

Résumé

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

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

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

L'aide multilatérale en bref

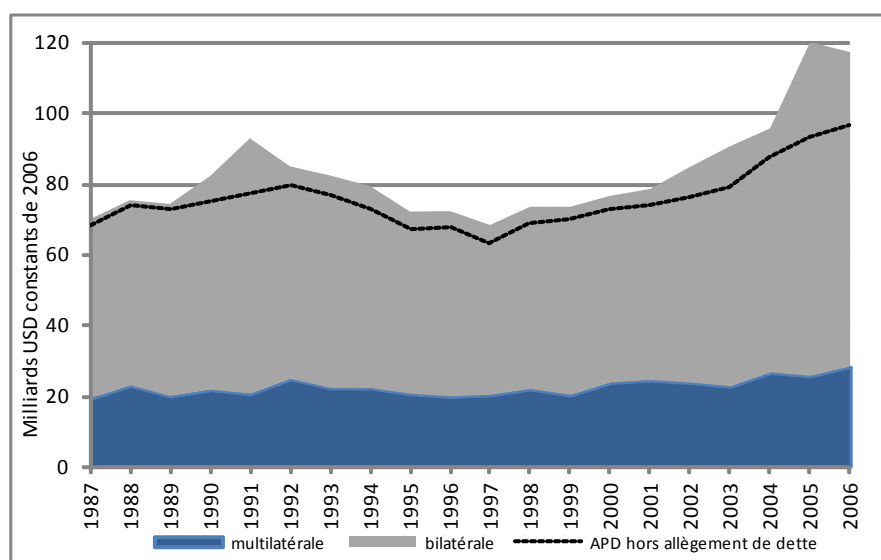
Ces vingt dernières années, l'APD multilatérale a progressé de près de 50% en termes réels, passant de USD 19.1 milliards en 1987 à USD 28.2 milliards en 2006 (aux prix et taux de change de 2006). La part de l'APD qui transite par les organisations multilatérales est restée relativement stable pendant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

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

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

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

Versements bruts (millions USD constants)



Source : statistiques agrégées du CAD.

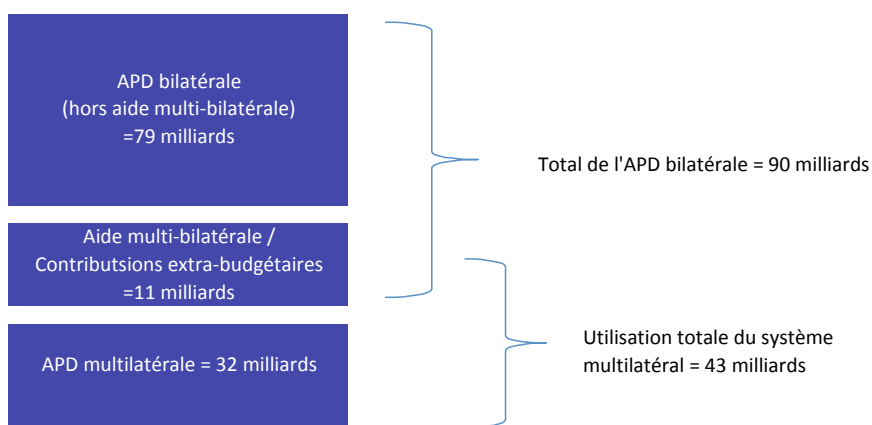
Les pays membres du CAD font également transiter par le système multilatéral des sommes non négligeables sous forme d'aide multi-bilatérale ou de contributions extrabudgétaires. Cette aide est préaffectée à des secteurs, thèmes, pays ou régions spécifiques. Les

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

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

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

(Engagements des pays membres du CAD, USD)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Répartition de l'aide multilatérale et bilatérale

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

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

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

Prolifération des organisations admises à recevoir des apports d'APD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Points de vue des pays partenaires sur les organisations multilatérales

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

Réforme des organisations multilatérales

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

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

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

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

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