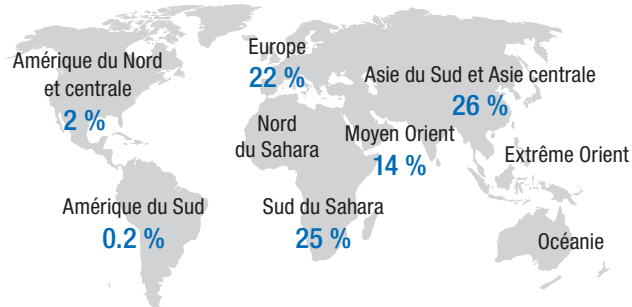


13 %
Gouvernement et société civile

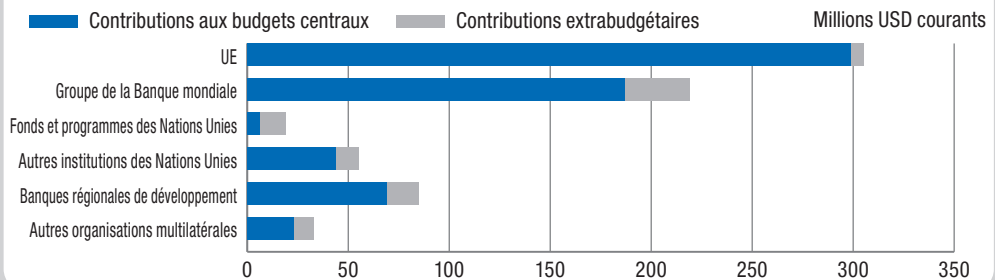


9 %
Aide humanitaire

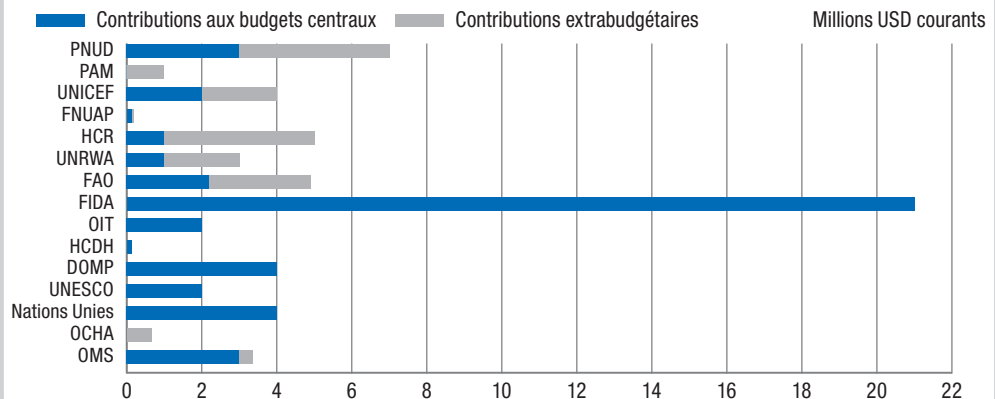
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



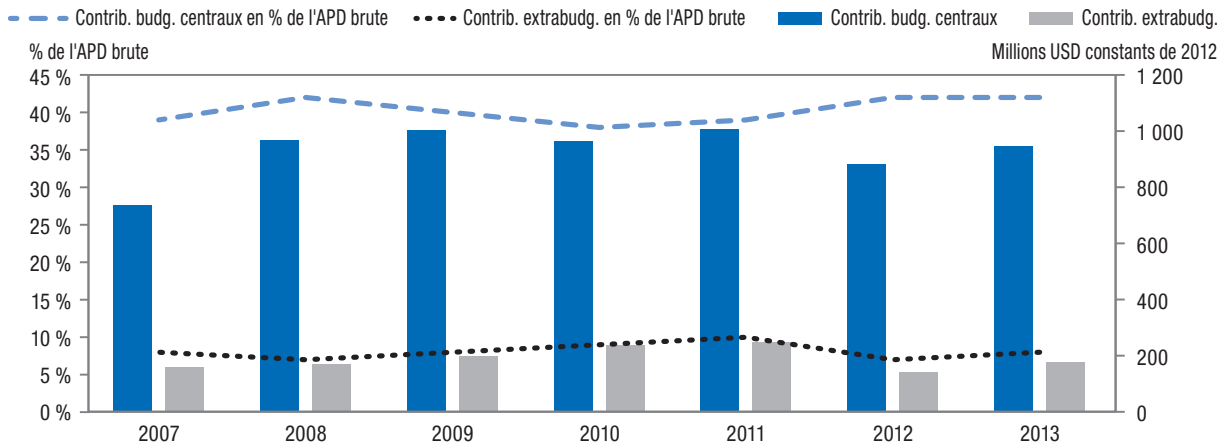
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335305>

BELGIQUE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



47 %

Aide humanitaire



10 %

Gouvernement et société civile



8 %

Agriculture



7 %

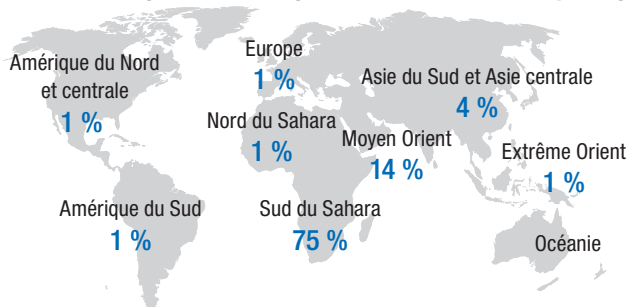
Éducation



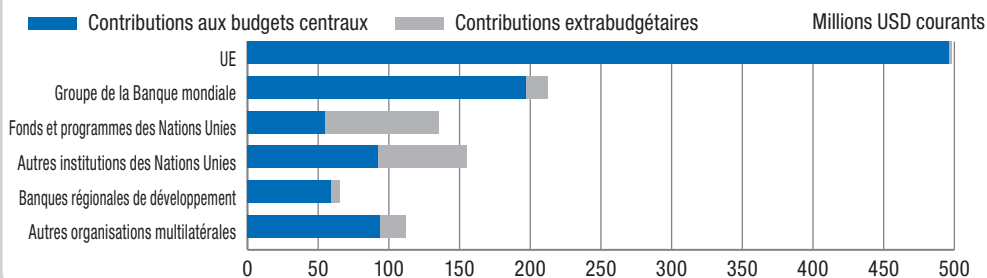
6 %

Infrastructure et services économiques

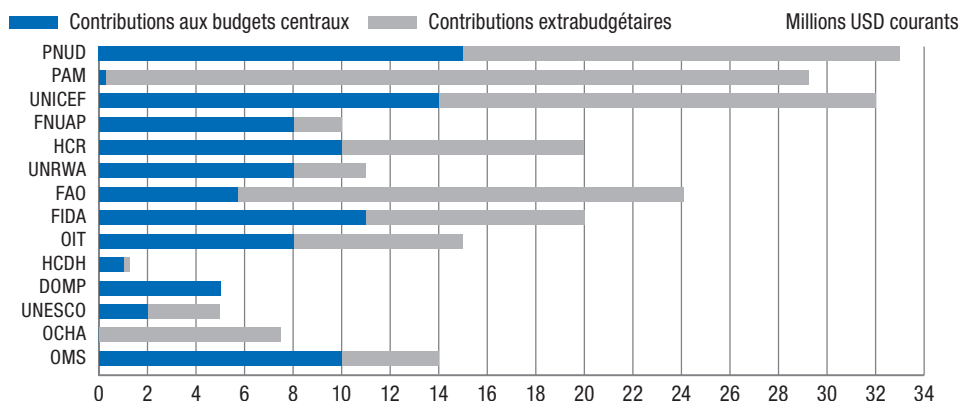
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



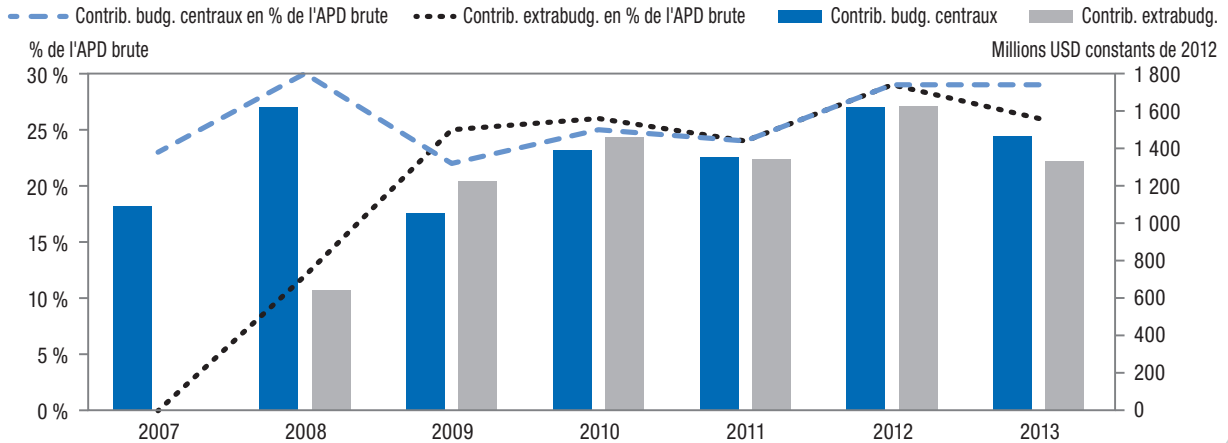
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données). StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355312>

CANADA, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



28 %

Aide humanitaire



25 %

Santé



11 %

Infrastructure et services économiques



9 %

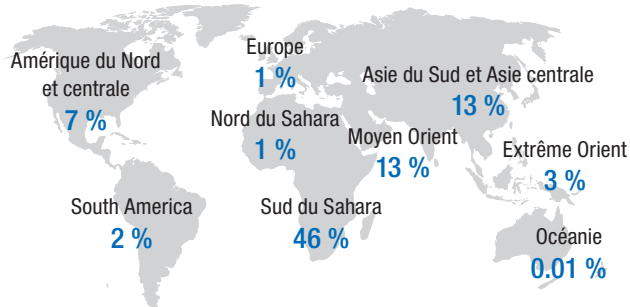
Agriculture



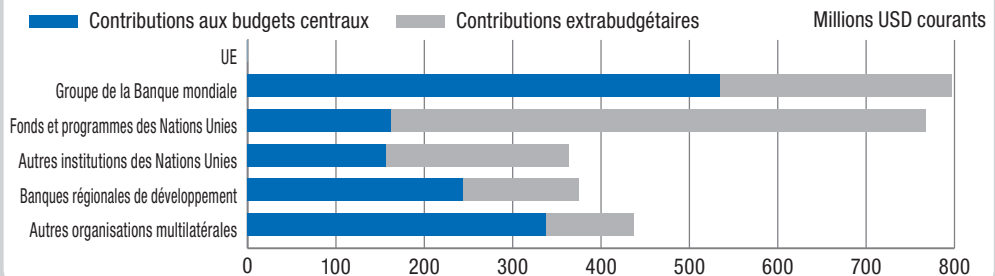
6 %

Gouvernement et société civile

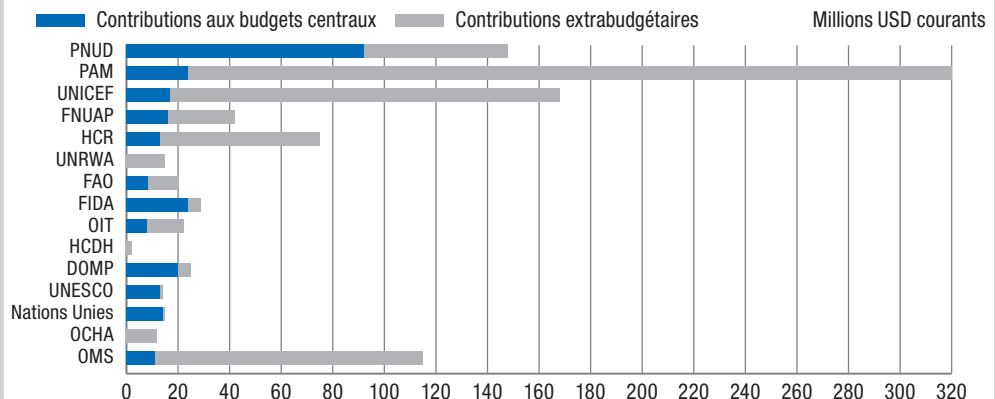
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



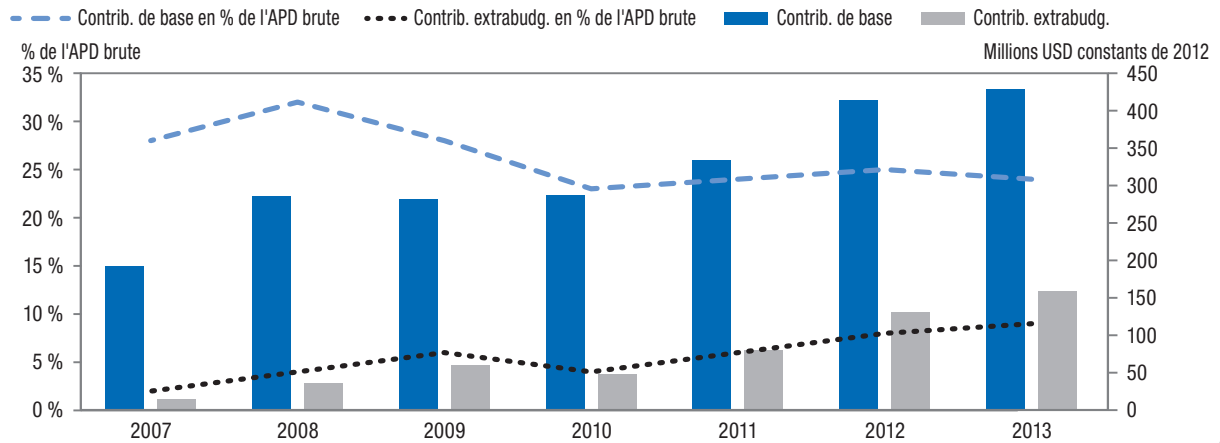
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355325>

CORÉE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions de base et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



39 %

Gouvernement et société civile



21 %

Destination plurisectorielle



11 %

Aide humanitaire



9 %

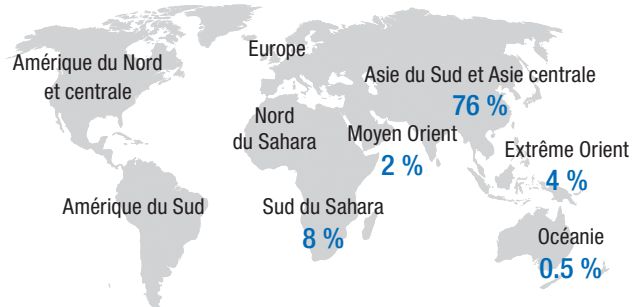
Agriculture



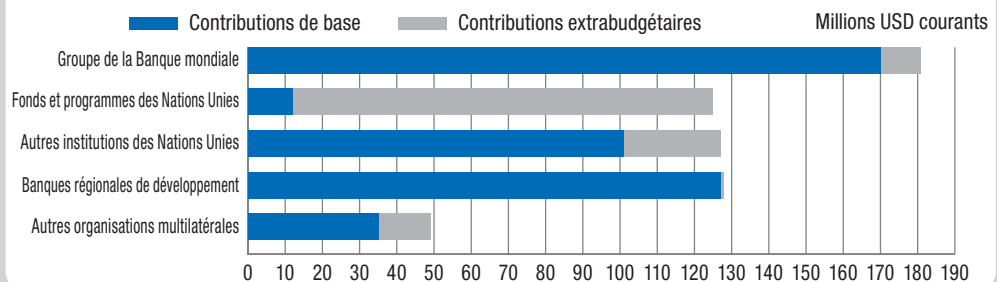
8 %

Autres infrastructures sociales

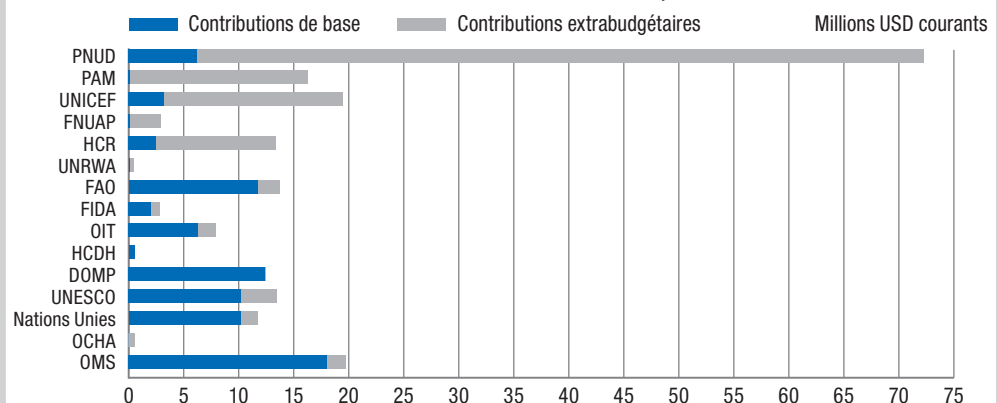
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions de base et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013

