

RAPPORT 2010 DU CAD SUR L'AIDE MULTILATERALE

RÉSUMÉ

Ce deuxième rapport sur l'aide multilatérale du CAD actualise les tendances de l'aide multilatérale, y compris l'utilisation totale (budgets centraux et contributions extrabudgétaires) du système multilatéral, avec des données spécifiques concernant les fonds d'affectation spéciale du PNUD et de la Banque mondiale. Les perspectives d'évolution, sous l'angle du développement, de l'architecture du financement de la lutte contre le changement climatique seront examinées, ainsi que le panorama des réponses des organisations multilatérales face à la crise économique et financière. Le rapport fait également le point sur les stratégies d'aide multilatérale des membres et sur leurs conceptions de l'évaluation.

Version finale

novembre 2010



RÉSUMÉ

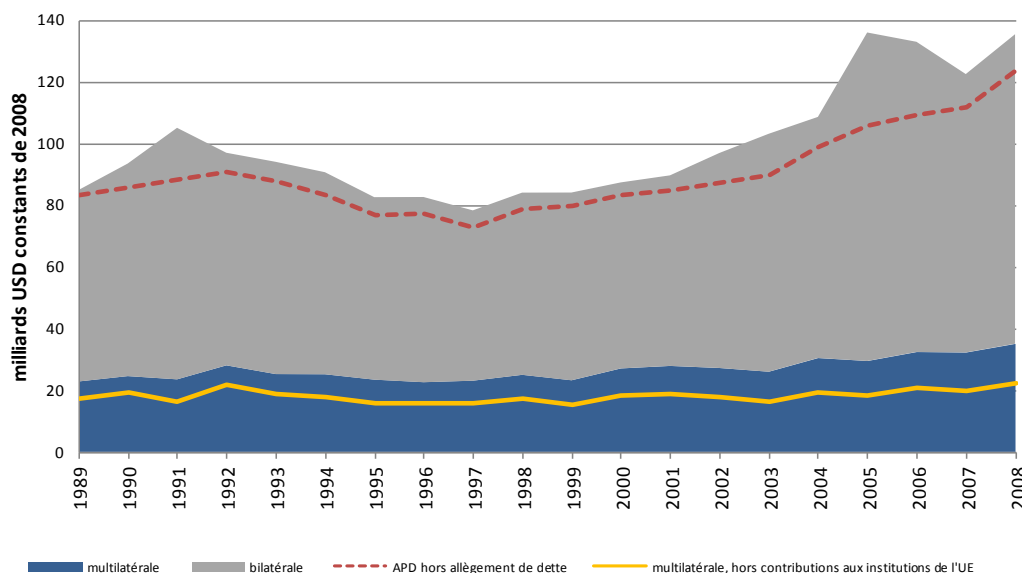
1. L'avant-projet de rapport sur l'aide multilatérale a été examiné par le CAD en décembre 2008 et publié en juin 2009. Cette deuxième version reprend en les actualisant les éléments de la première analyse. Elle porte sur les tendances de l'aide multilatérale : utilisation totale (budgets centraux et contributions extrabudgétaires) du système multilatéral, avec des données spécifiques concernant les fonds d'affectation spéciale du PNUD et de la Banque mondiale ; perspectives d'évolution, sous l'angle du développement, de l'architecture du financement de la lutte contre le changement climatique ; et enfin, panorama des réponses des organisations multilatérales face à la crise économique et financière et point sur les stratégies d'aide multilatérale des membres et sur leurs conceptions de l'évaluation.

Tendances globales du système multilatéral

2. Actuellement, les membres du CAD notifient dans les statistiques du CAD les contributions versées à plus de 200 organisations multilatérales. De leur côté, 23 de ces organisations notifient au CAD leurs sorties de fonds.

3. En vingt ans, l'APD multilatérale est passée de 23 milliards USD en 1989 à 35 milliards USD en 2008 (graphique 1). La part de l'APD totale transitant par le canal multilatéral est demeurée stable à 28 %, la hausse progressive enregistrée dans les années 90 ayant été annulée par un déclin continu au cours de la décennie suivante. Si l'on exclut les contributions versées aux institutions de l'UE qui ont connu une progression plus rapide que les autres composantes, la part de l'APD multilatérale a légèrement fléchi ces vingt dernières années, passant de 22 % à 20 %.

Graphique 1. APD brute versée par les pays membres du CAD sur la période 1989-2008



Source : Statistiques agrégées du CAD.

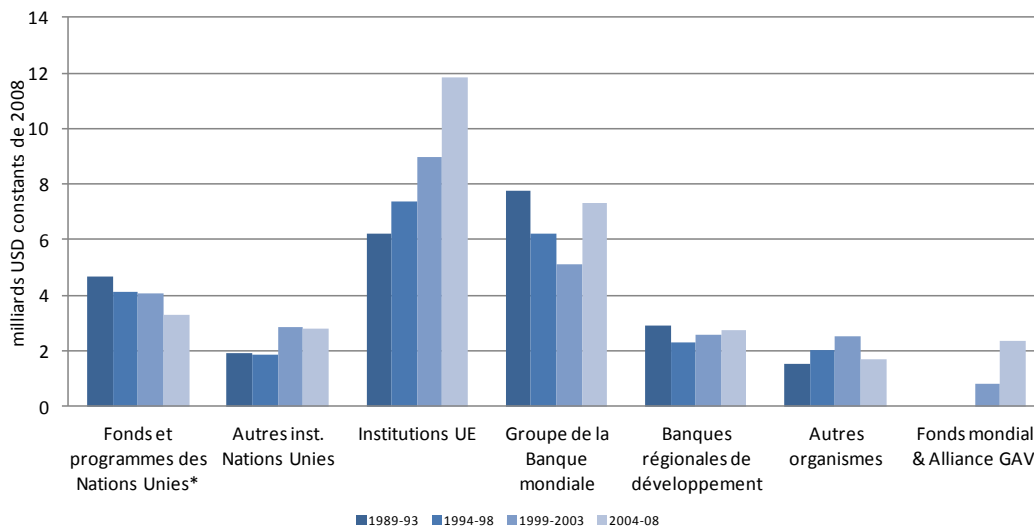
4. Pourquoi les pays optent-ils pour l'APD multilatérale et qu'est-ce qui peut expliquer la stabilité, voire l'effritement, de la part de l'APD multilatérale dans un système d'aide publique par ailleurs en expansion ? En marge des arguments rebattus par les donateurs en faveur du choix du canal des organisations multilatérales, qui sont rappelés dans le rapport de l'an dernier (économies d'échelle, neutralité et légitimité politiques, volant de ressources, coûts de transaction plus faibles par unité produite et fourniture de biens publics), le présent rapport analyse la rapidité et la souplesse de réaction des grandes organisations multilatérales face à la crise économique et financière. Ils s'emploient en outre à trouver des éléments attestant que l'aide multilatérale est peut-être moins fragmentée géographiquement que l'aide bilatérale et présente une teneur plus élevée en aide programmable par pays étant donné la proportion de l'aide multilatérale globale.

