

Chapitre 7

Gestion de l'aide publique au développement multilatérale

Les institutions multilatérales sont un important canal d'acheminement de l'APD des pays membres du CAD. Pour de nombreux pays, et pour les petits donateurs en particulier, les organisations multilatérales offrent l'avantage de pouvoir mobiliser des volumes importants de ressources et d'élargir les objectifs en matière de développement. Elles contribuent également à la coordination des interventions des donateurs face aux problèmes de développement dans le monde. Pourtant, pour améliorer la cohérence du système global d'aide, il conviendrait de resserrer les liens stratégiques et opérationnels entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.

Quoique distincts des institutions multilatérales, les fonds mondiaux proposent néanmoins aux pays membres du CAD un autre moyen de s'attaquer aux défis du développement à l'échelle régionale ou mondiale. Ces fonds présentent un certain nombre d'avantages. Pour autant, les gestionnaires de l'aide doivent s'interroger sur leurs capacités à rendre des comptes et leur aptitude à adopter une démarche partenariale ainsi que sur les éventuels doublons avec des structures existantes.

Aide multilatérale

Pour être comptabilisées par le CAD dans l'aide multilatérale, les contributions doivent répondre à certaines conditions :

- être versées à une organisation intergouvernementale qui consacre une part importante, voire la totalité, de ses activités aux pays en développement (ou en transition);
- être regroupées de sorte qu'elles perdent leur identité et font partie intégrante de l'actif financier de l'institution;
- être versées, une fois regroupées, à l'initiative de l'institution concernée.

Toute APD ou aide publique qui ne remplit pas ces conditions est classée dans l'aide bilatérale, aide multibilatérale comprise, à savoir les contributions versées à titre volontaire en sus des contributions générales des donateurs et affectées à des activités spécifiques¹. L'aide multibilatérale occupe une place de choix dans les profils de financement de certaines institutions des Nations unies. Mais lorsque de vastes montants d'aide multibilatérale sont préaffectés à des secteurs ou des pays spécifiques, les priorités de l'organisme multilatéral peuvent être réorientées, ce qui limite le caractère multilatéral de l'institution. Certains membres du CAD estiment cependant que les contributions volontaires sont un moyen de gagner en influence, de cibler le programme sur des enjeux spécifiques et d'accroître l'efficacité des organisations multilatérales. Lorsque les donateurs répondent à des appels à contribution – dans le cadre du Programme alimentaire mondial (PAM) par exemple – ces fonds sont préaffectés par défaut à des objectifs spécifiques et donc alignés sur les priorités de l'organisation en question.

Les membres du CAD consacrent pratiquement un tiers de leur APD brute aux institutions multilatérales². Les principales catégories d'institutions multilatérales sont les suivantes :

- la Communauté européenne (pour les États Membres de l'Union européenne) : cette catégorie recouvre le Fonds européen de développement (FED) et des activités de développement financées sur les ressources propres de la Commission européenne (CE). Dans les statistiques du CAD, les contributions à ces institutions sont fictivement réaffectées à chaque État membre sur une base proportionnelle. La Commission européenne est le premier destinataire d'aide multilatérale pour ce qui est des contributions de base (36%);
- les banques multilatérales de développement : le groupe de la Banque mondiale (24% des contributions de base), y compris son Association internationale de développement (IDA), et les quatre banques régionales de développement avec leurs guichets d'aide concessionnelle que sont la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BID);
- des institutions des Nations unies (20% des contributions de base), comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Le financement de base des institutions multilatérales est pluriannuel. Les instruments d'APD de la CE couvrent une période de six à sept ans et le cadre de financement pluriannuel du PNUD s'étale sur quatre ans. Les orientations stratégiques et les priorités d'affectation de l'aide des banques multilatérales de développement et des fonds mondiaux sont arrêtées lors des négociations pour la reconstitution des ressources qui ont lieu tous les trois ou quatre ans.

La cohérence de l'aide multilatérale

« Renforcer la cohérence entre les responsables des différents volets de l'aide multilatérale. » (Leçon 7)

Le renforcement de la cohérence entre les ministères responsables des différents volets de l'aide multilatérale est un réel enjeu pour les pays membres du CAD. Ils doivent s'appliquer à resserrer les liens entre toutes les composantes du système national d'aide ayant une incidence sur le développement multilatéral afin d'accroître l'efficacité de l'architecture internationale de l'aide et de renforcer l'impact sur le terrain.

