

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT  
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

**RAPPORT 2013-14 DU CAD SUR L'AIDE MULTILATÉRALE**

**Réunion du CAD, 3 décembre 2013**

*Le présent document est soumis pour EXAMEN au titre du point 8 du projet d'ordre du jour annoté de la réunion du CAD [DCD/DAC/A(2013)15].*

*Il expose la nouvelle structure du rapport phare du CAD sur l'aide multilatérale, qui prendra la forme d'un recueil de trois documents de travail diffusés séparément sur une période de deux ans, avant d'être rassemblés en un ouvrage qui sera publié à l'issue de cette période. Il présente également les thèmes qui seront abordés dans les documents de travail et esquisse un calendrier provisoire. Les membres du CAD sont invités à faire part de leurs commentaires et de leurs suggestions.*

Personnes à contacter : Suzanne Steensen - Tél. : +33 (0)1 45 24 76 23 - [suzanne.steensen@oecd.org](mailto:suzanne.steensen@oecd.org) ;  
Piera Tortora - Tél. : +33 (0)1 45 24 90 30 - [piera.tortora@oecd.org](mailto:piera.tortora@oecd.org)

**JT03349646**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*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.*



## TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT 2013-14 DU CAD SUR L’AIDE MULTILATÉRALE.....	3
I. Introduction .....	3
II. Le nouveaux rapport : un recueil de documents de travail publiés tout au long d’un cycle biennal	3
III. Présentation des thèmes pour le cycle de 2013-14 .....	3
III.1. Les bonnes pratiques de gestion des fonds préaffectés.....	4
III.2. Cartographie des fonds préaffectés au niveau de chaque pays .....	5
III.3. Le rôle des donateurs émergents dans le système multilatéral .....	5
ANNEXE A : CALENDRIER DU PROCHAIN RAPPORT SUR L’AIDE MULTILATÉRALE .....	7
ANNEXE B : QUELQUES DONNÉES SUR LES FINANCEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES .....	8
BIBLIOGRAPHIE.....	11

## RAPPORT 2013-14 DU CAD SUR L'AIDE MULTILATÉRALE

### I. Introduction

1. Le Rapport du CAD sur l'aide multilatérale, publié depuis 2007, est devenu un document de référence indispensable pour comprendre les évolutions du paysage de l'aide multilatérale. Il complète le Rapport sur la coopération pour le développement par l'examen qu'il contient des politiques suivies par les donateurs membres et non membres du CAD en matière d'aide multilatérale, et de leur financement de ce système. Ses auteurs étudient en outre les tendances globales de l'aide multilatérale, et proposent des moyens d'améliorer l'acheminement de l'aide multilatérale afin d'atteindre de meilleurs résultats.

2. Compte tenu des enjeux actuels et émergents et de la mise en place probable d'objectifs de développement durable une fois que les Objectifs du Millénaire pour le développement seront arrivés à échéance en 2015, les institutions multilatérales sont amenées à jouer un rôle prépondérant. Les deux prochaines années offrent aux donateurs et aux organismes multilatéraux une occasion unique d'élaborer, ensemble, un système d'aide multilatéral capable d'atteindre pleinement ses objectifs. Le Rapport sur l'aide multilatérale contient des analyses de fond et des orientations qui peuvent les aider dans cet effort.

3. Le présent document expose la nouvelle structure proposée pour le rapport (section 2), les suggestions de thèmes à aborder (section 3), et un calendrier provisoire (annexe A). L'annexe B contient en outre des données importantes sur les financements préaffectés.

### II. Le nouveaux rapport : un recueil de documents de travail publiés tout au long d'un cycle biennal

4. Jusqu'à présent, le Rapport a une périodicité annuelle, et porte, à chaque édition, sur des thèmes différents, tels que les raisons de l'engagement multilatéral des membres du CAD et leurs stratégies dans ce domaine (2008) ; le financement multilatéral de la lutte contre le changement climatique et les réactions des organismes multilatéraux face à la crise financière (2010) ; les bonnes pratiques pour l'utilisation de l'aide multilatérale (2011) ; et la fragmentation et les principes à mettre en œuvre pour réduire la prolifération des canaux multilatéraux (2012).