5. A l'inverse, les arguments classiquement avancés par les détracteurs du recours à l'aide multilatérale consistent à invoquer la complexité institutionnelle au sein des organisations multilatérales, des procédures qui peuvent être lourdes ou chronophages, le manque de transparence, des coûts et des salaires plus élevés en valeur absolue, la distance et l'absence de systèmes de reddition de comptes. Le fait que les apports multilatéraux affectés au financement des budgets centraux sont d'abord mis en commun avant d'être ventilés contribue en outre à réduire la visibilité de l'aide distribuée par les donateurs. De manière plus générale, il semble qu'en dépit des investissements considérables réalisés dans des systèmes d'évaluation, d'information et de communication au sein des agences multilatérales, les données prouvant l'efficacité de l'aide multilatérale, et en particulier ses effets sur le développement et son rapport qualité prix, sont considérées insuffisantes par les membres du CAD (voir section finale).

6. **Forte concentration aux six « groupes ».** Sur la période 2004-2008, 82 % de l'APD multilatérale n'ont été alloués qu'à six « groupes » d'organismes multilatéraux : les institutions européennes (37 %), l'IDA (21 %), les fonds et programmes des Nations unies (10 %), le Fonds mondial (6 %) et les banques africaine et asiatique de développement (4% et 3 %). L'APD multilatérale dirigée vers les institutions de l'UE en fait de cette dernière l'organisation multilatérale qui absorbe la plus grande part de l'APD multilatérale, soit 13 milliards USD, et la majeure partie de l'APD multilatérale (soit 51 %) des États membres de l'UE.

7. Le redéploiement de l'APD multilatérale sur le long terme au détriment des fonds et programmes des Nations unies et au profit des institutions de l'UE et, plus récemment, du Fonds mondial et à la Banque mondiale, se poursuit (graphique 2). La part de l'APD multilatérale versée par les membres du CAD aux fonds et programmes des Nations unies est passée de 15 % à 10 % en moyenne entre la période allant de 1999 à 2003 et la période s'étalant de 2004 à 2008. Sur les mêmes périodes, la part des ressources allouées au Fonds mondial est passée de 2 % à 6 %, celle des institutions de l'UE de 33 % à 37 % et celle de la Banque mondiale de 19 % à 23 %.

Graphique 2. Part moyenne de l'aide consentie par les pays du CAD à quelques organismes multilatéraux par périodes de cinq ans



Source : Statistiques agrégées du CAD.

* Les contributions aux six Fonds et programmes des Nations unies sont identifiables séparément dans les données notifiées par les membres au CAD : PNUD, UNICEF, UNRWA, PAM, HCR et FNUAP. Les autres Fonds et programmes des Nations unies sont présentés globalement dans la catégorie « Autres institutions » des Nations unies.

Note : La catégorie « Autres organismes » comprend le FEM, le Protocole de Montréal, le FMI et les organismes multilatéraux restants.

8. **Une pléthore d'autres organismes nettement moins dotés.** À l'inverse, le solde de l'APD multilatérale se répartit entre plus de 200 organisations multilatérales qui se partagent 18 % de la manne et voient leur part diminuer peu à peu. Pour la grande majorité d'entre elles, le CAD ne reçoit pas de données financières individualisées. Néanmoins, beaucoup sont dotées de mandats consistant à défendre des principes ou à fixer des normes et de mandats à caractère technique sur lesquels il est difficile de porter une appréciation en se fondant uniquement sur les transferts de ressources. Il peut s'agir de mandats les obligeant à conserver une large représentation géographique. De plus, pour les pays auxquels elles dispensent des conseils, il se peut qu'elles ne génèrent pas de coûts de transactions comparables à ceux induits par l'entrée en scène d'un nouveau donneur offrant des apports modestes.

9. Le *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale* passe en revue les procédures internes de répartition de l'aide de chaque membre du CAD, tant entre aide bilatérale et aide multilatérale qu'entre organismes multilatéraux. Dans la pratique, ces choix ne s'opèrent pas simultanément, et sont rarement du ressort d'un seul ministère. Les décisions politiques prises à la marge, sous la contrainte budgétaire, ou compte tenu de priorités géographiques ou thématiques et (souvent) de l'équilibre à respecter entre prêts et dons, sont plutôt la règle que l'exception. Il est en revanche exceptionnel, mais cela s'est déjà produit, que des pays préfèrent ramener à zéro leurs contributions au budget de telle ou telle organisation multilatérale plutôt que de les maintenir à très bas niveau, option qui peut rendre de plus en plus intenable les coûts liés au personnel chargé de la supervision.