Dans pratiquement tous les pays, la responsabilité de l'aide multilatérale est éclatée entre plusieurs ministères. Souvent, le ministère des finances gère les contributions de base et conduit le dialogue politique avec les banques multilatérales de développement, notamment la Banque mondiale, tandis que le ministère des affaires étrangères – ou, dans certains cas, l'administration chargée du développement – gère les relations avec la plupart des autres institutions multilatérales. Au sein du ministère des Affaires étrangères, la responsabilité des questions multilatérales, y compris les aspects de coopération et d'orientation stratégique, est généralement confiée à un département ou un service spécifique avec des équipes distinctes dédiées aux relations avec les institutions des Nations unies, avec la CE et, parfois, avec les institutions financières internationales. Dans tous les cas, c'est le ministère des affaires étrangères qui coordonne les politiques concernant les organisations multilatérales avec les autres ministères. L'Irlande, soucieuse de renforcer la cohérence interne en matière de développement multilatéral en général et de tirer le meilleur parti de l'expertise et des compétences de sa fonction publique, est allée encore plus loin en créant un comité interdépartemental sur le développement (Gouvernement de l'Irlande, 2006).

Les relations avec les institutions des Nations unies font souvent intervenir plusieurs ministères. Ainsi, alors que la gestion des contributions au budget central de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des relations avec cette dernière relève habituellement du ministère de la Santé, celui-ci peut s'appuyer sur les spécialistes du développement et les experts techniques de l'administration en charge du développement ou du ministère des Affaires étrangères. Le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture peuvent avoir la responsabilité, respectivement, des questions de climat et des questions d'agriculture, ou être sollicités pour une expertise technique.

Pour la Communauté européenne, la cohérence des politiques et la gestion de l'aide au développement sont deux problématiques complexes. Ses décisions subissent l'influence des États Membres, du Parlement européen et de la Commission européenne (CE), qui peuvent avoir des priorités différentes, voire contradictoires. La Commission – qui est le premier pourvoyeur d'aide multilatérale au monde – met en œuvre les activités de coopération au développement. Les principaux acteurs au sein de la Commission sont la Direction générale (DG) « Relations extérieures », la DG « Développement », le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) et EuropeAid, l'organe chargé de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission. Les délégations locales de la CE assurent l'exécution des programmes d'aide extérieure dans les pays partenaires.

La Commission européenne finance des activités de développement via les lignes du budget de l'Union européenne affectées aux relations extérieures et via le Fonds européen de développement (FED). Les fonds pour les relations extérieures couvrent des activités qui ne sont pas considérées comme relevant de l'APD et sont alimentés par des contributions des États Membres au budget ordinaire et par d'autres sources, comme les droits de douane. Le FED est un programme pluriannuel de soutien aux pays en développement de la région Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), à l'Afrique du Sud, aux territoires d'outre-mer des États Membres et à certains fonds thématiques tels que l'aide alimentaire. Il est approvisionné par des contributions volontaires des États Membres et géré par la DG Développement, EuropeAid et, pour l'aide d'urgence, par ECHO. Les fonds affectés aux relations extérieures et au FED se répartissent entre plusieurs instruments de programmation, notamment d'importants programmes régionaux/géographiques.

Stratégie multilatérale

Dans la plupart des pays membres du CAD, l'engagement auprès d'organisations multilatérales fait partie des priorités. Certains pays ont récemment élaboré – ou sont en train de le faire – une stratégie globale qui sous-tend cet engagement et en fixe les priorités et les objectifs. Ces stratégies orientent les décisions sur l'évolution des relations, les niveaux de financement et les approches pangouvernementales de la gestion des partenariats avec les organisations multilatérales. D'autres donateurs fixent des priorités multilatérales dans le cadre de leur politique générale de développement.

En règle générale, les priorités et les objectifs multilatéraux des pays membres du CAD soit sont alignés sur les priorités et les objectifs bilatéraux, soit viennent les compléter en couvrant des régions, des pays et des secteurs qui échappent au cadre bilatéral. Dans leur majorité, les membres du CAD optent pour la première approche.