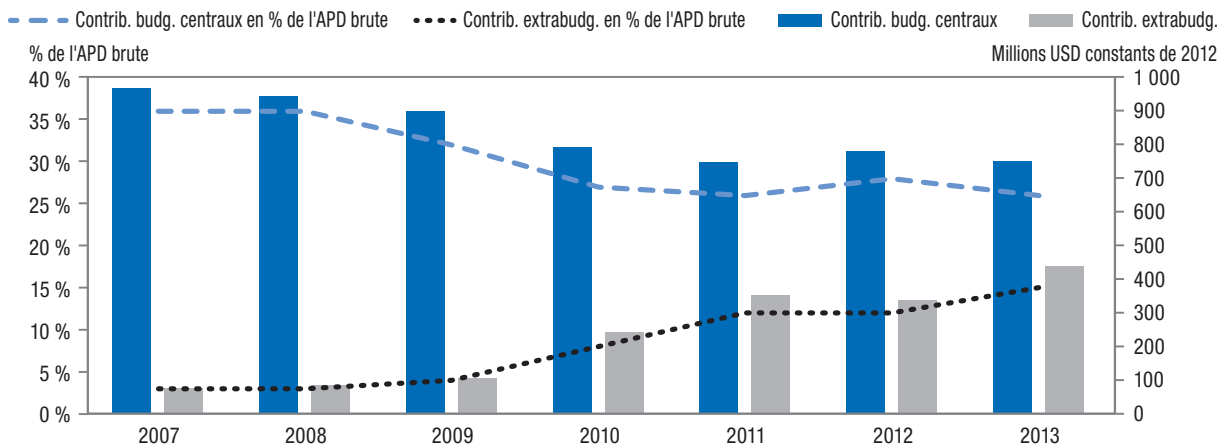


Contributions de base et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335470>

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



26 %

Gouvernement et société civile



26 %

Aide humanitaire



14 %

Éducation



10 %

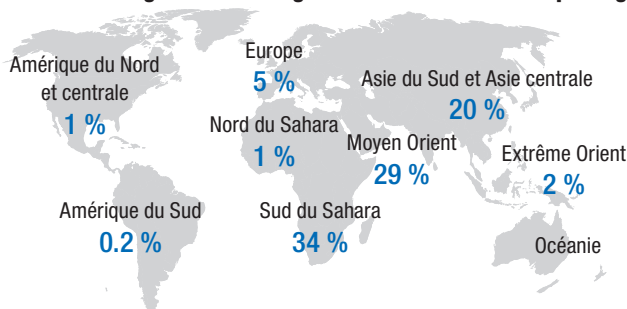
Environnement



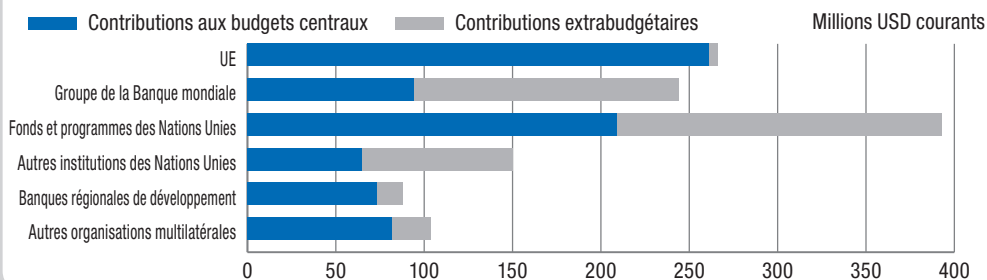
9 %

Destination plurisectorielle

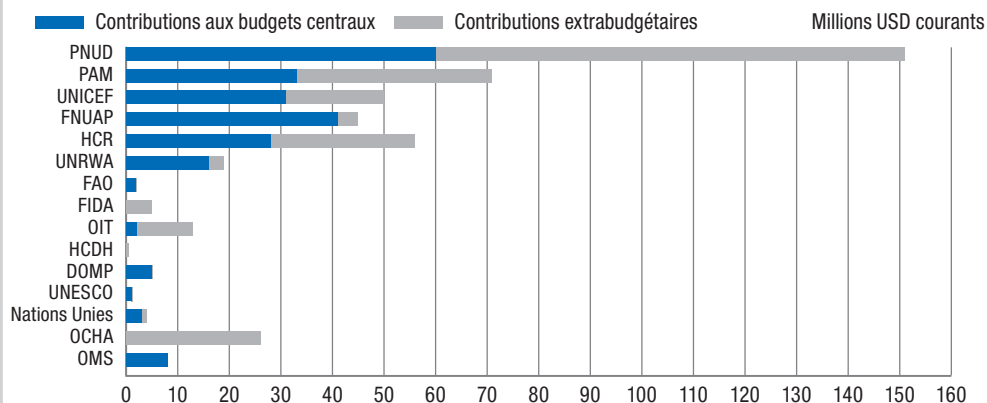
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013

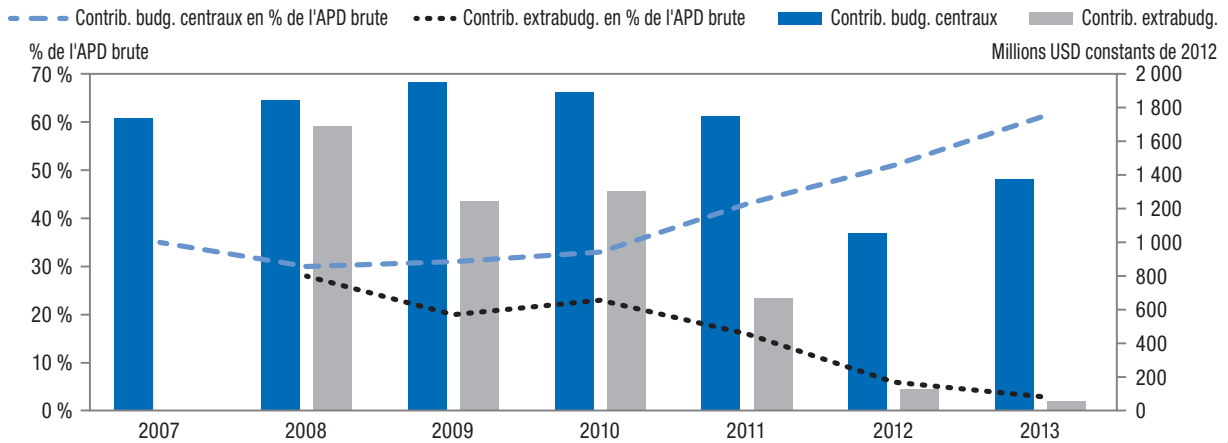


Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355355>

ESPAGNE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



31 %

Aide humanitaire



17 %

Destination plurisectorielle



12 %

Agriculture



11 %

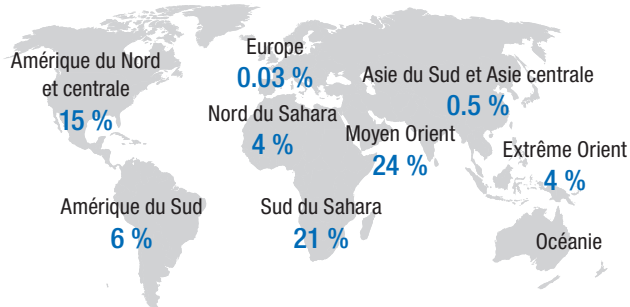
Gouvernement et société civile



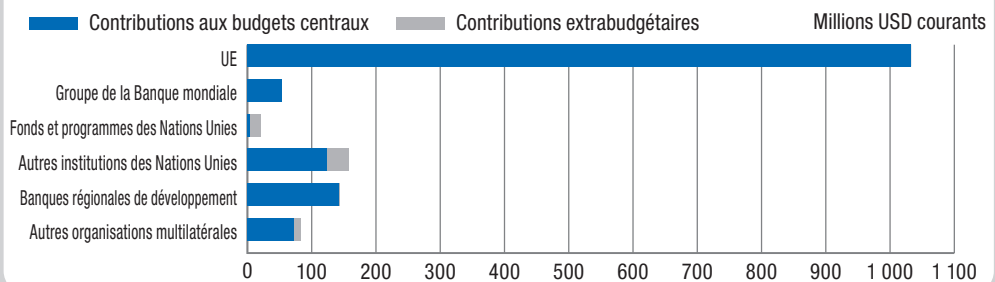
7 %

Politique en matière de population et santé et fertilité

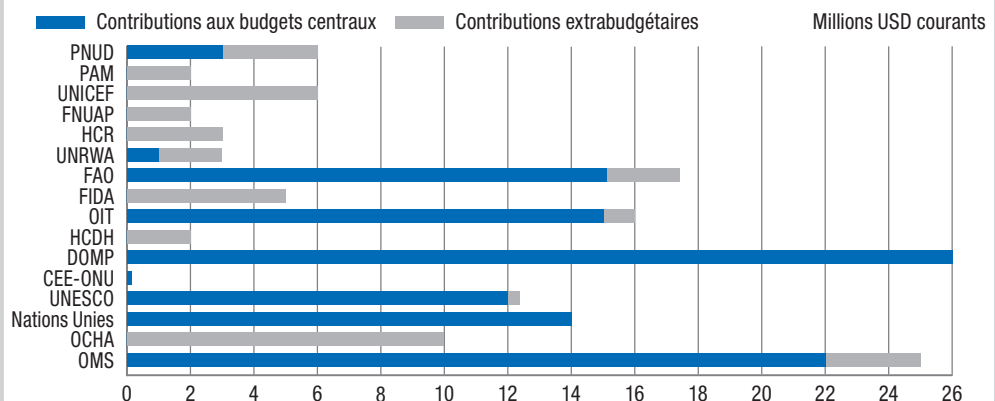
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



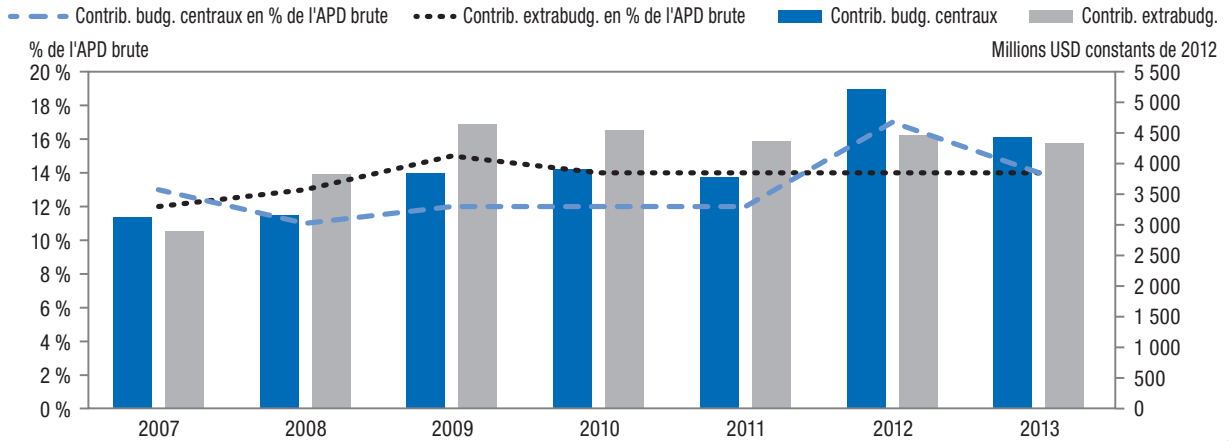
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355368>

ÉTATS-UNIS, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



76 %

Aide humanitaire



4 %

Santé



3 %

Aide alimentaire à des fins de développement



3 %

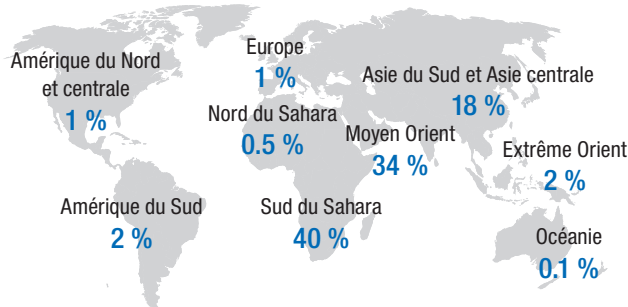
Politique en matière de population et santé et fertilité



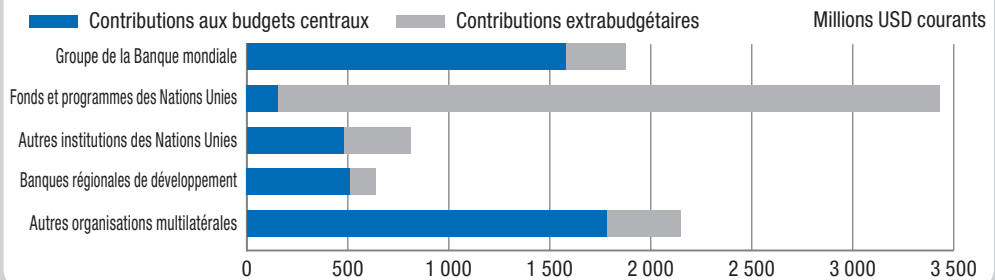
3 %

Infrastructure et services économiques

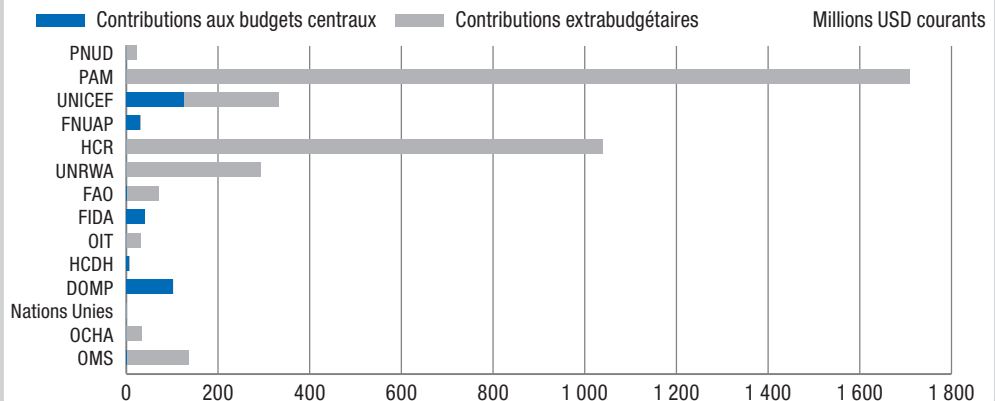
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



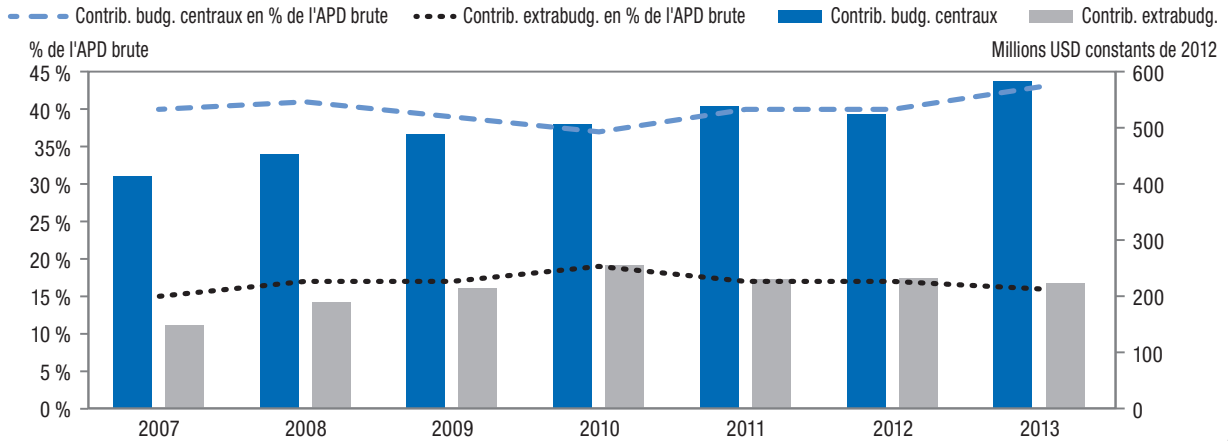
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355570>

FINLANDE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



31 %
Aide humanitaire



20 %
Gouvernement et société civile



12 %
Destination plurisectorielle

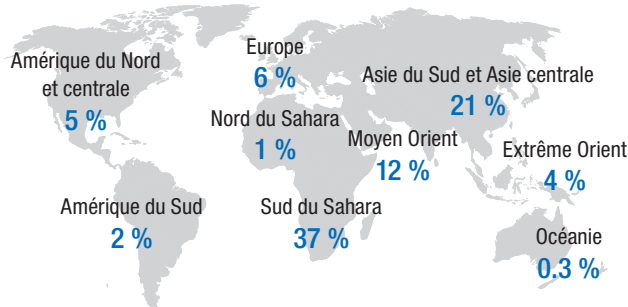


8 %
Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)