10. **La notion de portefeuille.** Les donateurs du CAD affectent aux mêmes grandes organisations multilatérales des fractions extrêmement différentes des fonds qu'ils décident de faire transiter par le canal multilatéral. Le Luxembourg, par exemple, octroie à l'IDA 13 % de son enveloppe allouée à l'aide multilatérale hors l'UE alors que l'Allemagne lui attribue 53 % de sa dotation. Les fonds et programmes

des Nations unies recueillent quant à eux entre 5 % (France) et 45% (Norvège) de la manne. En outre, la part relative que s'adjuge l'UE varie considérablement selon les États membres.

11. Ces écarts dans la ventilation des dotations sont significatifs sur le plan de la stratégie globale, dans la mesure où les contributions dirigées vers chaque groupe d'organisations sont considérées comme des contributions volontaires et fongibles avec d'autres apports. Pour les reconstitutions des ressources de l'IDA, les participants négocient les montants qui sont en principe laissés à la discrétion des contributeurs, mais qui sont peut-être bien, dans les faits, largement déterminés en fonction des contributions historiques. Les contributions aux fonds et programmes des Nations unies, au Fonds mondial et aux fonds africains et asiatiques de développement sont également des contributions volontaires. Le financement des institutions de l'UE repose sur un double système de reconstitution volontaire pluriannuelle du Fonds européen de développement (FED) allouées à l'Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique (sur la base de négociations et de décisions unanimes concernant les contributions de chaque membre); d'attribution semi-automatique des dotations budgétaires annuelles de l'UE (conformément aux décisions du Parlement européen et du Conseil des ministres); et aux autres composantes de l'aide extérieure de l'UE comptabilisées en tant qu'APD. Une fraction plus faible du montant total des financements multilatéraux, alimentant en particulier les agences spécialisées des Nations unies, provient des contributions statutaires que l'on peut considérer comme consubstantielles de la qualité de membre.

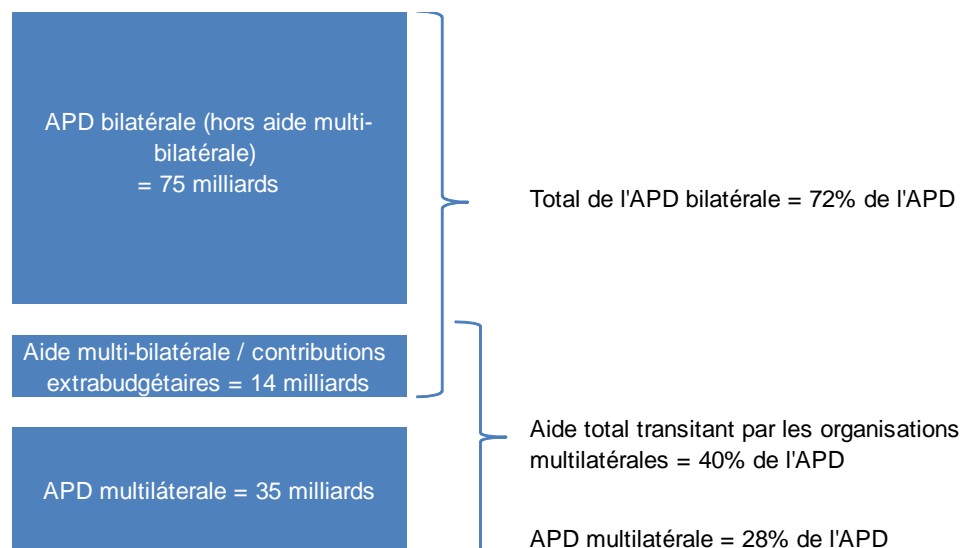
12. **Les fournisseurs d'aide multilatérale qui ne sont pas membres du CAD.** Dix-neuf donateurs non membres du CAD, à la tête desquels se classe aisément l'Arabie saoudite, notifient au CAD leurs apports d'aide. Ceux-ci se chiffrent à 8.8 milliards USD sur un montant total d'APD, hors membres du CAD, estimé entre 12 milliards et 14 milliards USD, soit 9 à 10 % de l'APD totale selon les estimations de l'OCDE. Au sein de ce groupe de bailleurs de fonds, la part de l'aide multilatérale est dans l'ensemble supérieure à ce qu'elle représente parmi les membres du CAD de par le fait qu'une majorité d'entre eux adhèrent depuis peu à l'UE et n'ont pas encore lancé de programmes bilatéraux d'envergure. Ce constat ne s'appliquera probablement pas au Brésil, ni à la Russie, ni à l'Inde ou à la Chine, qui sont membres d'organisations multilatérales et sont de plus en plus nombreux à contribuer à des fonds concessionnels, mais dont les programmes bilatéraux se développent encore plus vite. Enfin, il convient de mentionner les dons consentis par de grandes fondations – parmi lesquelles la Fondation Bill and Melinda Gates occupe une place prépondérante – à certains des grands partenariats mondiaux pour la santé, au premier rang desquels figure le Fonds mondial et l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI).

Utilisation totale du système multilatéral

13. En plus de l'APD multilatérale, les donateurs peuvent choisir de financer des contributions extrabudgétaires préaffectées à des secteurs, des thèmes, des pays ou des régions précis et transitant par des organismes multilatéraux, comme illustré dans le graphique 3 ci-après. L'APD multilatérale affectée au financement de budgets centraux, ajoutée à l'APD multilatérale affectée au financement de contributions extrabudgétaires, constitue ce que l'on appelle l'utilisation totale du système multilatéral qui revient à 40 % de l'APD totale en 2008, soit le même chiffre qu'en 2006. Ce pourcentage constitue probablement un meilleur indicateur du rôle joué par les institutions multilatérales dans l'architecture globale de l'aide de l'APD au sens strict.