Tous les pays membres du CAD souhaitent un système multilatéral plus efficace et certains ont conçu, ou sont en train de le faire, des cadres d'évaluation en complément

La Suède et sa stratégie de coopération multilatérale au développement

La Stratégie pour la coopération multilatérale au développement de la Suède, lancée en avril 2007, est une première étape en direction d'un engagement mieux défini et plus orienté sur les résultats en matière de coopération multilatérale au développement. Ce texte énonce les principes qui régissent la répartition des ressources multilatérales. L'un d'entre eux prévoit d'évaluer la pertinence et l'efficacité des partenaires multilatéraux de la Suède de façon à éclairer les décisions de financement lors des négociations budgétaires et des reconstitutions annuelles. Si l'action d'une organisation multilatérale n'est pas considérée comme pertinente, les contributions qui lui sont allouées seront réduites et, le cas échéant, progressivement supprimées. La préférence sera donnée aux contributions non préaffectées et au financement à long terme pour renforcer la prévisibilité des apports. Les contributions à des fonds verticaux seront appelées à devenir exceptionnelles et l'aide multilatérale ne sera plus accordée qu'aux programmes par pays et aux activités prioritaires. Le financement de l'aide humanitaire obéira aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire désormais internationalement reconnus. Enfin, la Stratégie prévoit de nouveaux instruments et méthodes de travail – comme une grille d'évaluation, des stratégies dédiées vis-à-vis des principales institutions multilatérales, une répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi), et une remise à plat des statistiques et des méthodes de notification de l'aide multilatérale.

des outils d'évaluation et d'audit des organisations multilatérales. Les membres du CAD passent en revue les points forts et les points faibles des institutions multilatérales et évaluent l'impact et l'efficacité de leur action, y compris du point de vue de son adéquation aux politiques et aux priorités des gouvernements. Dans certains cas, le personnel des pays membres du CAD présent sur le terrain suit et évalue la performance des organisations multilatérales dans les pays partenaires. Outre qu'elle permet une plus grande cohésion entre les canaux bilatéral et multilatéral et le partage des enseignements tirés de l'expérience, cette évaluation sur le terrain peut aussi éclairer les décisions concernant l'évolution des relations et les niveaux de financement.

Parallèlement, de nombreux membres du CAD ont conscience que la multiplication des évaluations bilatérales mesurant l'efficacité de l'action multilatérale augmente les risques de doublon et les coûts de transaction. Pour y remédier, un certain nombre de donateurs ont mis au point une approche commune de l'évaluation des organisations multilatérales, à travers le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN – encadré 7.1).

Encadré 7.1. Le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales

Le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) a été créé en 2002 par des pays donateurs partageant des valeurs communes : l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Ces pays souhaitent partager leurs informations et tirer ensemble les enseignements de leur expérience de suivi et d'évaluation des activités des organisations multilatérales. Ils organisent également des enquêtes annuelles de perception relatives aux organisations multilatérales, par le biais de leurs réseaux d'ambassades et de bureaux locaux.

En 2006, le MOPAN a mis au point un « tableau de bord prospectif » pour permettre aux pays donateurs d'évaluer l'efficacité des organisations multilatérales. Ce tableau de bord met l'accent sur les relations stratégiques et opérationnelles ainsi que sur la gestion des connaissances. Il comporte 20 indicateurs de performance clés répartis en quatre catégories. Chaque indicateur se décline en deux à six micro-indicateurs. Le MOPAN cherche à connaître l'opinion des parties prenantes sur cette approche et les outils personnalisés de collecte et d'analyse des données qui s'y rattachent afin de mettre à l'épreuve l'approche harmonisée dès la fin 2008.

A compter de 2009, cette nouvelle approche devrait couvrir chaque année six organisations multilatérales par an, par catégorie. Seront concernés les banques multilatérales de développement, les institutions des Nations unies, les organisations internationales d'aide humanitaire et les fonds mondiaux. Afin de rassembler un maximum de perspectives, les données seront collectées auprès d'organisations multilatérales, dans les services centraux et les bureaux locaux des membres du MOPAN ainsi qu'auprès des autorités nationales. Parallèlement, le MOPAN a lancé une évaluation annuelle des pratiques de gestion axée sur les résultats dans chaque organisation. Au-delà de cette étape initiale, qui consiste à suivre et à mieux apprécier l'efficacité et la contribution des organisations multilatérales au développement, il s'agira d'élargir progressivement l'approche dans l'optique de supprimer, à terme, les systèmes d'évaluation propres à chaque membre.