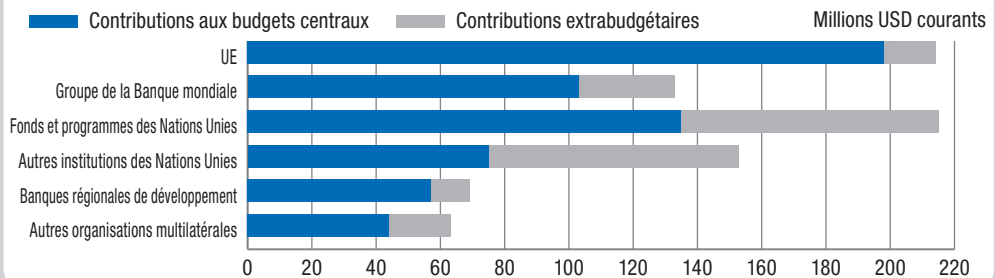


6 %
Approvisionnement en eau et assainissement

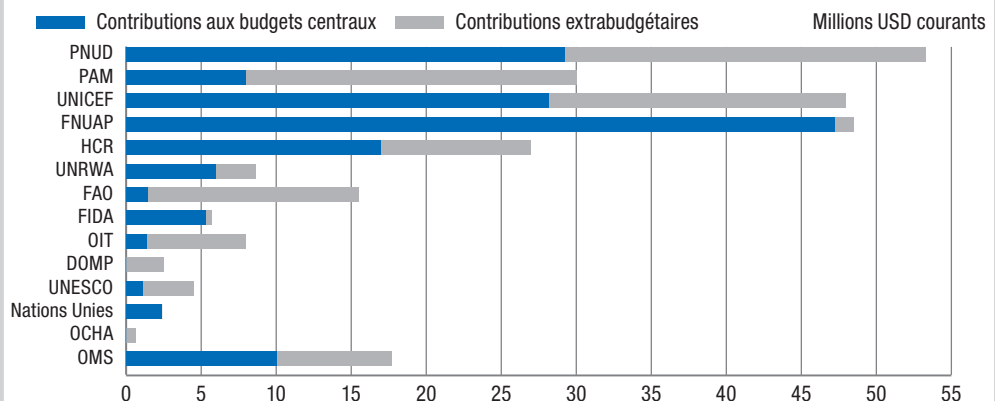
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



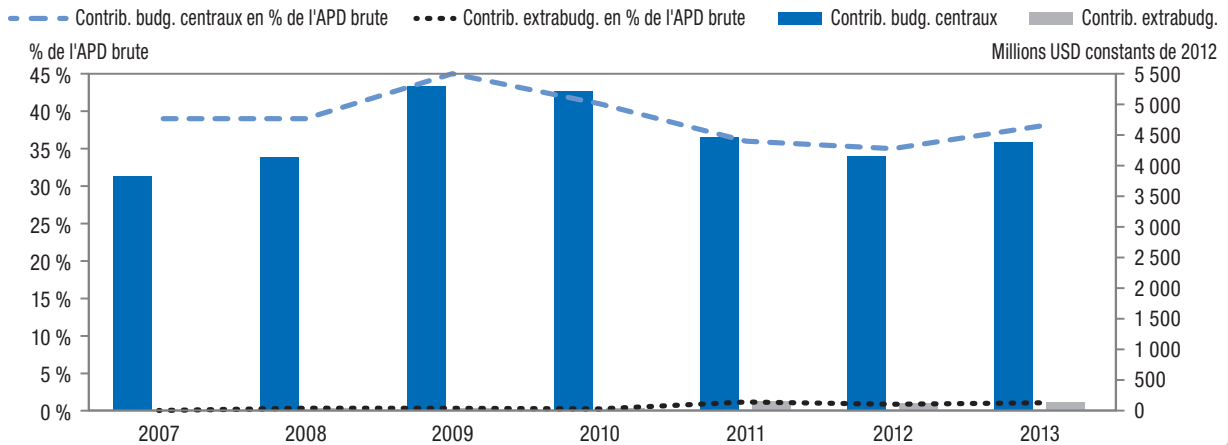
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données). StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933353382>

FRANCE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



18 %

Politique en matière de population et santé et fertilité



17 %

Aide alimentaire à des fins de développement



16 %

Éducation



12 %

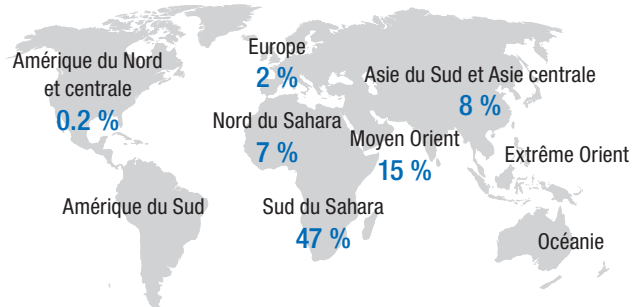
Approvisionnement en eau et assainissement



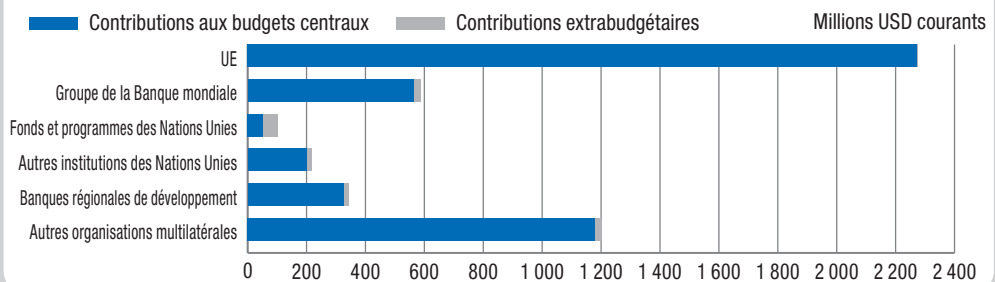
9 %

Soutien budgétaire général

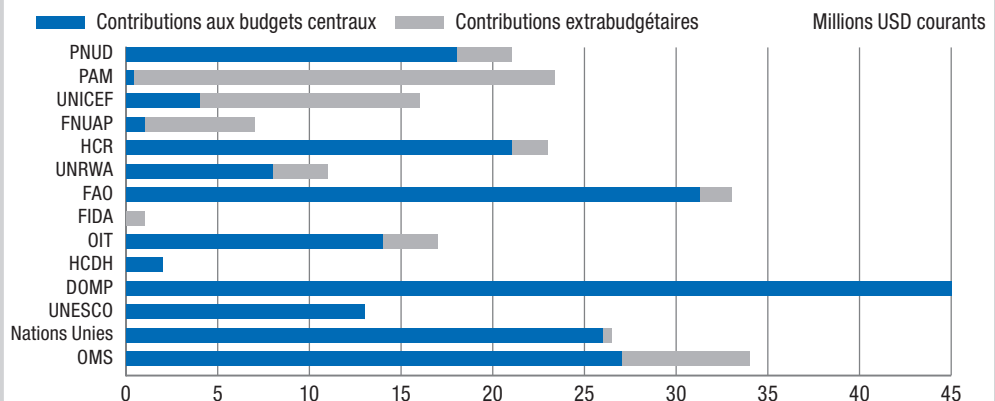
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



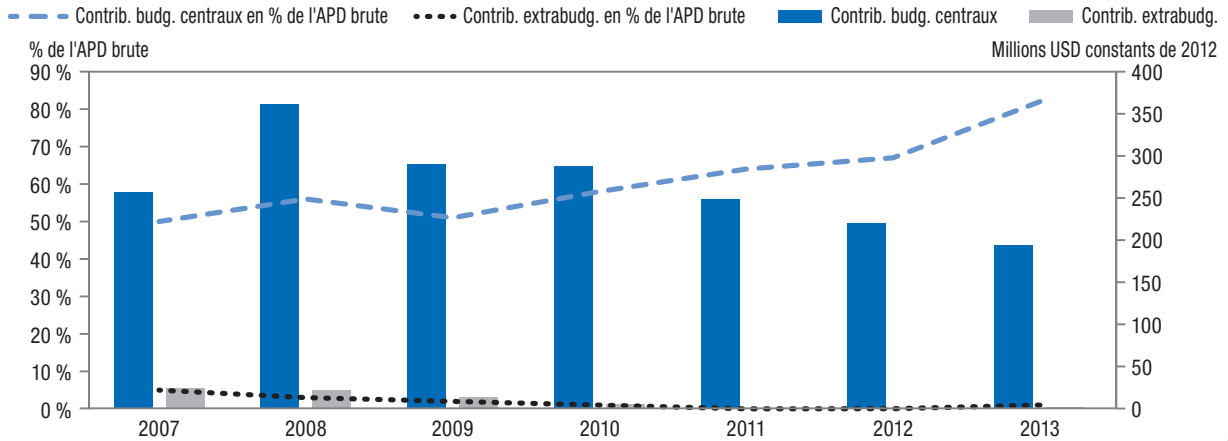
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355393>

GRÈCE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



84 %
Destination plurisectorielle



12 %
Aide humanitaire



2 %
Gouvernement et société civile

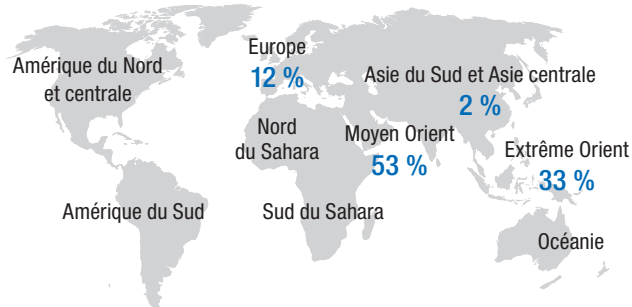


1 %
Éducation

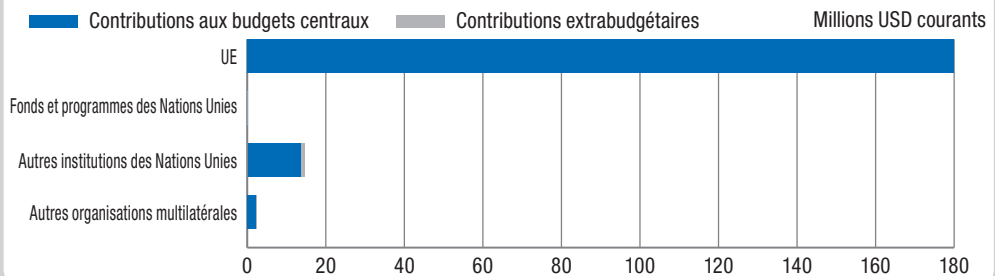


Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)

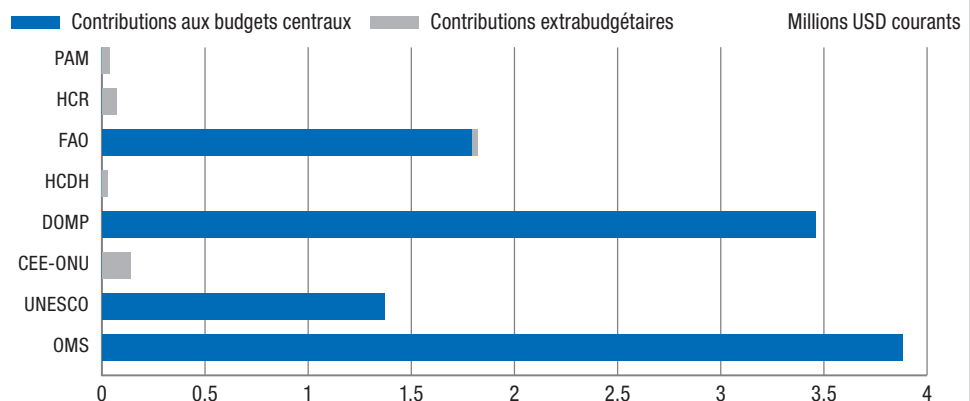
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



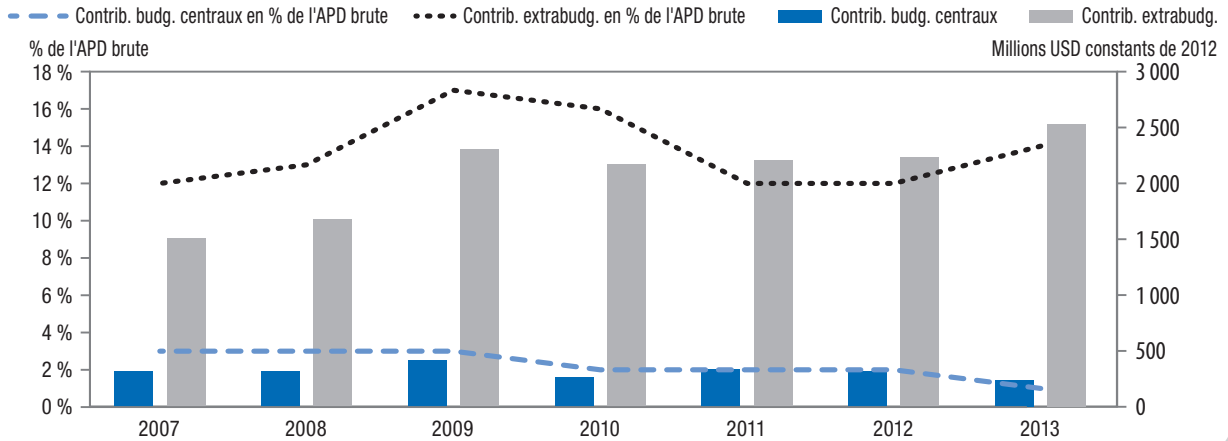
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355421>

INSTITUTIONS UE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



32 %

Aide humanitaire



14 %

Gouvernement et société civile



8 %

Destination plurisectorielle



8 %

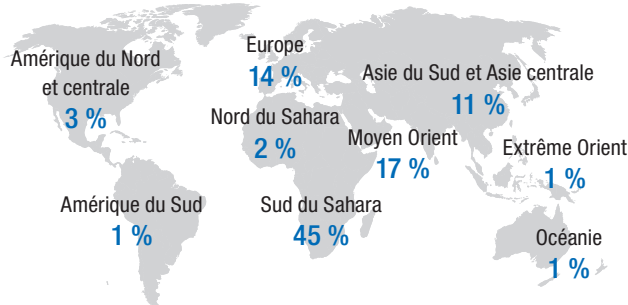
Agriculture



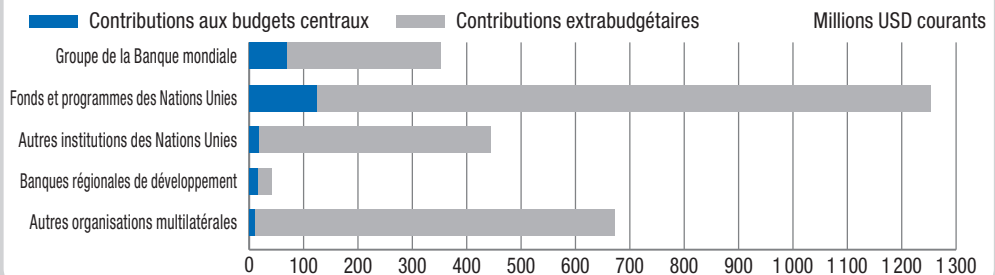
6 %

Santé

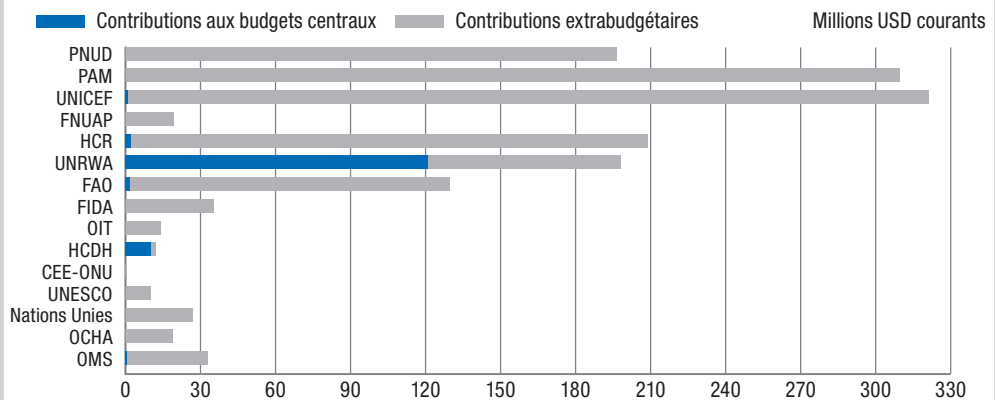
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013