Graphique 3. Versements brutes d'APD en 2008

(n'inclut pas les contributions versées par les institutions de l'UE et la Corée)



2008 Total APD (hors allégement de la dette) = 124 milliards

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

Aide sous forme de contributions extrabudgétaires ou aide “multi-bilatérale”

14. L’Australie, les États-Unis, la Norvège et l’Espagne totalisent les taux les plus élevés d’APD multilatérale affectée à des contributions extrabudgétaires en pourcentage de l’utilisation totale du système multilatéral, telle qu’elle apparaît dans les données notifiées, des taux bien supérieurs à la moyenne du CAD qui s’établit à 29 %. La France, la Grèce et l’Allemagne affichent les pourcentages les plus faibles bien que ce résultat puisse peut-être en partie s’expliquer par une sous-estimation des données notifiées. Le volume des ressources allouées à des contributions extrabudgétaires progresse rapidement à partir d’un chiffre de référence relativement bas mais, sachant que cette évolution coïncide avec une amélioration sensible de la notification, il est encore trop tôt pour savoir s’il s’agit véritablement d’une tendance durable. Jusqu’à il y a peu, les contributions aux institutions de l’UE étaient uniquement destinées au financement des ressources de base (contributions non préaffectées), ce qui signifie que l’APD multilatérale des membres de l’UE comprenait de ce fait une part plus importante d’APD multilatérale destinée au financement des budgets centraux. Lorsqu’on ne tient pas compte des contributions aux institutions de l’UE, la moyenne du CAD passe à 39 % et ces mêmes quatre pays arrivent en tête.

15. Des contradictions et des complémentarités apparaissent obligatoirement lorsqu’on verse à des organisations multilatérales à la fois des contributions alimentant leur budget central et des contributions extrabudgétaires. Du **point de vue du donneur**, octroyer à des organisations multilatérales des fonds affectés au financement extrabudgétaire est un moyen de cibler certains secteurs, régions ou pays en particulier, et de donner à ces transferts une forme de visibilité qui peut se révéler importante pour mobiliser des ressources à l’appui du développement et entretenir ce flux de ressources.

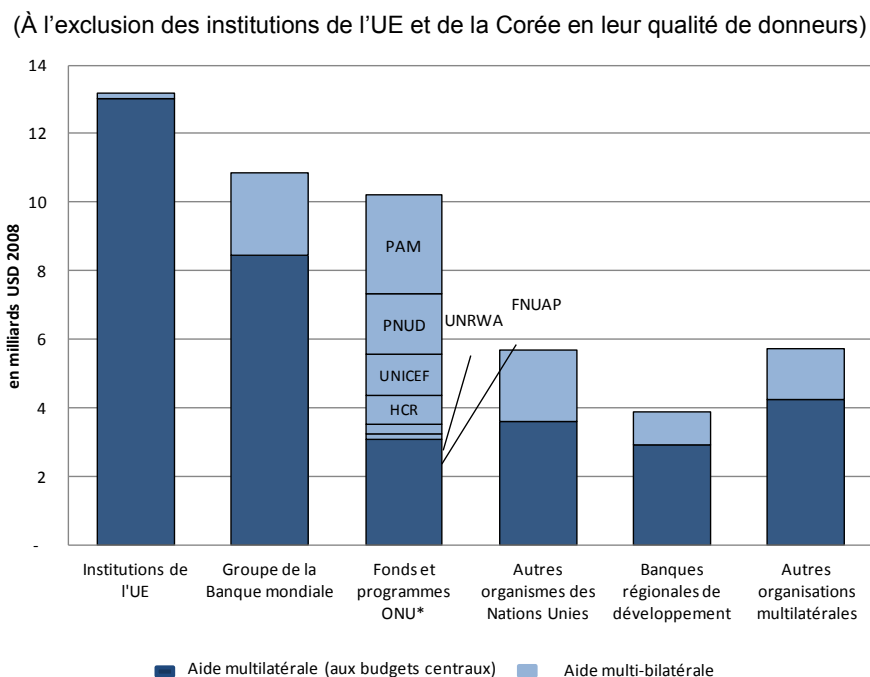
16. Du **point de vue de l’organisation multilatérale**, l’octroi de ressources affectées à des contributions extrabudgétaires peut modifier l’équilibre global des activités. Il peut aussi induire des coûts

de transaction plus élevés pour l'organisation bénéficiaire compte tenu des exigences à respecter en matière de suivi et de reddition de comptes. Il se peut également que les dispositions en matière de gouvernance s'appliquant aux fonds préalablement affectés offrent aux pays partenaires moins d'occasions de faire entendre leur voix au cours du processus de décision et/ou imposent des limites à la surveillance par les organes compétents. Par ailleurs, les fonds affectés à des contributions extrabudgétaires viennent gonfler l'enveloppe globale dont disposent les organismes multilatéraux, ce qui leur permet de déployer une gamme plus large d'activités en s'appuyant sur les structures institutionnelles existantes.

17. Vu sous l'angle de l'**efficacité de l'aide**, les fonds d'affectation multi-donneurs constituent une solution qu'il convient également de mettre en parallèle avec la prolifération d'initiatives bilatérales indépendantes, porteuses de coûts associés et d'un risque de recouvrements. Néanmoins, plus la part des financements affectés à des contributions extrabudgétaires, s'étalant sur une période limitée, dans les versements effectués par les membres du CAD au bénéfice des organisations multilatérales est élevée, moins les ressources globales des organisations multilatérales sont prévisibles.