5. Certains membres du CAD estiment toutefois que face à l'évolution rapide du paysage de la coopération dans lequel ils doivent intervenir, ils ont besoin de disposer, en temps utile, des analyses nécessaires. Pour répondre à leurs attentes, le Rapport ne sera plus une publication annuelle, mais prendra la forme de trois documents de travail d'une importance stratégique, qui seront diffusés séparément, avant d'être regroupés en un ouvrage publié tous les deux ans.

6. Selon ces nouvelles modalités, une proposition des thèmes à aborder sera soumise aux membres du CAD à chaque cycle. Chaque document sera également soumis à un petit groupe de référence composé de chercheurs et de spécialistes, afin d'étendre la portée des thèmes abordés, de bénéficier de contributions extérieures nouvelles et d'inscrire les documents dans le cadre d'une réflexion plus vaste.

### III. Présentation des thèmes pour le cycle de 2013-14

7. À l'instar des rapports précédents, le prochain Rapport dressera l'inventaire des stratégies et des pratiques des membres en matière de financement des budgets centraux des organismes multilatéraux, et comportera une annexe statistique. Il est proposé par ailleurs de traiter les thèmes suivants dans les trois documents de travail :

- Les pratiques des donateurs et des organismes multilatéraux en matière de gestion des fonds préaffectés ;
- La cartographie des fonds préaffectés au niveau de chaque pays ; et
- Le rôle des donateurs émergents dans le système multilatéral.

### ***III.1. Les bonnes pratiques de gestion des fonds préaffectés***

#### *Proposition*

8. La documentation existante sur le financement préaffecté traite essentiellement des raisons qui justifient son utilisation par les donateurs et les organismes multilatéraux, et des incitations que ces derniers reçoivent dans ce sens. Elle semble indiquer que les fonds d'affectation spéciale peuvent contribuer à répondre à certains besoins spécifiques (en cas de crise humanitaire, par exemple) et aux nouveaux enjeux du développement, mais peuvent également imposer des exigences en termes de coordination et de cohérence du système d'aide international (voir, par exemple, OCDE, 2010 ; IEG, 2011 ; Thalwitz, 2013).

9. Face à ce dilemme, la Banque mondiale et le système des Nations Unies – les principaux bénéficiaires des fonds préaffectés – ont entamé des réformes importantes, à savoir, un programme en cours de réforme des fonds d'affectation spéciale, pour la Banque mondiale, et l'Examen quadriennal complet de 2012 pour les Nations Unies. Ces deux programmes fournissent aux donateurs et aux organismes multilatéraux l'occasion de travailler ensemble pour améliorer l'impact des financements préaffectés sur le développement.

10. Le document proposé mettra à profit cette occasion en analysant les politiques et les stratégies de gestion des financements préaffectés, à la fois du côté de l'offre (les donateurs) et de la demande (organismes multilatéraux), en soulignant les bonnes pratiques et en recensant les domaines précis sur lesquels agir pour poursuivre l'amélioration de la qualité des financements préaffectés.

11. Du côté de l'offre, le document contiendra une analyse des critères des donateurs, des lignes directrices et des normes qu'ils suivent pour la création d'un fonds d'affectation spéciale, notamment des limites supérieures de ce type de financement, des exigences particulières de notification et des demandes d'évaluations qualitatives et quantitatives de la gouvernance, des programmes, des budgets et des ressources humaines des fonds d'affectation spéciale. Cette analyse s'efforcera de recenser les pratiques des donateurs qui favorisent une gestion plus efficace des fonds préaffectés, ouvrant ainsi des perspectives d'apprentissage aux autres donateurs.