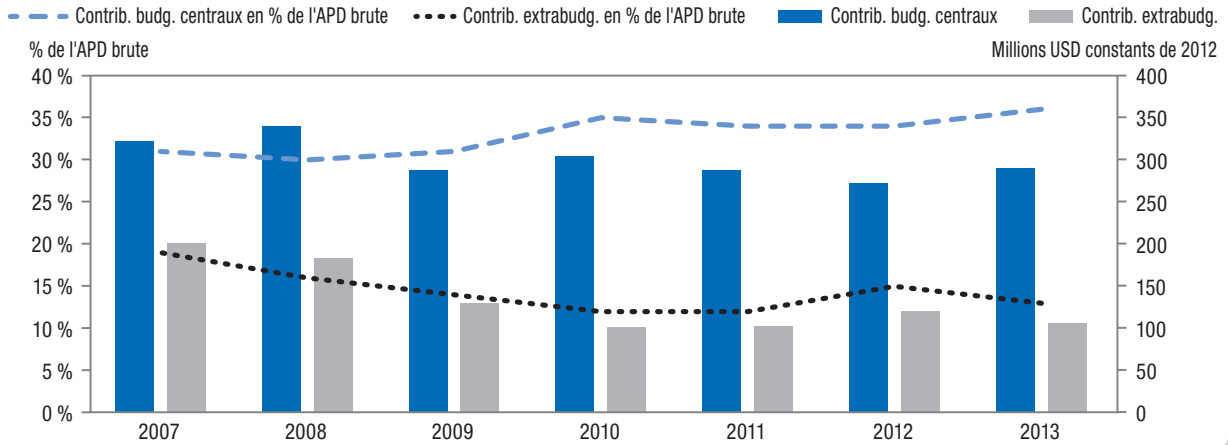


Note : L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD per se, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. » Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355375>

IRLANDE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



46 %

Aide humanitaire



12 %

Autres infrastructures sociales



12 %

Agriculture



10 %

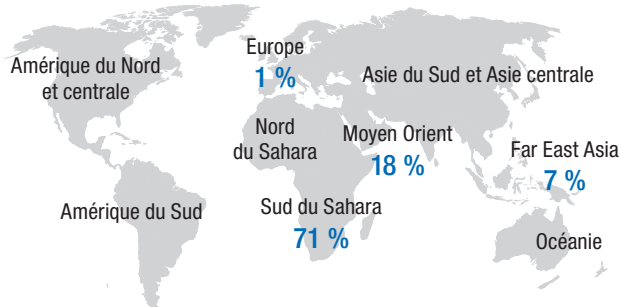
Gouvernement et société civile



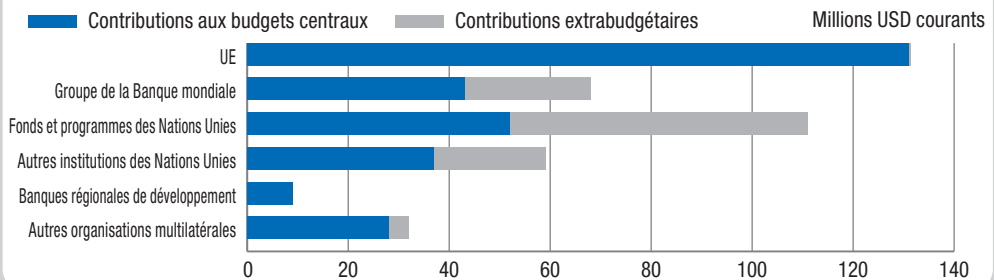
7 %

Santé

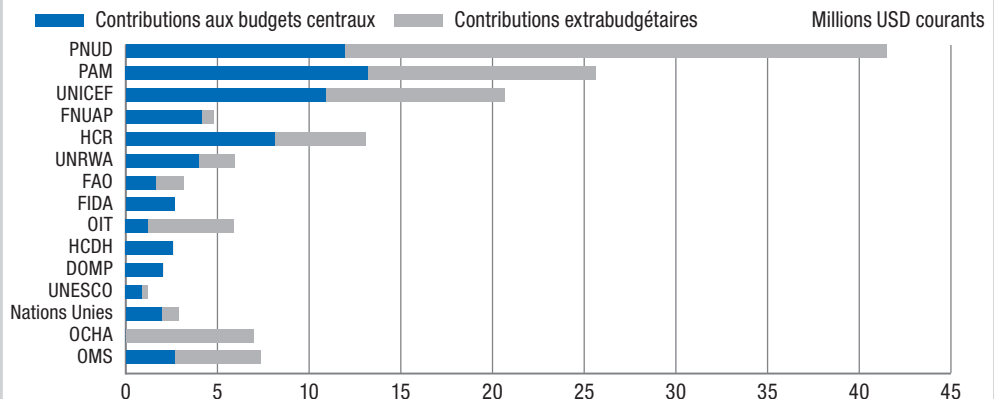
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



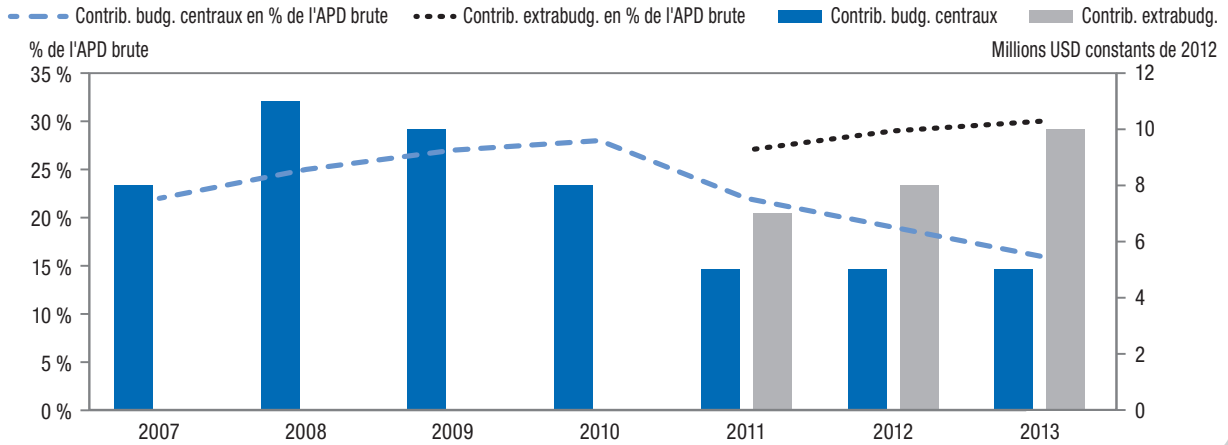
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355446>

ISLANDE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



28 %

Infrastructure et services économiques



25 %

Gouvernement et société civile



24 %

Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)



8 %

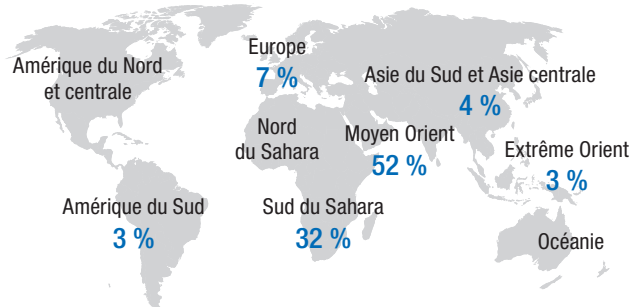
Aide humanitaire



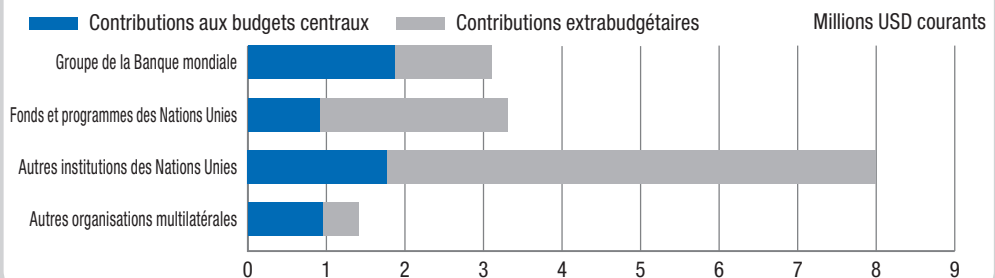
6 %

Destination plurisectorielle

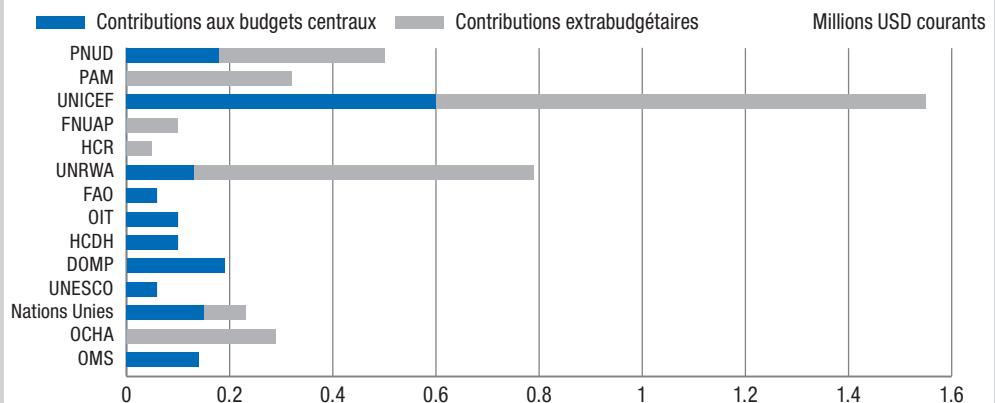
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



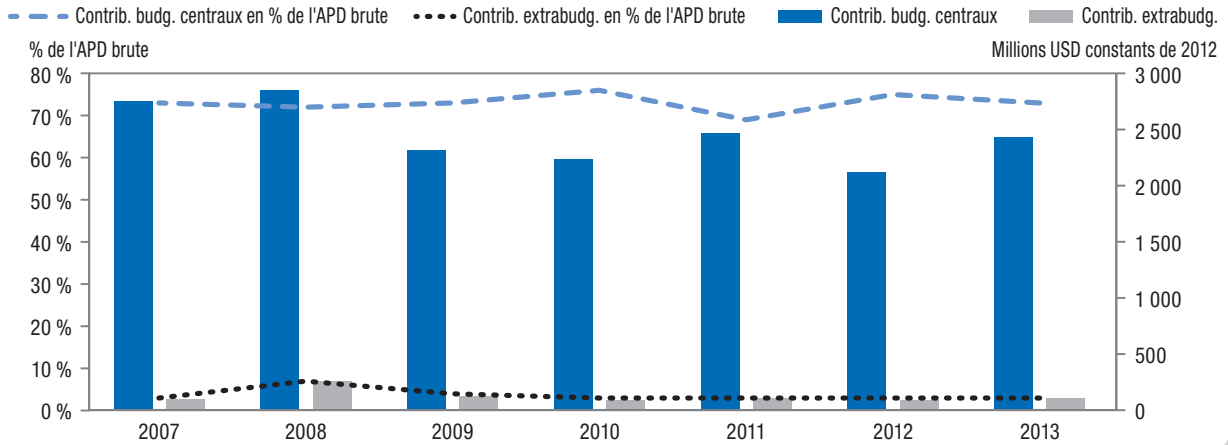
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355436>

ITALIE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



23 %
Destination plurisectorielle



19 %
Aide humanitaire



17 %
Environnement

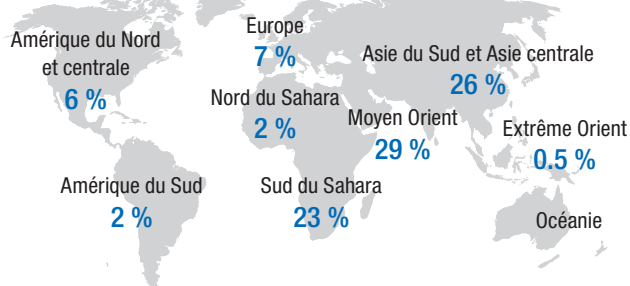


11 %
Gouvernement et société civile

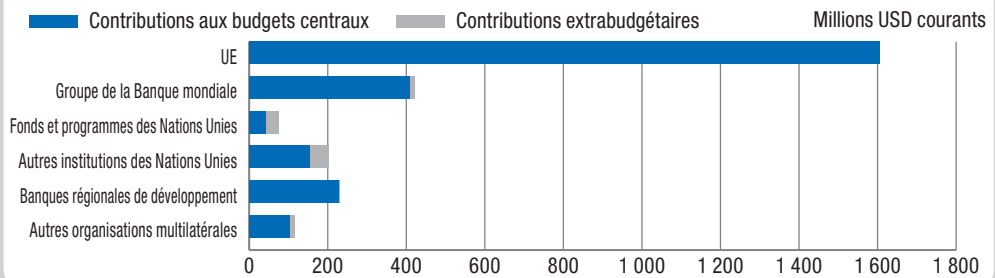


6 %
Éducation

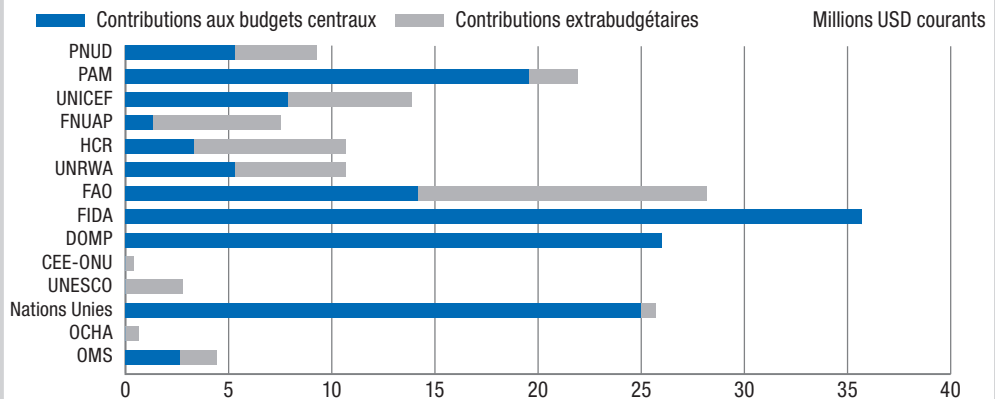
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



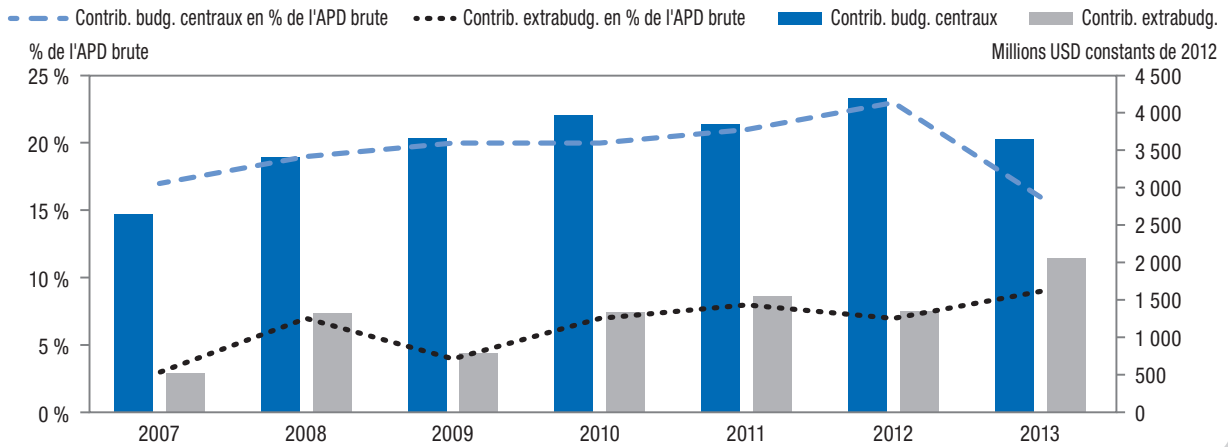
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335451>

JAPON, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



36 %

Aide humanitaire



29 %

Gouvernement et société civile



11 %

Santé



7 %

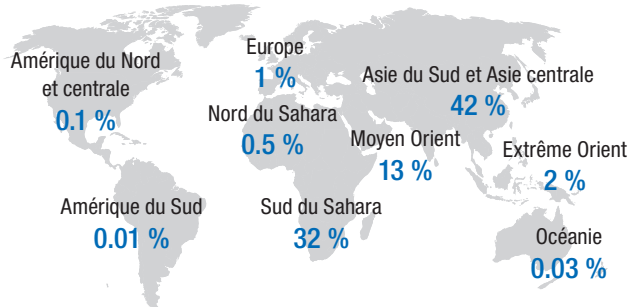
Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)