18. Comme l'indique le graphique 0.4, la Banque mondiale se situe en deuxième position dans le classement des bénéficiaires de ressources affectées à des contributions extrabudgétaires : elle s'adjuge à ce titre 2.4 milliards USD derrière le Programme alimentaire mondial (2.9 milliards USD) qui, par définition, draine des contributions préalablement affectées à des interventions d'urgence spécifiques et ne reçoit donc que très peu de versements sous forme de contributions destinées au financement du budget central. Le PNUD occupe la deuxième place du classement des bénéficiaires de contributions extrabudgétaires appartenant au système des Nations unies (en percevant 1.8 milliard USD).

Graphique 4. Utilisation totale du système multilatéral, versements bruts en 2008



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

*Les contributions aux six fonds et programmes des Nations unies (PNUD, UNICEF, UNRWA, PAM, HCR et UNFPA) sont identifiables séparément dans les notifications des membres du CAD. Les autres fonds et programmes des Nations unies sont rassemblés dans la catégorie « Autres organismes des Nations unies ».

19. Si l'on considère les données en volume, le principal canal d'acheminement de l'aide humanitaire est celui constitué par l'APD servant à financer des contributions extrabudgétaires préalablement affectées à des actions à visées humanitaires et transitant par des organisations multilatérales. L'APD multilatérale affectée à des contributions extrabudgétaires représente également une proportion plus forte d'États fragiles : 72 % des fonds alloués sous forme de contributions extrabudgétaires affectées à des pays en particulier sont dirigés vers des États fragiles, alors que ceux-ci ne recueillent que 36 % des flux multilatéraux affectés au financement de budgets centraux et 34 % des apports d'APD bilatérale.

Ressources affectées sous forme de contributions extrabudgétaires à la Banque mondiale et au PNUD

PNUD

20. Les ressources affectées au financement du budget central ou ordinaire du PNUD se sont chiffrées à 1.1 milliard USD en 2008 tandis que les ressources affectées à des contributions extrabudgétaires (toutes sources confondues) ont représenté 3.6 milliards USD selon les chiffres communiqués par le PNUD. Le premier bénéficiaire des concours versés au PNUD par les membres du CAD sous forme de contributions extrabudgétaires est l'Afghanistan (383 millions USD), suivi du Soudan (75 million USD), puis du Bangladesh (68 millions USD) et de la Somalie (63 millions USD). Les ressources affectées à des contributions extrabudgétaires sont déployées en fonction des domaines d'intervention pour lesquels le PNUD est mandaté, mais elles ne relèvent pas directement de la compétence du conseil administratif, contrairement aux ressources destinées à financer le budget central.

21. Le Fonds d'affectation spéciale multi-donneurs des Nations unies (MDTF) constitue un « guichet unique » grâce auquel les donateurs peuvent conclure un seul accord avec un seul organisme des Nations unies jouant le rôle d'intermédiaire, au lieu de conclure des accords séparés avec chacun des organismes concernés du système des Nations unies. Les activités et programmes conduits grâce au MDTF sont menés à bien concrètement par plus d'une quarantaine d'organismes des Nations unies et par quelques organismes n'appartenant pas au système des Nations unies. Des initiatives telles que celles baptisées "One UN" et "Une ONU – Unis dans l'action" ainsi que la création d'autres fonds multi-donneurs offrent peut-être le moyen de réduire véritablement les coûts de transaction tant pour les organismes des Nations unies que pour les administrations partenaires, et de rationaliser les efforts déployés pour combler le besoin de financement existant au niveau des pays.

Banque mondiale

22. En proportion des décaissements cumulés de la Banque (IDA, BIRD et fonds d'affectation spéciale), les versements effectués au profit des fonds d'affectation spéciale sont passés de 8 % au titre de l'exercice budgétaire 2004 à 14 % au titre de l'exercice budgétaire 2008 sans tenir compte des fonds d'intermédiation financière (FIF) — dispositifs pour lesquels la Banque assure des services financiers ou administratifs particuliers avec un rôle opérationnel ou fiduciaire limité. Les fonds d'affectation spéciale permettent à la Banque mondiale d'appuyer les États fragiles et les pays non-membres (par exemple le Kosovo, et la Cisjordanie et Gaza), ainsi que les pays en situation d'urgence ou touchés par des désastres naturels. Il existe aussi des fonds d'affectation spéciale thématiques ou liés à des secteurs particuliers, tels que l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme "Éducation pour tous" (EFA-FTI). Une évaluation récente de l'EFA-FTI semble indiquer que les ressources principales de l'IDA pour l'éducation aient été réorientées vers d'autres priorités des pays dans le cadre d'affectation global basé sur les résultats, étant donné qu'il existe des fonds d'affectation spéciale complémentaires financés par des subventions, alloués au secteur de l'éducation.

23. En 2007, la Banque mondiale a lancé une série de réformes visant à améliorer l'alignement stratégique, la gestion des risques et l'efficacité des fonds qu'elle administre. Dans le cadre de ces réformes, la Banque a porté le seuil minimum pour tous les nouveaux fonds d'affectation spéciale de 200 000 USD à 1 million USD. Des efforts sont en cours pour améliorer l'alignement des fonds d'affectation spéciale sur les stratégies et procédures de la Banque.

Le développement dans la perspective de l'avènement d'une architecture du financement de la lutte contre le changement climatique après Copenhague

24. L'Accord de Copenhague signé en décembre 2009 contient la promesse faite aux pays en développement qu'ils disposeront de financements accrus, prévisibles et suffisants pour relever les défis liés au changement climatique. Les pays développés se sont engagés à procurer des ressources supplémentaires représentant près de 30 milliards USD sur la période 2010-2012 et à veiller au respect d'un équilibre entre les dotations revenant à l'adaptation au changement climatique et celles destinées à financer l'atténuation du changement climatique. Ils se sont en outre fixé le but de réussir à mobiliser 100 milliards USD par an d'ici 2020 afin de répondre aux besoins des pays en développement.