Fonds mondiaux

Les fonds mondiaux, qui financent des secteurs et sous-secteurs spécifiques – comme la santé, le VIH/sida, l'enseignement primaire et l'environnement³ – sont devenus d'importants canaux de financement pour les donateurs, en particulier dans les pays à faible revenu. Ils se distinguent des organisations multilatérales en ce sens qu'ils attirent, gèrent et distribuent des ressources destinées à la réalisation d'objectifs de portée mondiale. La communauté des donateurs est fortement incitée à créer des nouveaux fonds pour mobiliser l'opinion publique en faveur de priorités visibles et fédératrices, mais aussi pour faire face à de nouveaux problèmes. Ainsi, pour lutter contre le VIH/sida, les États-Unis ont adopté un Plan d'urgence contre le sida (*Emergency Plan for AIDS Relief*) – l'engagement le plus important jamais pris par une nation pour lutter contre une seule maladie.

Le système de représentation aux conseils d'administration des fonds mondiaux est très variable. Certains accordent automatiquement un siège aux donateurs alors que d'autres instaurent un système de partage ou de roulement. Si les pays membres du CAD veulent s'orienter vers un engagement stratégique auprès des fonds mondiaux, ils doivent pouvoir avoir des échanges avec les membres des conseils d'administration et les autres donateurs autour de questions telles que la gouvernance, les priorités, la pérennité des actions entreprises et l'efficacité de l'aide. Par ailleurs, ils peuvent agir au niveau des conseils d'administration ou au niveau des pays pour s'assurer que les fonds mondiaux respectent bien les pratiques internationalement admises.

Les fonds mondiaux peuvent jouer un rôle complémentaire très efficace en marge des programmes bilatéraux et multilatéraux pour atteindre des objectifs de développement spécifiques. Ils peuvent mobiliser des ressources supplémentaires de source publique et lever des fonds auprès de fondations privées. Ces fonds présentent néanmoins quelques inconvénients. Le ciblage de leur action sur un domaine spécifique ne permet guère de mettre à profit les synergies et risque de contrarier les efforts déployés pour promouvoir des partenariats de développement pilotés par les pays et s'appuyant sur leurs priorités et stratégies nationales. Ils peuvent faire double emploi avec des structures existantes et alourdir les coûts de transaction. Ils servent moins le jeu démocratique que les organisations multilatérales et les gouvernements en étant moins tenus de rendre compte de leur action. Autant d'avantages et d'inconvénients qui peuvent influencer sensiblement sur les décisions de financement des pays membres du CAD, alors même que nombre d'entre eux souhaitent donner à leur engagement auprès des organisations multilatérales un caractère plus stratégique. Au moment d'envisager la création de nouveaux fonds mondiaux, les donateurs doivent peser les inconvénients d'une telle prolifération par rapport aux gains potentiels.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide faisait à juste titre des programmes mondiaux une priorité pour améliorer l'intégration au niveau des pays. En dépit de la diversité de leurs structures de gouvernance et de leurs cadres opérationnels, les programmes mondiaux s'efforcent d'aligner leur concours sur les priorités et systèmes nationaux. Dans la plupart des cas, les financements consentis transitent par les budgets nationaux même si certains fonds empruntent le canal des ONG ou du secteur privé. Certains proposent un soutien budgétaire sectoriel – ou optent pour des approches sectorielles – et participent ce faisant davantage aux dialogues sectoriels. Ainsi, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme s'est associé à des programmes de ce type au Malawi, au Mozambique et au Rwanda alors que le Fonds pour

l'environnement mondial achemine ses concours par l'intermédiaire des institutions des Nations unies et des banques multilatérales de développement présentes sur place. Malgré tout, les fonds mondiaux se heurtent à de nombreuses difficultés pour mettre en application les principes de la Déclaration de Paris (encadré 7.2).