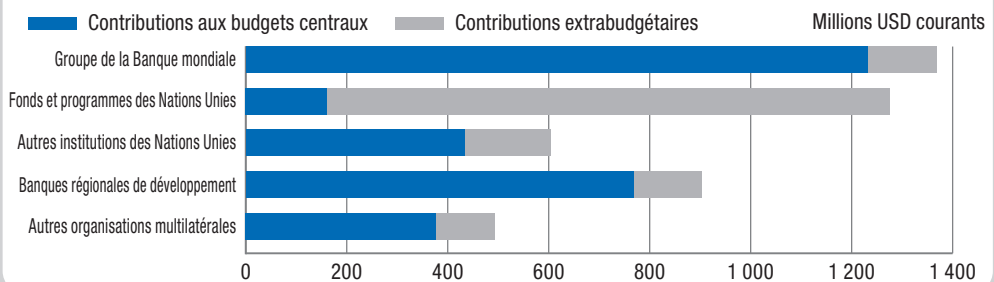
5 %

Destination plurisectorielle

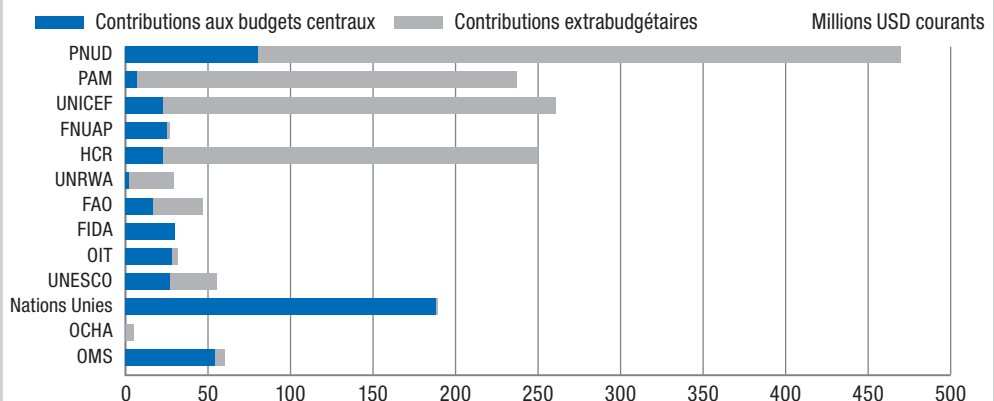
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



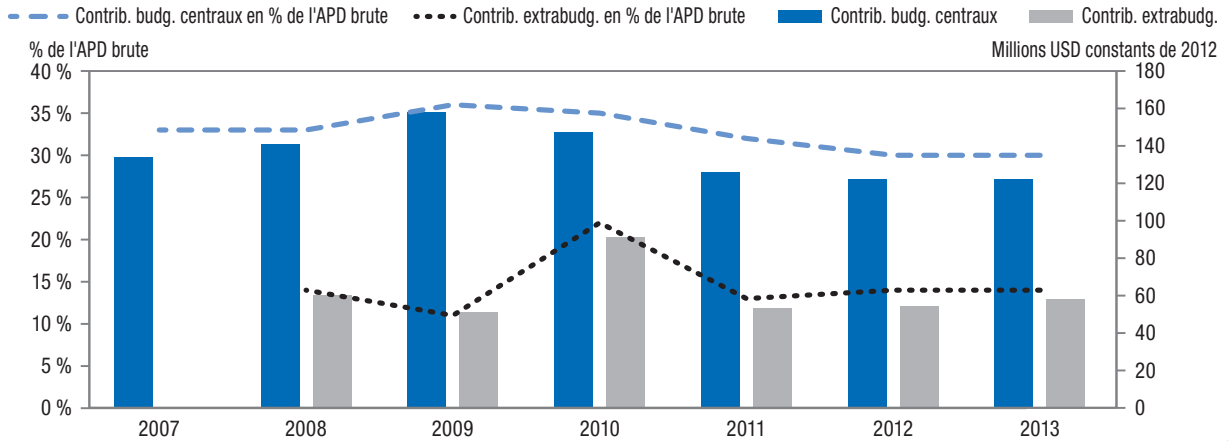
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355465>

LUXEMBOURG, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



33 %

Aide humanitaire



20 %

Santé



18 %

Destination plurisectorielle



10 %

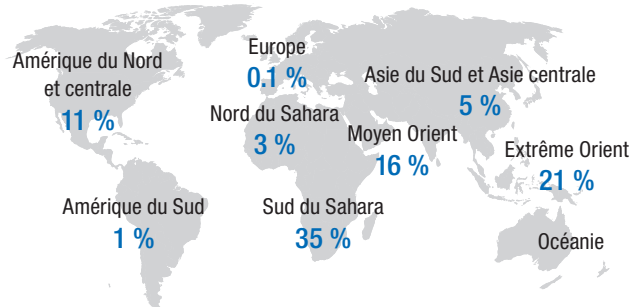
Gouvernement et société civile



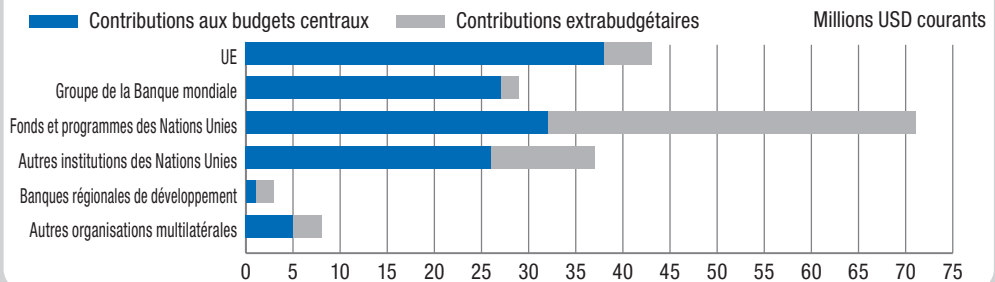
5 %

Éducation

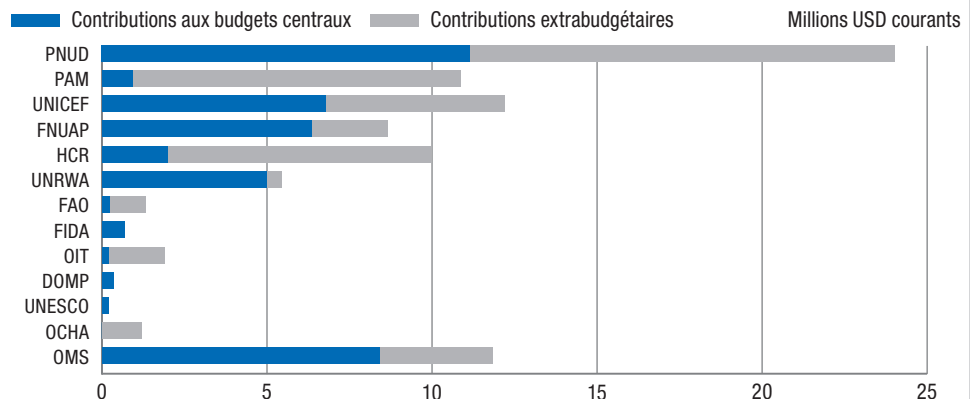
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



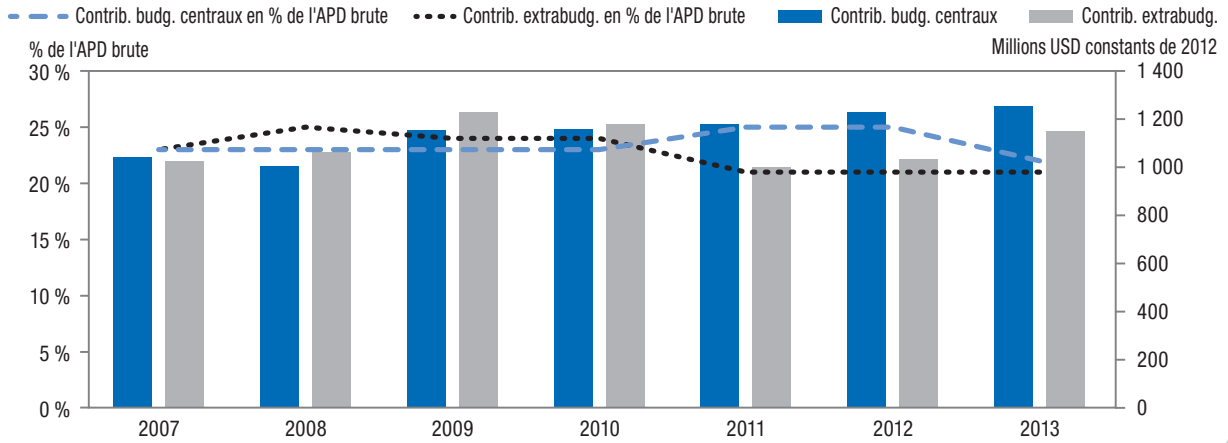
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355482>

NORVÈGE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



18 %

Gouvernement et société civile



15 %

Aide humanitaire



14 %

Éducation



12 %

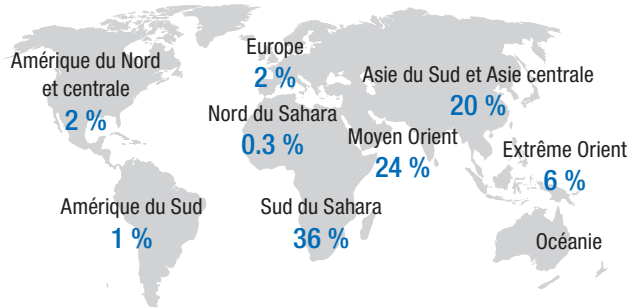
Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)



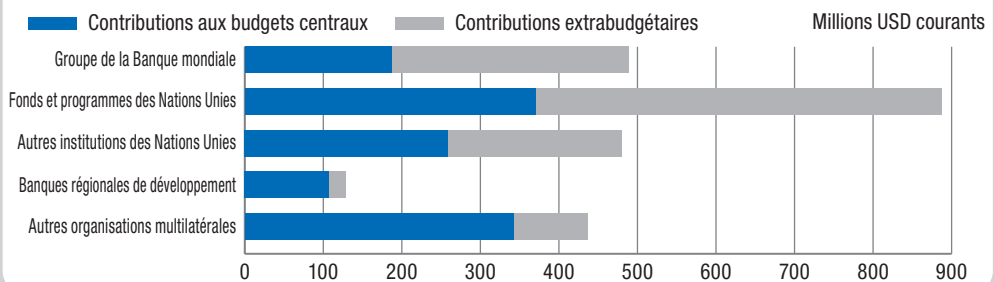
9 %

Politique en matière de population et santé et fertilité

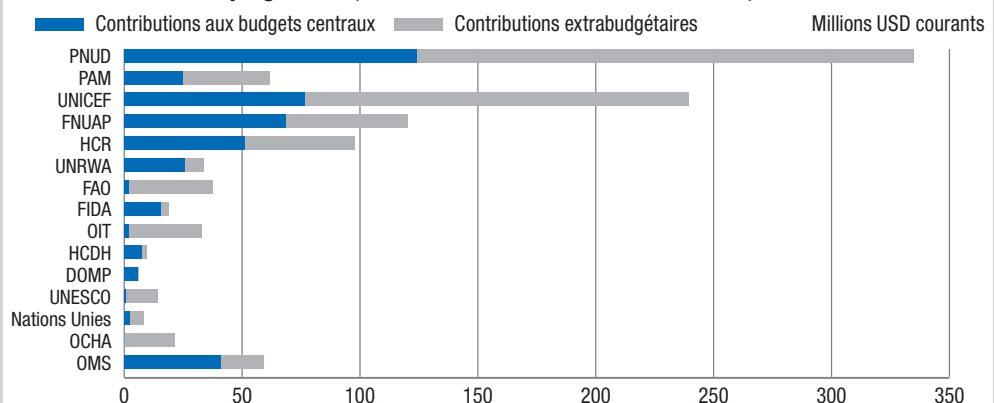
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



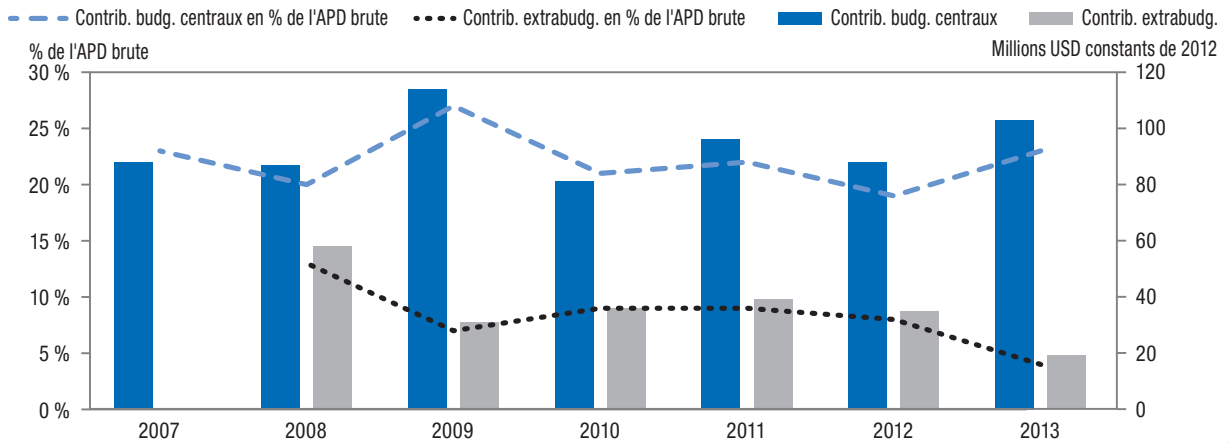
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355500>

NOUVELLE-ZÉLANDE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



22 %

Aide humanitaire



21 %

Infrastructure et services économiques



17 %

Politique en matière de population et santé et fertilité



13 %

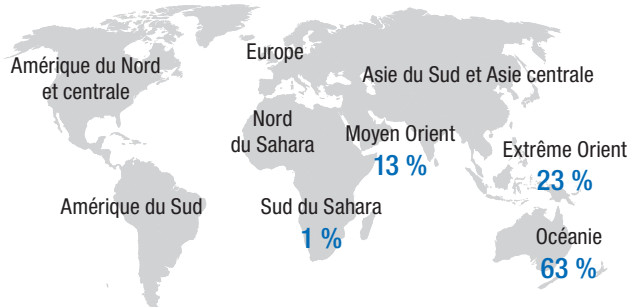
Gouvernement et société civile



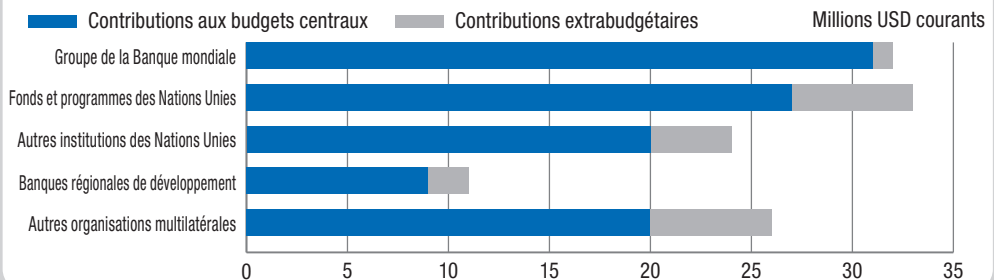
12 %

Agriculture

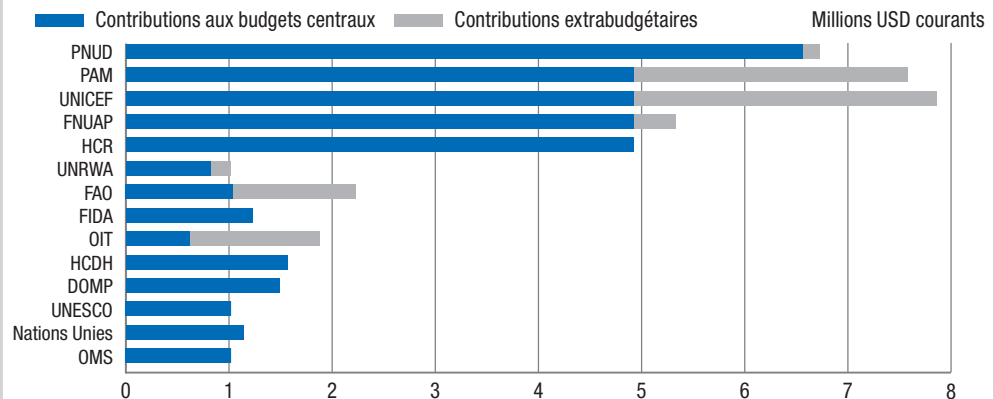
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