25. Les principaux processus qui feront suite à la Conférence de Copenhague, notamment la seizième Conférence des Parties (COP16) qui aura lieu à Mexico, devront permettre de trouver des mécanismes solides pour mesurer les flux financiers affectés à la lutte contre le changement climatique et pour mobiliser d'autres ressources. Pour le moment, le marqueur Rio relatif à l'atténuation du changement climatique mis au point par le CAD, et le nouveau marqueur approuvé récemment pour l'adaptation au changement climatique constituent les seuls instruments systématiques permettant d'isoler les composantes des flux de fonds publics notifiés par les pays qui servent de manière évidente des objectifs définis en matière d'adaptation au changement climatique ou d'atténuation du changement climatique. Cependant, ces marqueurs ne suffisent pas pour déterminer le volume de dépenses consacrées à la poursuite de ces objectifs par comparaison avec d'autres activités en faveur du développement. On ne dispose pas non plus de critères de référence convenus permettant d'apprécier dans quelle mesure ces enveloppes viennent s'ajouter aux apports d'APD.

26. En dépit d'un certain nombre d'engagements d'envergure et d'efforts exceptionnels afin de mettre en place des structures fiduciaires et des structures de gestion, il aura fallu du temps avant que les décaissements ne soient effectifs. Actuellement, les décaissements cumulés effectués par les fonds mondiaux ayant vocation à s'occuper du changement climatique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique s'élèvent à 2.9 milliards USD seulement, soit environ 246 millions USD par an. Cependant, la Banque mondiale estime le montant total des ressources affectées à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation au changement climatique à 9-10 milliards USD par an (8-9 milliards USD pour l'atténuation et 1 milliard USD pour l'adaptation).

27. On ne saurait se contenter de plaider en faveur de la création de nouveaux fonds au seul motif que les fonds existants n'ont pas permis de drainer suffisamment de ressources, ou à cause de l'ampleur démesurée des besoins de financement nés de la nécessité d'atténuer le changement climatique ou de s'y adapter. Il importe au contraire de tirer les enseignements du fonctionnement des fonds mondiaux créés dans le domaine de la santé en commençant par analyser les fonctions et les finalités qu'il est envisagé d'assigner aux nouvelles structures, afin de déterminer si les institutions en place ne peuvent vraiment pas assumer ce rôle. Le recours à d'autres configurations, notamment à des formules en réseau supposant la séparation des fonctions et des compétences institutionnelles, est également souhaitable et/ou envisageable.

28. Lorsqu'on parvient à hiérarchiser les plans et à les intégrer dans un processus de planification par pays et lorsqu'ils peuvent bénéficier de la participation active du ministère des Finances et des ministères sectoriels, de la société civile et du secteur privé, les parties prenantes peuvent effectivement prendre les commandes du processus de planification. Dans sa forme idéale, un fonds pour le climat serait un fonds qui procurerait aux pays, selon des modalités souples, des ressources externes à l'appui d'interventions cohérentes entre elles et ancrées dans une stratégie nationale de développement ou d'adaptation au changement climatique. Il convient d'éviter les nouveaux systèmes supposant la présentation de propositions parce qu'ils exigent généralement la mise en place de mécanismes d'appréciation préalable complexes, induisant des coûts de transaction élevés pour les pays partenaires.

Évolution du système multilatéral

29. Tous les organismes multilatéraux dont il est question dans le présent document ont institué des programmes de réforme précis pour atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants : (i) gagner en efficacité et en efficience, tous organismes confondus ; (ii) améliorer la cohérence des politiques menées pour le développement comme dans le cas des institutions européennes; (iii) réduire la fragmentation, en particulier en ce qui concerne le système des Nations unies ; et (iv) mettre en place des structures de vote et de gouvernance plus conformes à la composition des organisations, un défi qui relève principalement aux Institutions de Bretton Woods.

30. Les organismes multilatéraux ont réagi rapidement aux demandes des pays partenaires sollicitant des ressources supplémentaires en raison de la crise économique et financière en 2009. Pour partie à cause de la forte demande et des décaissements considérables qui se sont ensuivis l'année 2010 force les donneurs à prendre simultanément des décisions sur la reconstitution des ressources et sur la recapitalisation des grands fonds concessionnels et des grandes banques multilatérales de développement.

Stratégies multilatérales et évaluation 2009-2010

31. La Finlande, le Portugal, les Pays-Bas et la Belgique ont défini de nouvelles stratégies multilatérales depuis le rapport de 2008. Il convient tout particulièrement de noter que la Belgique a opté pour un redéploiement de la majeure partie des contributions qu'elle verse à des organisations multilatérales au profit des budgets centraux, d'où un déclin au fil du temps de l'APD multilatérale affectée au financement de contributions extrabudgétaires. Une autre proposition adoptée par certains donneurs (par exemple le Royaume-Uni) lie le versement de contributions volontaires au budget central de certaines institutions multilatérales à la réalisation d'objectifs énoncés dans les « cadres de résultats » de ces mêmes agences. 32. Les membres du CAD continuent d'attirer l'attention sur la nécessité de disposer de données plus probantes sur l'impact et l'efficacité de l'aide multilatérale à des fins de transparence sur le plan intérieur, étant donné que les exigences en matière de reddition de comptes risquent de devenir encore plus strictes du fait des contraintes budgétaires qui marqueront la période suivant la crise et de la tenue des négociations portant sur la reconstitution des ressources des grands organismes multilatéraux. Les membres du CAD font état d'un besoin croissant de justifier les contributions versées aux organisations multilatérales – sur lesquelles ils ne peuvent exercer une surveillance aussi directe – devant des opinions publiques enclines au scepticisme, et indiquent qu'il leur faudra donc peut-être disposer de données plus exactes sur les effets des actions menées par ces organisations dans les pays en développement que celles-ci n'en possèdent pour leur propre gouverne. La manière dont les organisations multilatérales informent en retour les donneurs, puis la manière dont ceux-ci présentent à leur tour ces informations à leurs opinions publiques respectives, peuvent influencer, tout autant que les données factuelles, sur la perception que ces dernières ont de ces organisations.