Encadré 7.2. Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris : progrès et défis

Le Global Programmes Learning Group a étudié les progrès accomplis dans l'application des principes de la Déclaration de Paris. De façon générale, les enseignements qui en ont été tirés, ou en seront encore tirés, sont nombreux. Les fonds mondiaux pourraient faire meilleur usage de la flexibilité dont ils bénéficient dans leurs structures de gouvernance et leurs procédures. En améliorant la communication au niveau national, les pays partenaires et les donateurs prendraient davantage conscience de cette flexibilité et de l'engagement pris de mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

Appropriation – Les fonds mondiaux obtiennent souvent le concours appuyé des ministères des secteurs visés, de la société civile et du secteur privé, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire. En revanche, il faut encore améliorer le soutien de la part des organes généraux de coordination et des ministères centraux, en particulier des finances.

Alignement – Les fonds mondiaux poursuivent des mandats spécifiques, souvent au niveau de sous-secteurs. C'est pourquoi la fixation de priorités doit tenir compte des autres sources de financement, mais aussi des autres priorités du secteur et d'autres secteurs. Comme l'alignement avec les stratégies du pays reste difficile, les fonds mondiaux s'efforcent d'adapter leurs cycles de financement aux cycles budgétaires nationaux. Le recours à des approches sectorielles peut les aider à aligner leurs financements sur les priorités des pays partenaires.

Harmonisation – Comme les fonds mondiaux ont des mandats et des procédures spécifiques et ne sont en général pas directement présents sur le terrain, il est difficile de parvenir à une harmonisation au niveau des pays. Agissant à l'échelle mondiale, ils ont souvent tendance à suivre les bonnes pratiques internationales. Cependant, pour réduire les coûts de transaction (en particulier pour les gouvernements des pays partenaires) ils étudient désormais les possibilités de collaborer avec d'autres donateurs au sein de groupes multi-donneurs au niveau des pays ou de prendre part à des missions ou des analyses conjointes.

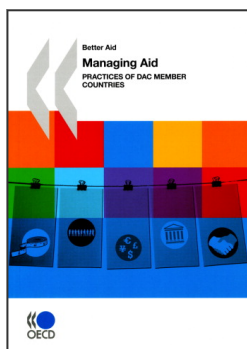
Gestion axée sur les résultats – Les fonds mondiaux optent en général pour des méthodes de gestion axées sur les résultats, mettant l'accent sur une gestion rationnelle des moyens mis en œuvre, le suivi, l'évaluation et le contrôle et enfin les résultats obtenus. A cet égard, l'utilisation qu'ils font des systèmes nationaux et des systèmes conjoints des donateurs est assez variable. Ils doivent trouver un moyen d'aligner et d'harmoniser leur action sur ces systèmes en contribuant à l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que des méthodes d'appréciation des résultats obtenus au regard du développement qu'utilisent les administrations nationales aussi bien que les donateurs.

Responsabilité mutuelle – Les fonds mondiaux rendent généralement des comptes à leur public international. Certains ont fixé à cet effet des règles de bonnes pratiques en matière de transparence. En revanche, la reddition de comptes est plus difficile à mettre en œuvre au niveau des pays, en partie du fait de la portée mondiale de leurs mandats et parce qu'ils ne sont pas directement présents sur le terrain. Les fonds mondiaux cherchent à déterminer comment, dans les limites des effectifs disponibles, prendre une part plus importante aux mécanismes de responsabilité mutuelle existant au niveau des pays ou s'y faire représenter.

Source : OCDE (2009c), *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Pour une meilleure aide au développement, OCDE, Paris.

Notes

1. Pour des informations plus détaillées, voir le *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, qui analyse les apports d'aide multilatérale et les politiques de ses Membres (www.oecd.org/dac/stats).
2. L'APD multilatérale a représenté en moyenne 24% de l'APD brute totale du CAD entre 2004 et 2006. Hors allègements de dette, la part de l'APD nette du CAD qui emprunte le canal multilatéral ressort à 29%.
3. Citons notamment le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM).



Extrait de :
Managing Aid
Practices of DAC Member Countries

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264062689-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Gestion de l'aide publique au développement multilatérale », dans *Managing Aid : Practices of DAC Member Countries*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264060234-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.