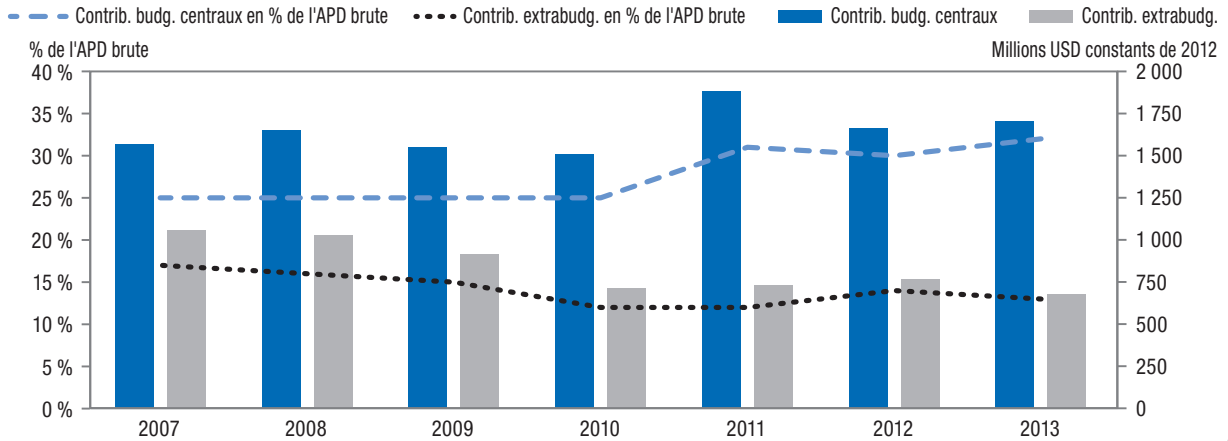
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données). StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335511>

PAYS-BAS, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



22 %
Gouvernement et société civile



15 %
Agriculture



10 %
Éducation

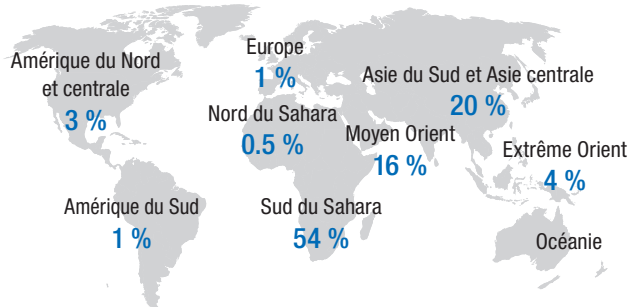


10 %
Infrastructure et services économiques

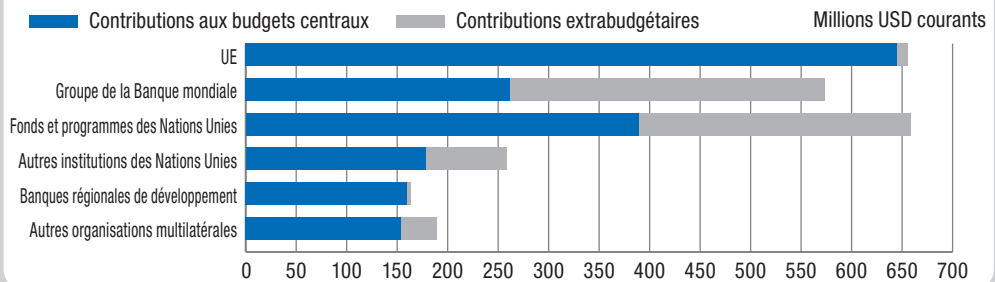


10 %
Approvisionnement en eau et assainissement

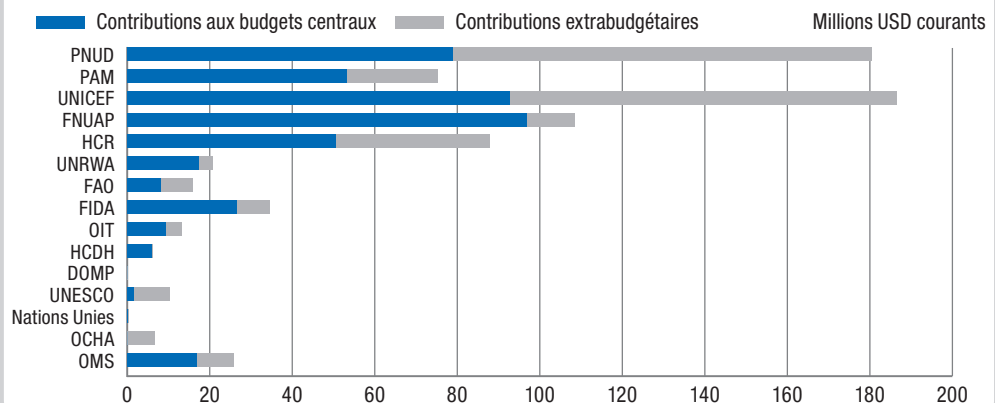
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



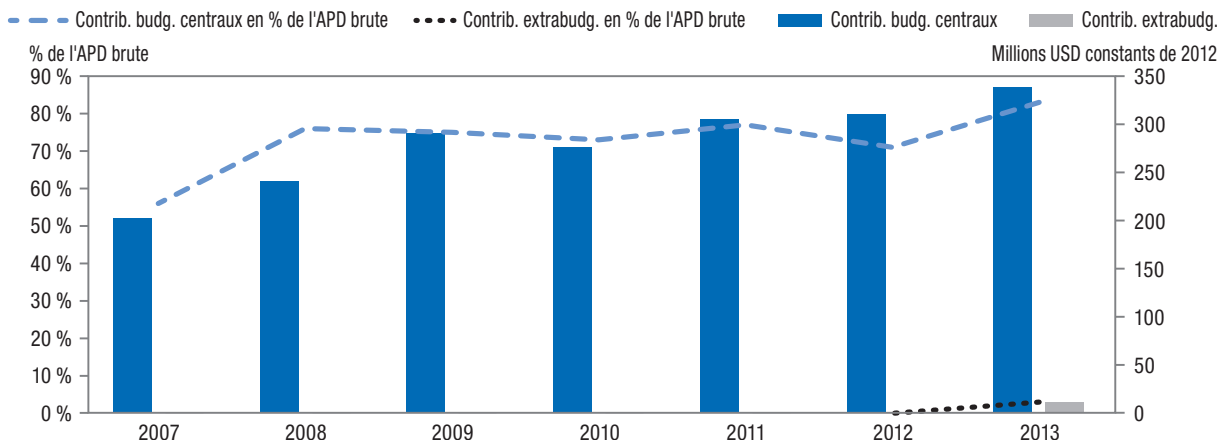
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355494>

POLOGNE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



65 %
Gouvernement et société civile



26 %
Aide humanitaire



6 %
Infrastructure et services économiques

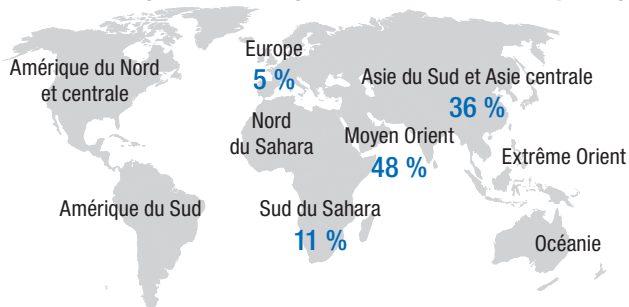


2 %
Éducation

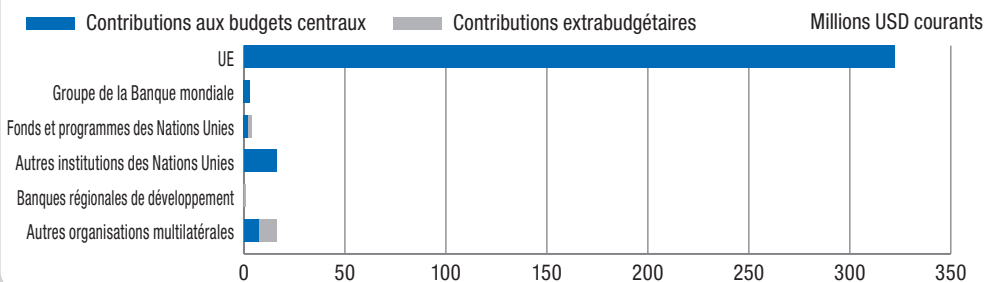


0.5 %
Autres infrastructures sociales

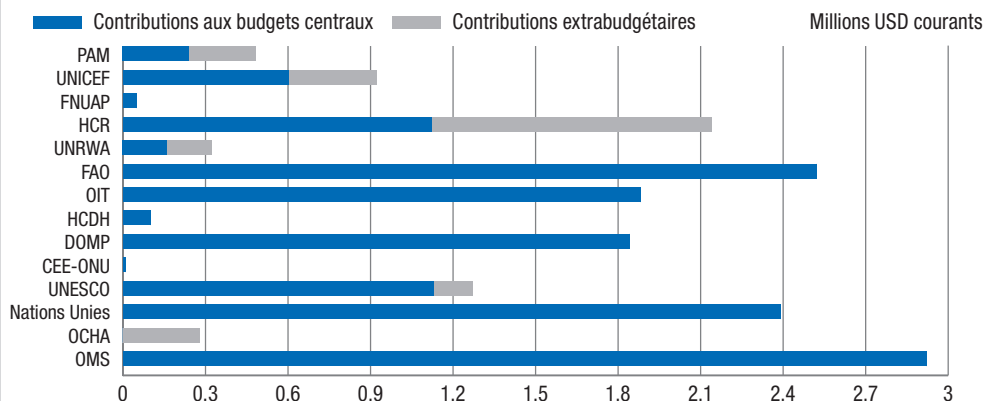
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



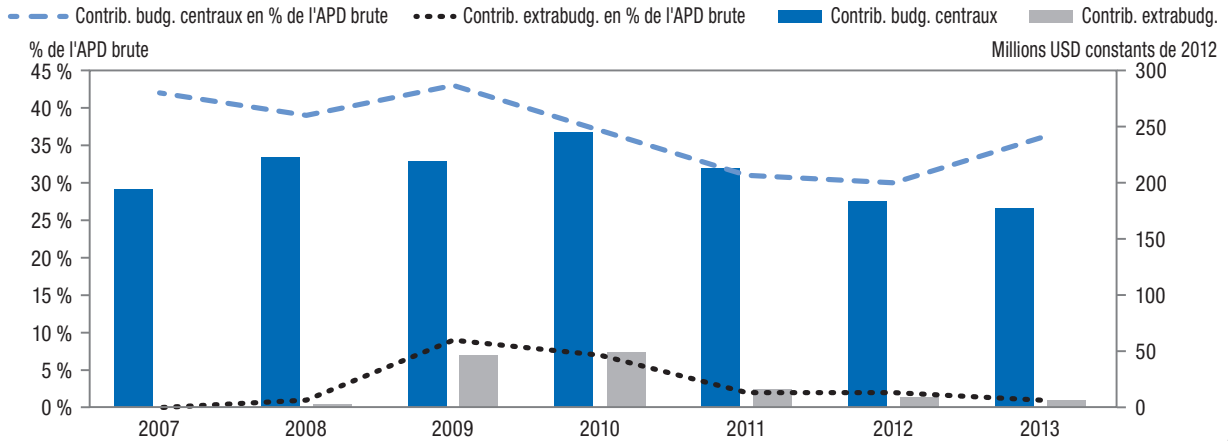
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données). StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335521>

PORTUGAL, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



53 %
Gouvernement et société civile



22 %
Destination plurisectorielle



12 %
Éducation

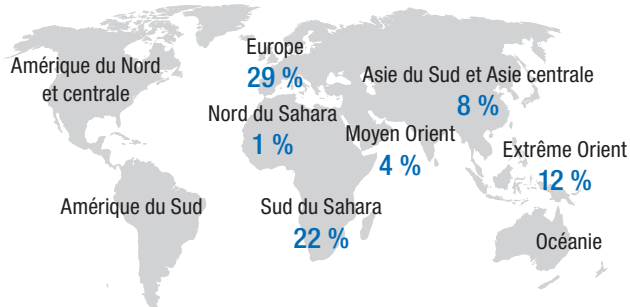


3 %
Aide alimentaire à des fins de développement

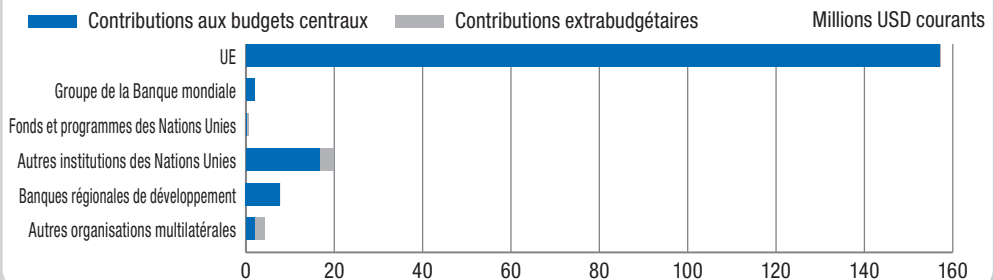


3 %
Environnement

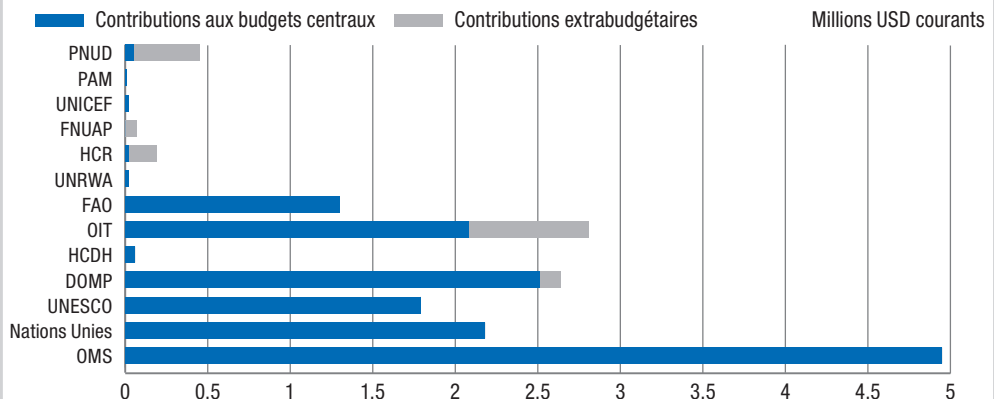
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



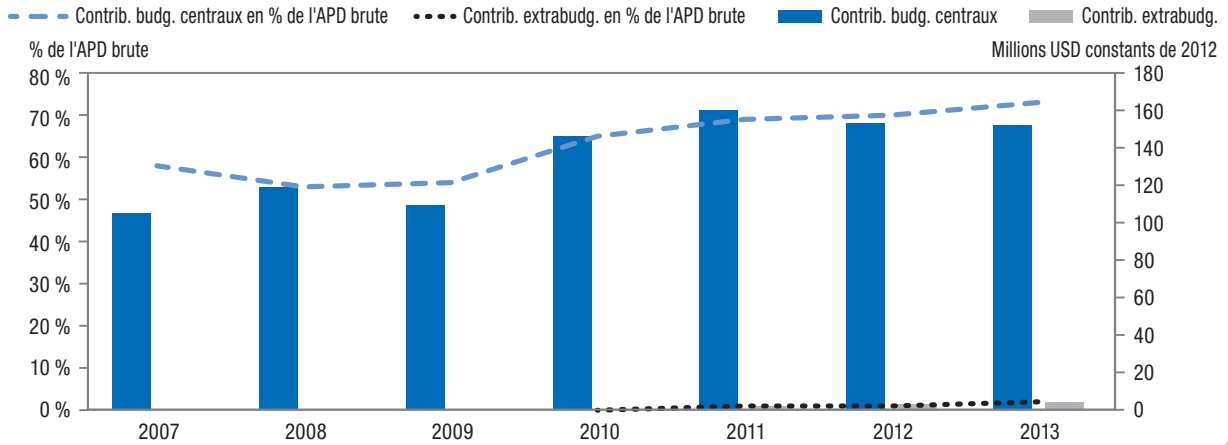
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355534>

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



28 %

Aide humanitaire



23 %

Gouvernement et société civile



15 %

Infrastructure et services économiques



15 %

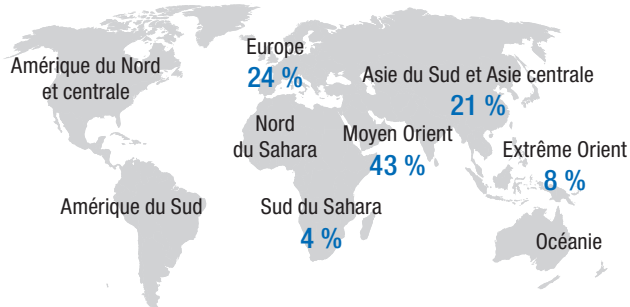
Destination plurisectorielle



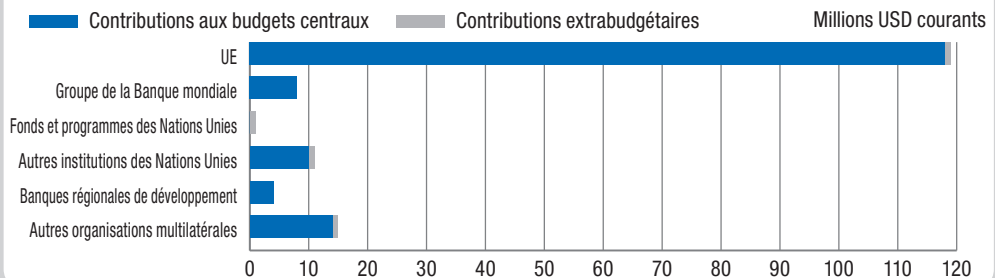
13 %

Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)