33. Comme il en avait déjà été question dans le rapport de 2008 sur l'aide multilatérale, l'idéal serait que les organisations multilatérales présentent des données suffisamment complètes pour satisfaire

les exigences des donateurs bilatéraux en matière d'information, de sorte que les donateurs n'aient plus à procéder à des évaluations séparées. De fait, passer à un système de notification obligatoire par les organisations multilatérales elles-mêmes serait un moyen d'appliquer au financement de ces organisations les principes de l' « appropriation » et de l' « alignement » énoncés dans la Déclaration de Paris. Avant d'en arriver à ce stade cependant, les évaluations collectives ayant vocation à tendre vers une harmonisation totale des instruments de suivi des activités des organisations multilatérales représentent au moins un pas en avant en regard de la prolifération d'initiatives lancées isolément.

34. Au nombre des initiatives tendant vers une meilleure harmonisation, on peut citer le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et les travaux du Réseau du CAD sur l'évaluation du développement. Ce dernier participe à des examens mutuels des capacités des organisations en matière d'évaluation. Il se donne également pour mission de définir une méthode pour les évaluations conjointes de l'efficacité des organisations multilatérales au regard du développement associant des éléments des évaluations menées par le Réseau MOPAN et d'autres éléments tirés de l'analyse des évaluations des résultats, en matière de développement, de leurs propres activités auxquelles se livrent les organisations multilatérales au niveau des pays.

35. Le rapport de 2011 sur l'aide multilatérale examinera les processus et les données probantes dont les pays membres du CAD disposent pour décider de leurs affectations bilatérale et multilatérale aussi que le part de leurs contributions aux agences multilatérales majeures. Il examinera si ces choix sont faits délibérément et de façon cohérente ou s'ils peuvent seulement être uniquement déduits de multiples points de décisions distincts au sein des agences et départements du gouvernement et entre ceux-ci.

Encadré 1. Questions appelant un examen plus approfondi

- Comment s'explique l'absence de variation de la part de l'APD affectée aux organisations multilatérales au fil du temps ? Quels sont les arguments qui ont le plus de poids en faveur, ou au contraire en défaveur, d'une plus large mise en commun des fonds dans le contexte actuel ?
- Convient-il de mettre l'accent, dans les travaux futurs, sur les 15 organisations multilatérales (les six « groupes ») qui absorbent 82 % de l'APD multilatérale en volume ou vaut-il mieux tenter de rationaliser les contributions versées aux nombreuses autres, moins généreusement dotées, qui se partagent les 18 % restants ?
- Quels sont les principaux facteurs qui expliquent les différences notables entre les membres du CAD dans la répartition des dotations allouées aux activités multilatérales ? Ceux-ci risquent-ils d'être influencés par une amélioration du partage de l'information ?
- Les fonds mobilisés grâce aux nouvelles sources de financement ne provenant pas de membres du CAD ni des membres de l'UE sont-ils moins nettement orientés vers les organisations multilatérales ? Si oui, pourquoi et comment la situation pourrait-elle évoluer ?
- L'UE constitue-t-elle un cas à part qui exige l'emploi d'une méthode d'analyse différente ? Dans l'affirmative, en quoi est-elle un cas à part ?
- Observe-t-on une tendance de plus en plus marquée à privilégier le financement de contributions extrabudgétaires ? Quelles pourraient en être les conséquences pour l'efficacité au regard du développement ?
- Comment peut-on envisager de suivre l'évolution des ressources « nouvelles et additionnelles » mobilisées à l'appui de la lutte contre le changement climatique ?
- Les efforts déployés dans le cadre du réseau du CAD sur l'évaluation et du réseau MOPAN viseront à combiner les enquêtes menées sur l'efficacité de l'aide multilatérale et les meilleures informations sur l'impact de leurs actions communiquées par les organisations multilatérales elles-mêmes. Est-ce la bonne solution ?
- L'incapacité déclarée des donateurs à prouver l'efficacité de l'aide multilatérale est-elle principalement due à des problèmes fondamentaux affectant les performances des organisations multilatérales, à l'absence de données solides ou à un défaut de communication ?

LISTE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Tendances globales du système multilatéral

- Même si le niveau global de l'APD est en hausse, la part de l'APD consacrée à l'aide multilatérale ne varie pas, voire s'effrite, si l'on ne tient pas compte des contributions versées aux institutions de l'UE. (paragraphe 42)
- Souvent, les donateurs affectent aux mêmes organismes multilatéraux des proportions très différentes de leur enveloppe globale allouée à l'aide multilatérale. (paragraphe 53)
- Les États de l'UE non membres du CAD qui notifient au CAD leurs apports d'APD affichent une part élevée d'APD multilatérale, ce qui n'est probablement pas le cas pour le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie (pays qui ne notifient pas leur aide au CAD). (paragraphe 48)
- Entre 2004 et 2008, 82 % en moyenne de l'APD multilatérale distribuée par les membres du CAD ont été attribués à six « groupes » d'organisations : les institutions de l'UE, l'IDA, les fonds et programmes des Nations unies, le Fonds mondial et les banques africaine et asiatique de développement (15 institutions en tout). A l'inverse, l'APD multilatérale versée aux plus de 200 autres organisations multilatérales restantes ne représente que 18 % du total de l'APD multilatérale. (paragraphe 51)
- Les évolutions récentes dénotent un redéploiement des ressources au bénéfice des institutions de l'UE et du Fonds mondial, et au détriment des contributions affectées, au titre de l'aide multilatérale, au financement des budgets centraux des fonds et programmes des Nations unies. (paragraphe 62)
- Les dépenses multilatérales offrent, en fin de compte, une plus grande flexibilité à court terme, comme en témoigne la réaction face à la crise. (paragraphe 65)
- Les dépenses multilatérales sont en outre plus concentrées géographiquement que les apports bilatéraux, et prennent à hauteur de 37 % la forme d'aide-pays programmable. Ces chiffres appellent toutefois quelques réserves. (paragraphe 66 et 70)
- L'aide totale des membres du CAD transitant par le système multilatéral (APD affectée au financement des budgets centraux des organisations multilatérales, mais aussi apports d'APD bilatérale préalablement affectés transitant par le canal des organisations multilatérales) s'est établie à 40 % de l'APD totale en 2008. De fait, ce pourcentage donne probablement un instantané plus exact de l'importance du rôle des organisations multilatérales dans l'architecture mondiale de l'aide aujourd'hui. (paragraphe 74)

Contributions extrabudgétaires versées à des organisations multilatérales

- En 2008, 29 % de l'aide totale allouée par les pays du CAD transitant par le canal multilatéral étaient préalablement affectés (affectés au financement de contributions extrabudgétaires). Cette part se monte à 39 % si l'on ne tient pas compte de l'ensemble des institutions de l'UE (paragraphe 78).

- Les donateurs optent pour la préaffectation de fonds au profit de certains pays ou de certains secteurs afin d'obtenir une meilleure visibilité et une plus grande influence sur le système multilatéral. (paragraphe 80 et 81)
- Du point de vue des organisations multilatérales, un recours excessif à la préaffectation de fonds risque d'affaiblir leur gouvernance et de compliquer la reddition de comptes. Cependant, cette solution est peut-être préférable à la multiplication des initiatives parallèles lancées par des donateurs individuels. (paragraphe 83 et 84)
- Le principal canal d'acheminement de l'aide humanitaire est celui constitué par l'APD multilatérale affectée au financement de contributions extrabudgétaires ou préaffectée. Ce canal dessert une plus forte proportion d'États fragiles que les dépenses des organisations multilatérales ou que l'APD bilatérale. (paragraphe 89 et 90)

Contributions extrabudgétaires versées à la Banque mondiale et au PNUD

- Les contributions extrabudgétaires versées au PNUD bénéficient aux mêmes champs d'action thématiques que les ressources transitant par son budget central. Les versements au Bureau des fonds d'affectation spéciale multi-donateurs favorisent l'alignement des activités des donateurs et des organismes des Nations unies au niveau des pays, par exemple grâce aux fonds liés au programme « Une ONU ». (Paragraphe 104)
- Les contributions extrabudgétaires versées à la Banque mondiale favorisent la diversification de ses interventions au profit de pays qui ne peuvent accéder aux instruments de prêt — parce qu'ils sont en situation d'impayés ou bien parce qu'il s'agit de non-membres. (Paragraphe 118)

Le développement dans la perspective de l'avènement d'une architecture du financement de la lutte contre le changement climatique après Copenhague

- Dans sa forme idéale, un fonds pour le climat serait un fonds qui procurerait aux pays, selon des modalités souples, des ressources externes à l'appui d'interventions cohérentes entre elles et ancrées dans une stratégie nationale de développement ou de lutte contre le changement climatique. (paragraphe 153)
- Il convient d'éviter les nouveaux systèmes supposant la présentation de propositions parce qu'ils exigent généralement la mise en place de mécanismes d'appréciation préalable complexes induisant des coûts de transaction élevés pour les pays partenaires. (paragraphe 152)
- Au lieu de créer de nouveaux mécanismes de financement, les donateurs auraient peut-être intérêt à analyser les missions à accomplir et à étudier si les institutions en place peuvent les assumer en instaurant des réseaux au sein desquels chaque institution serait investie d'une compétence précise. (paragraphe 154)
- Le montant total des ressources publiques actuellement affectées à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets dans les pays en développement est estimé à environ 10 milliards USD par an. À ce jour, les fonds climatiques existant n'ont décaissé que 246 millions USD par an en moyenne. (paragraphe 155 et 159)
- Lorsque les parties à la CCNUCC débattront de la question de l'additionnalité, il importera de veiller à ce que les membres de l'OCDE utilisent aussi rapidement que possible, pour procéder à la notification et l'améliorer, les marqueurs de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets. (paragraphe 136)

Évolution du système multilatéral et évaluation

- Les banques multilatérales de développement évoluent de réforme en réforme vers une structure de gouvernance plus représentative. Les réformes internes visent également à offrir à leurs clients des instruments plus souples et mieux adaptés. (Paragraphe 175 à 178 et 182 à 184)
- L'année 2010 oblige les donateurs à prendre simultanément des décisions sur la reconstitution des ressources et la recapitalisation de grands fonds concessionnels et de grandes banques multilatérales de développement. (Paragraphe 206 à 208)
- À plus long terme, les évaluations effectuées par les organisations multilatérales elles-mêmes devraient être suffisamment complètes pour satisfaire aux exigences des donateurs bilatéraux en matière d'information et rendre inutile la réalisation d'évaluations bilatérales distinctes. (Paragraphe 220)
- En attendant que la notification par les organisations multilatérales elles-mêmes soit jugée satisfaisante, les évaluations collectives devant conduire à l'harmonisation totale des instruments de suivi des activités des organisations multilatérales sont encouragées du fait qu'elles constituent une amélioration par rapport aux multiples efforts d'évaluation déployés isolément par les donateurs. (Paragraphe 221)