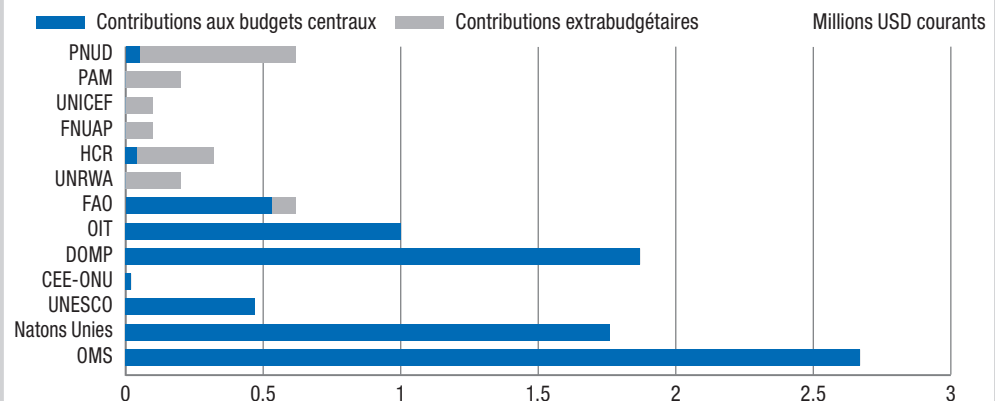
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



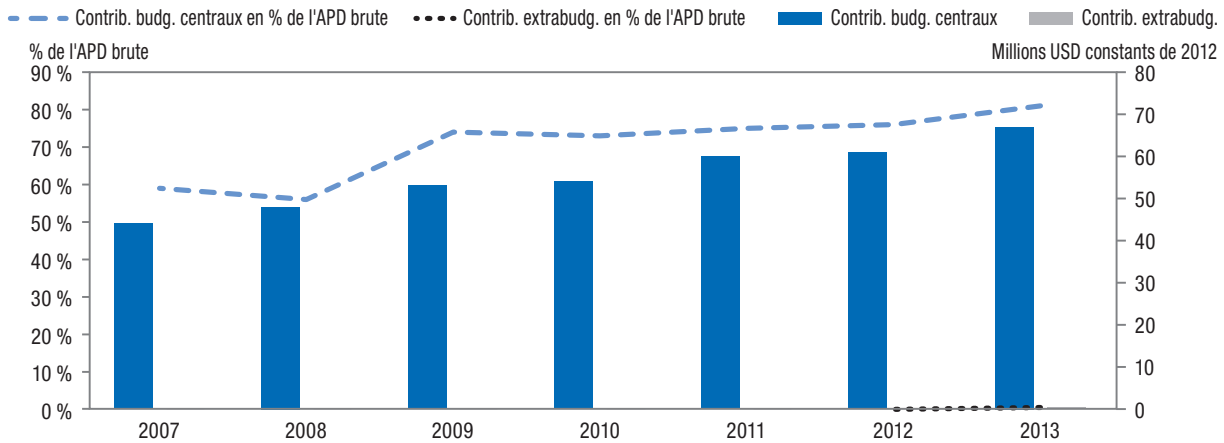
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355347>

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



73 %
Destination plurisectorielle



18 %
Aide humanitaire



5 %
Gouvernement et société civile

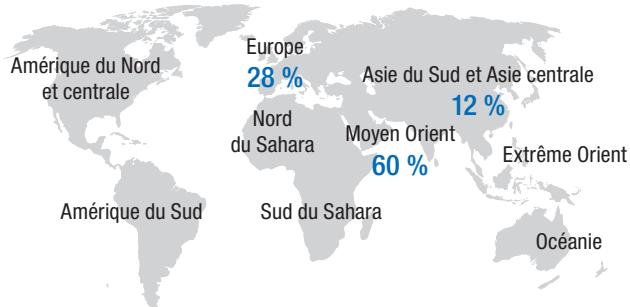


4 %
Santé

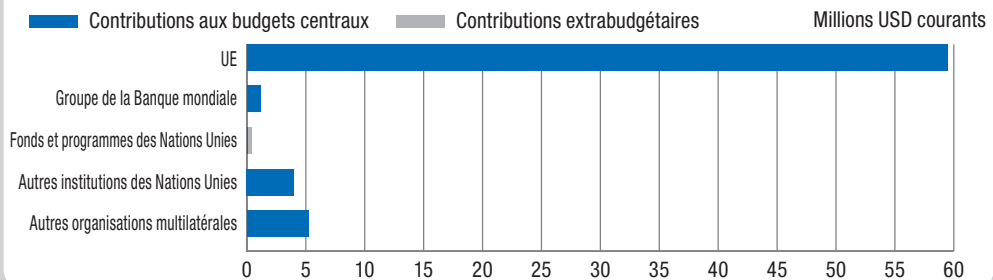


Autres infrastructures sociales

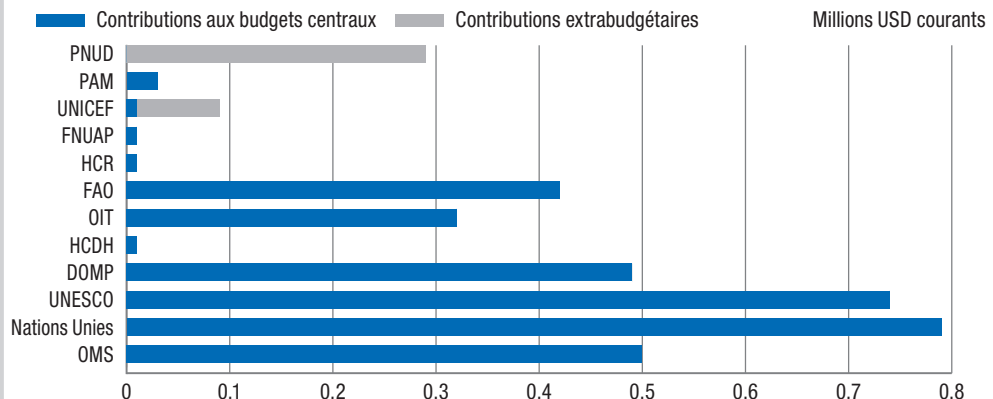
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



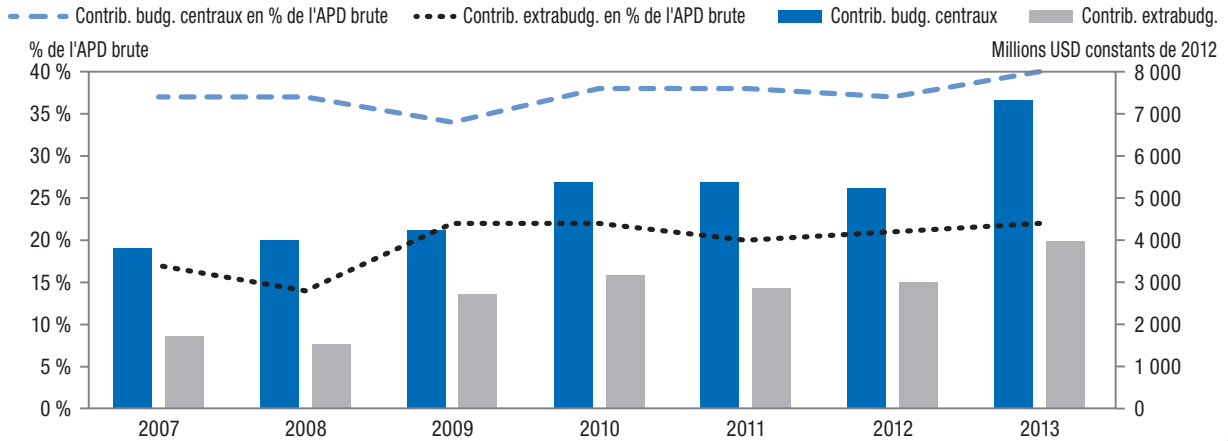
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355543>

ROYAUME-UNI, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



24 %

Aide humanitaire



16 %

Santé



13 %

Infrastructure et services économiques



9 %

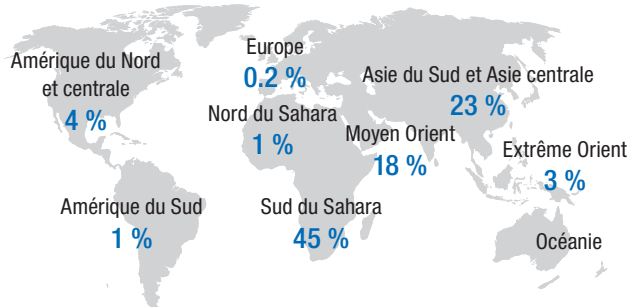
Gouvernement et société civile



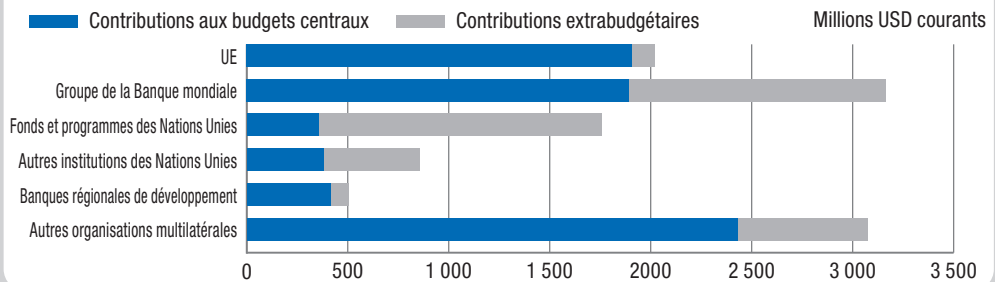
8 %

Éducation

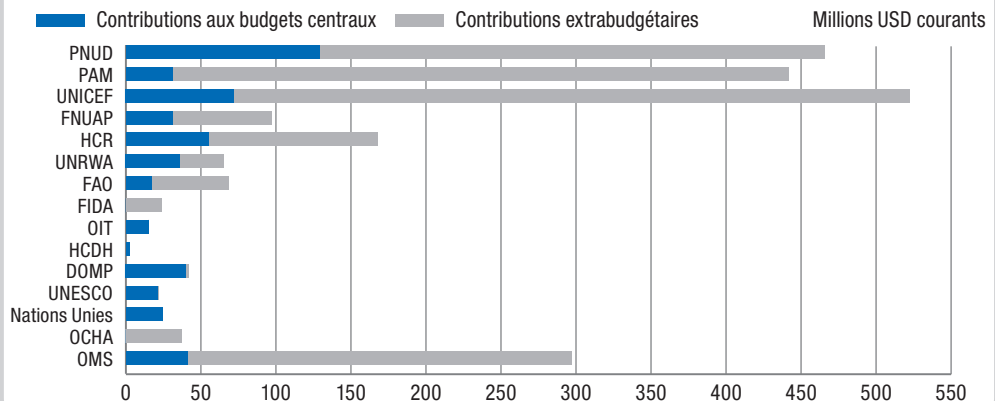
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



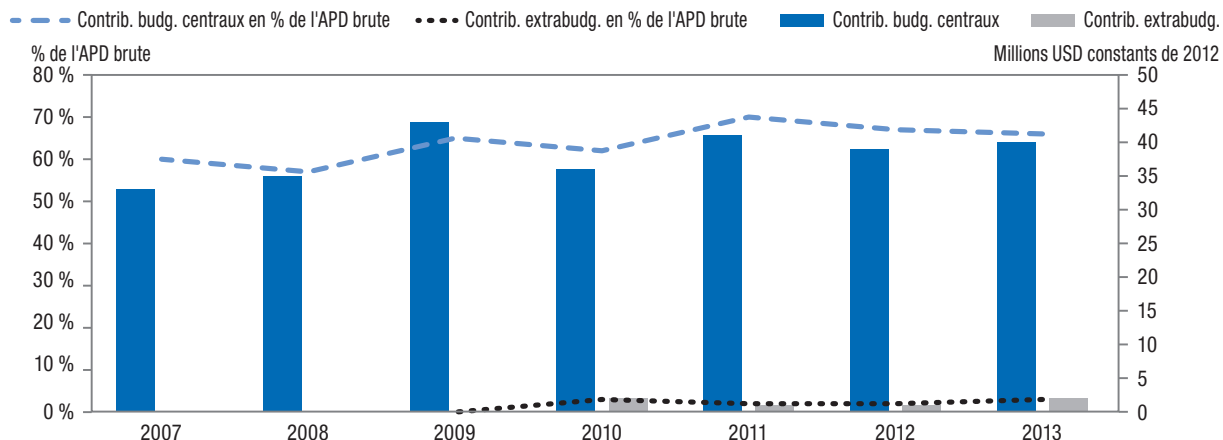
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données). StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335406>

SLOVÉNIE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



41 %

Environnement



23 %

Infrastructure et services économiques



10 %

Autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.)



9 %

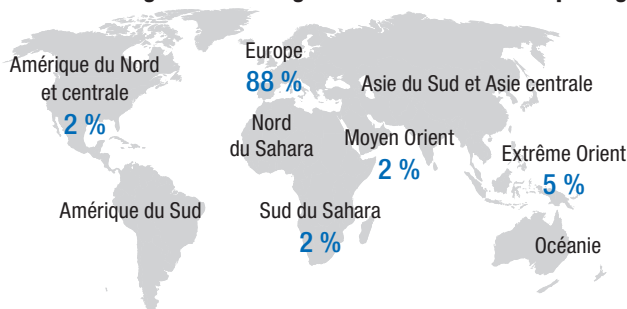
Aide humanitaire



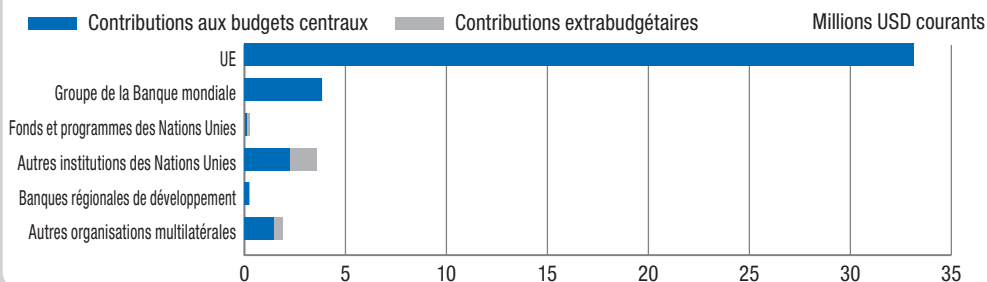
8 %

Approvisionnement en eau et assainissement

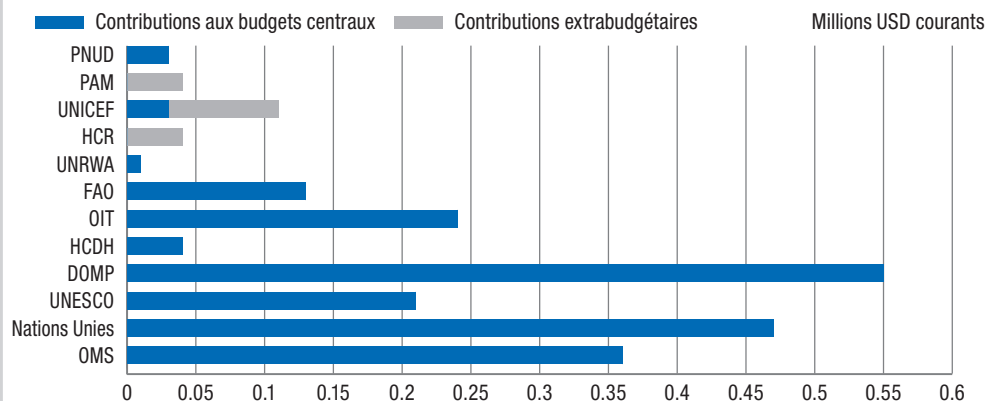
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



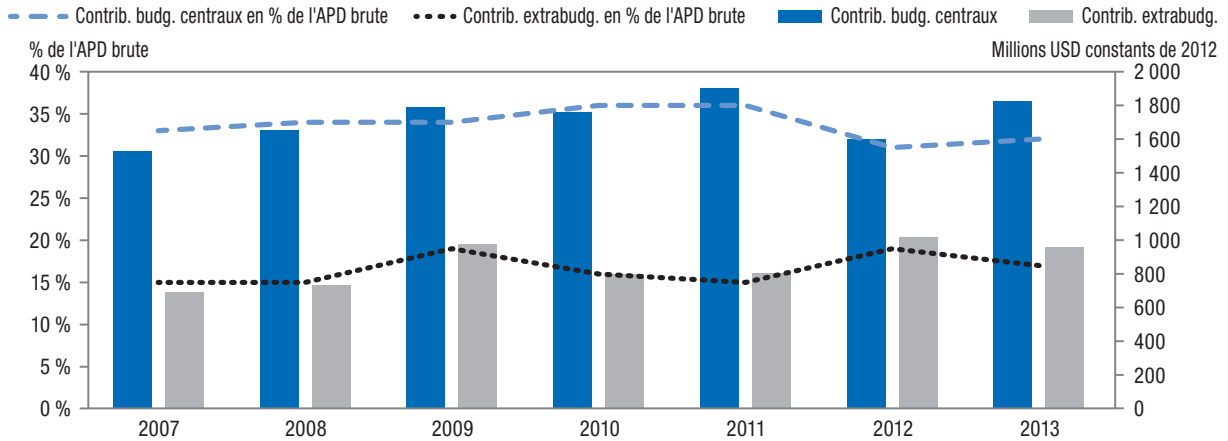
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355556>

SUÈDE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



26 %

Gouvernement et société civile



21 %

Aide humanitaire



10 %

Destination plurisectorielle



8 %

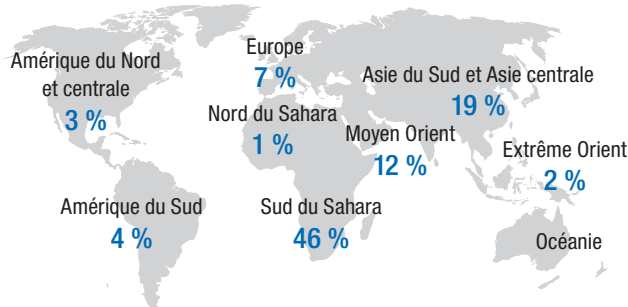
Approvisionnement en eau et assainissement



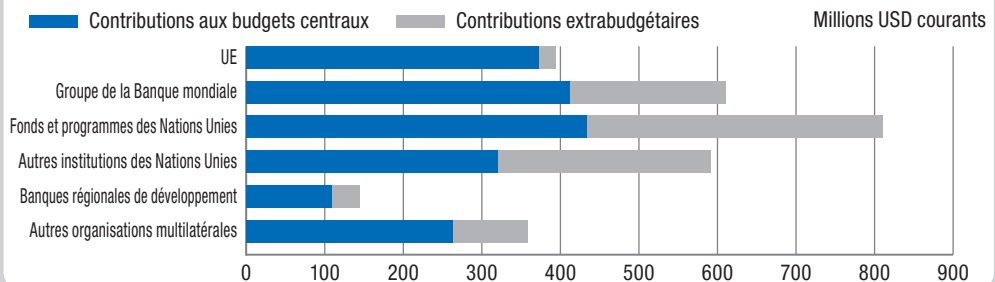
6 %

Infrastructure et services économiques

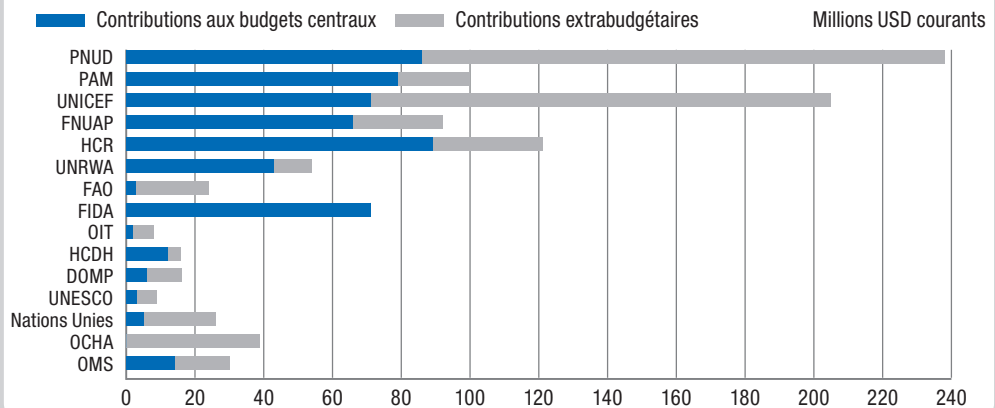
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



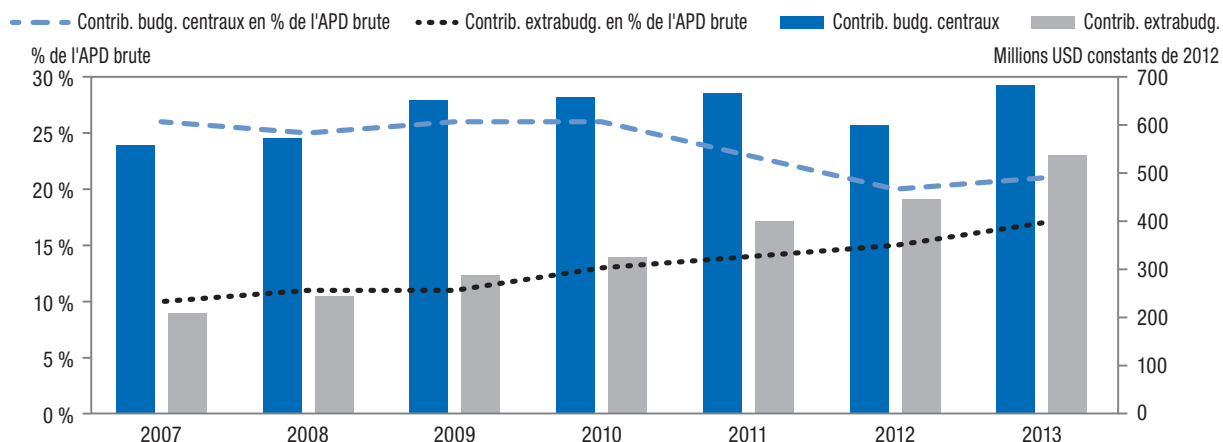
Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893335564>

SUISSE, utilisation du système multilatéral

Versements aux organisations multilatérales sous forme de contributions aux budgets centraux et de contributions extrabudgétaires



5 premiers secteurs recevant des contributions extrabudgétaires, 2013



23 %

Aide humanitaire



20 %

Gouvernement et société civile



14 %

Infrastructure et services économiques



11 %

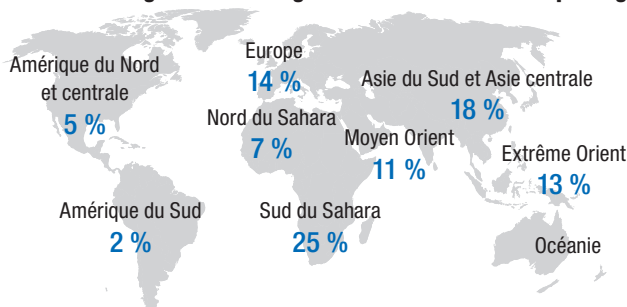
Approvisionnement en eau et assainissement



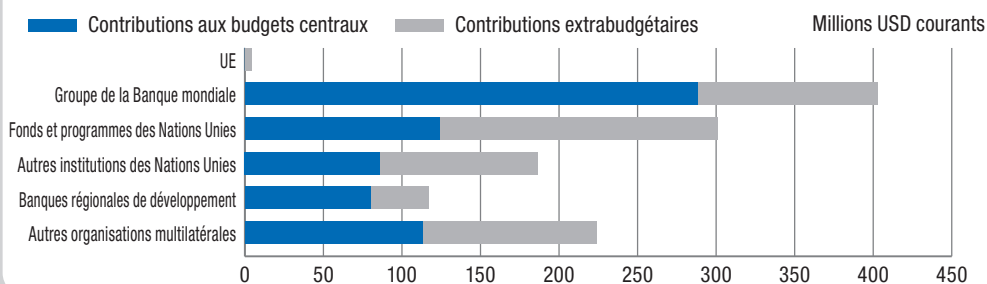
10 %

Destination plurisectorielle

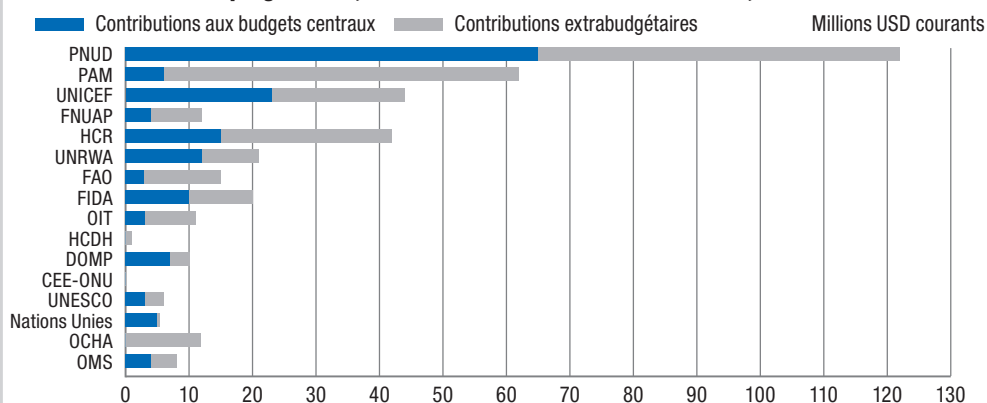
Contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par région, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales par groupe d'organisations, 2013



Contributions aux budgets centraux et contributions extrabudgétaires aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, 2013



Source: OCDE (2014), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données).
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933355330>

Annexe A • Notes sur les sources statistiques utilisées dans L'aide multilatérale 2015

Champ couvert par les données

- Sauf indication contraire, tous les chiffres présentés dans ce rapport correspondent à des versements bruts d'APD, hors allègement de la dette et contributions à l'UE.
- L'Islande, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie ont rejoint le CAD de l'OCDE en 2013. Par conséquent, pour les années antérieures à 2013, les données statistiques disponibles sont partielles.
- Des données fiables sur le financement préaffecté sont disponibles à compter de 2007 pour la plupart des membres du CAD, à l'exception de l'Espagne, du Luxembourg et de la Nouvelle-Zélande, pour lesquels les données sur le financement préaffecté sont disponibles à compter de 2008.

Ventilation sectorielle et géographique

- Pour les définitions du CAD relatives à la classification statistique des différents secteurs, se reporter au site internet suivant : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/documentupload/Les%20codes-objet%20pour%20la%20notification%20des%20apports%20jusqu%20%C3%A0%20et%20y%20compris%202014.pdf>
- Les fiches-pays présentent les cinq principaux secteurs destinataires des contributions extrabudgétaires, parmi les secteurs suivants : agriculture ; aide alimentaire à des fins de développement ; aide humanitaire ; approvisionnement en eau et assainissement ; autres secteurs de la production (sylviculture, pêche, industrie, mines, etc.) ; destination plurisectorielle ; éducation ; environnement ; gouvernement et société civile ; infrastructure et services économiques ; politique en matière de population et santé et fertilité ; santé ; soutien budgétaire général ; autres (coûts administratifs, sensibilisation à la question du développement, etc.).
- En ce qui concerne la ventilation géographique des contributions extrabudgétaires, on notera que, dans chaque fiche-pays, la somme des pourcentages n'est pas nécessairement égale à 100 % du fait que la répartition de certaines contributions n'est pas spécifiée et/ou que certaines contributions sont affectées à plusieurs régions et ne peuvent donc être comptabilisées dans une seule catégorie. En outre, lorsqu'aucun chiffre n'est indiqué pour une partie donnée d'une région, cela signifie qu'aucune contribution n'est affectée à cette sous-région.

Classification des organisations multilatérales

- La catégorie « Fonds et programmes des Nations Unies » comprend les organisations multilatérales suivantes : PNUD, PAM, UNICEF, FNUAP, HCR et UNRWA. La catégorie « Autres ONU » comprend, entre autres, les organisations multilatérales suivantes : FAO, FIDA, OIT, HCDH, DOMP, CEE-ONU, UNESCO, budget général des Nations Unies, BGAH et OMS. Les « Banques régionales de développement » comprennent, entre autres, les institutions suivantes : BafD, BAsD et BID. La catégorie « Autres » comprend, entre autres, le Fonds mondial et GAVI.
- Dans la catégorie « Autres ONU », « NU » désigne le budget général des Nations Unies.

- Les contributions aux grands fonds fiduciaires du Groupe de la Banque mondiale qui figurent sur la Liste des organisations internationales éligibles à l'APD, présentée à l'annexe 2 des Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD de l'OCDE (OCDE, 2011), sont comptabilisées comme des contributions au budget central des « autres » organisations multilatérales, et donc non comme des contributions extrabudgétaires au Groupe de la Banque mondiale. Toutefois, pour les besoins de l'analyse, ces contributions sont considérées comme du financement préaffecté au chapitre 4 du présent rapport.

Autres précisions

- L'Union européenne (UE) a apporté la précision suivante : « L'Union européenne occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans le domaine de l'aide au développement. Bien qu'elle soit membre de plein droit du CAD et un donneur à part entière, avec sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction ».
- Dans l'ensemble de ce rapport, l'UE est considérée comme une organisation multilatérale pour les besoins de l'analyse. Toutefois, on trouvera parmi les fiches-pays un profil de l'UE qui indique les contributions qu'elle apporte en tant que donneur aux organisations multilatérales.
- Le 11 mai 2015, les États-Unis ont présenté des modifications portant sur les chiffres communiqués au CAD pour 2010-2013, afin qu'elles soient prises en compte dans la base de données du Système de notification des pays créanciers en juin 2015 (le tableau ci-dessous indique le montant total révisé des contributions apportées aux organisations multilatérales ou acheminées par leur intermédiaire). Les chiffres ajustés intègrent la révision des contributions obligatoires aux organisations multilatérales, ainsi que des contributions annuelles au Fonds pour l'environnement mondial et aux fonds, programmes et agences spécialisées des Nations Unies. Étant donné que l'élaboration du présent rapport était déjà bien avancée au moment où les données révisées ont été communiquées, les chiffres révisés n'ont pas été pris en compte dans ce rapport.

Montant total révisé des contributions apportées aux organisations multilatérales ou acheminées par leur intermédiaire

Versements bruts – dollars courants

Millions USD	2010	2011	2012	2013
APD multilatérale des États-Unis – versements bruts	3 794	3 737	4 986	4 979
APD bilatérale des États-Unis acheminée par l'intermédiaire d'organisations multilatérales – versements bruts	4 410	4 272	4 741	4 576

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

L'aide multilatérale 2015

DE MEILLEURS PARTENARIATS POUR LE MONDE DE L'APRÈS-2015

Publié tous les deux ans, ce rapport dresse un état des lieux de l'architecture mondiale des organisations multilatérales et de certains de ses rouages. Ainsi, plus de 200 de ces organisations – dont, par exemple, celles du système des Nations Unies, la Banque mondiale et les fonds mondiaux – reçoivent environ un tiers de l'APD totale. Si l'on tient compte du financement préaffecté dirigé vers les organisations multilatérales, cette part atteint deux cinquièmes. Le degré d'utilisation du système multilatéral par les donateurs sera d'autant plus élevé que ceux-ci jugeront important d'acheminer leur aide par ce canal. L'observation suivie des changements majeurs qui marquent le système multilatéral et des grands enjeux qui le traversent, est un moyen essentiel d'accroître son efficacité : elle constitue l'objet principal de ce rapport.

L'aide multilatérale 2015 examine comment, dans le monde de l'après-2015, les fournisseurs bilatéraux peuvent aider les organisations multilatérales à réaliser les changements nécessaires et à mettre en place les partenariats efficaces qui s'imposent pour i) assurer une utilisation optimale de toutes les ressources disponibles pour le développement, y compris le financement préaffecté, et ii) mobiliser des connaissances et des ressources auprès d'autres partenaires que les « donateurs traditionnels ».

Sommaire

Synthèse : L'aide multilatérale dans le monde de l'après-2015

Partie I. Tendances et pratiques dans le paysage mondial de l'aide multilatérale

Chapitre 1. Tendances récentes dans le paysage mondial de l'aide multilatérale

Chapitre 2. Utilisation du système multilatéral par les membres du CAD

Partie II. Monter en puissance pour soutenir les partenariats de l'après-2015

Chapitre 3. Pratiques et réformes des fournisseurs bilatéraux et des organisations multilatérales visant à accroître l'efficacité du financement préaffecté

Chapitre 4. Les mécanismes de mise en commun de fonds mondiaux et les autres instruments de préaffectation des financements : quelle est leur efficacité sur le terrain ?

Chapitre 5. Mobiliser les connaissances et les ressources des fournisseurs non membres du CAD pour les partenariats de l'après-2015

Partie III. Profils des pays

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257528-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