12. Du côté des organismes multilatéraux, le document évaluera les progrès accomplis depuis l'examen contenu dans le Rapport de 2010 du programme de réforme des fonds d'affectation spéciale lancé par la Banque mondiale en 2007. Il analysera également les pratiques de gestion de ces fonds en vigueur aux Nations Unies, les réformes menées dans le but de réduire la fragmentation et d'améliorer l'efficacité, notamment en créant le Bureau du Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs, en fixant des seuils pour la taille des fonds, en établissant des règles applicables aux fonds alimentés par un seul donneur, aux fonds thématiques mondiaux, au recouvrement des coûts, etc.

13. Le document abordera également les difficultés relatives à la notification statistique, en lien avec la complexité de l'architecture du financement préaffecté, et exposera les travaux en cours à la DCD pour y remédier.

*Méthodologie et processus*

14. Le document sera rédigé sur la base : (i) d'entretiens menés avec le personnel de la Banque mondiale et des organismes des Nations Unies (PNUD, UNFPA, UNICEF, GNUM, DAES, Fonds d'affectation spéciale multi-donneurs, etc.) ; (ii) des conclusions de l'Enquête sur les dotations d'aide multilatérale menée en 2013 par l'OCDE/CAD ; et (iii) de recherches des bureaux.

15. La Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables qui s'est tenue à Oslo en novembre 2013 a porté sur l'examen d'une première analyse des questions relatives aux financements préaffectés préparée en collaboration avec l'Allemagne (BMZ). Cette analyse sera étendue à tous les donateurs ayant participé à l'Enquête 2013 sur les dotations d'aide multilatérale menée par l'OCDE/le CAD et sera approfondie pour ce qui est de son volet consacré aux organismes multilatéraux.

**III.2. Cartographie des fonds préaffectés au niveau de chaque pays***Proposition*

16. La hausse enregistrée par les ressources préaffectées au cours de la dernière décennie a accentué la complexité de l'architecture de l'aide, et plusieurs nouveaux instruments ont vu le jour, tels que les fonds alimentés par un seul donneur, les fonds d'affectation spéciale multidonneurs hébergés au sein d'un organisme multilatéral, les fonds d'intermédiation financière, les fonds verticaux, etc. Chacun de ces fonds a des implications différentes sur les donateurs et les bénéficiaires.

17. Le Rapport de 2011 a révélé que lorsque les fonds préaffectés étaient attribués aux organismes multilatéraux et non aux donateurs, les ratios de concentration des organismes baissaient fortement, ce qui signifie que les programmes des organismes multilatéraux sont beaucoup plus fragmentés que ce que l'on supposait jusqu'à présent. Nous pourrions fournir une analyse plus approfondie du niveau de prolifération des différents canaux de financement préaffecté, et de leurs implications plus vastes. Cela nécessiterait de définir les principales catégories de fonds préaffectés sur la base de la distinction entre les fonds fiduciaires associés aux institutions multilatérales, et les « organismes multilatéraux de relais » dépourvus d'une capacité de mise en œuvre.<sup>1</sup>

18. Le document proposé se présentera sous la forme d'une étude de cas contenant une évaluation des implications, sous l'angle d'un pays partenaire, de divers canaux de financement préaffecté (influence que peuvent exercer les donateurs, coûts supportés par les donateurs et les organismes multilatéraux, fragmentation, appropriation par les pays et alignement, par exemple).

*Méthodologie et processus*

19. Les recherches des bureaux seront complétées par des visites sur le terrain et des informations recueillies via les ambassades des membres du CAD.

**III.3. Le rôle des donateurs émergents dans le système multilatéral***Proposition*

20. La contribution des donateurs non membres du CAD au système multilatéral s'élève à l'heure actuelle à environ 2 milliards USD, une estimation en deçà de la réalité, car un certain nombre d'entre eux

---

1. Voir Eichenauer et al. (2013).

ne transmettent pas au Comité d'informations sur leurs dotations multilatérales. Leur contribution au système d'aide multilatéral ne fait l'objet que de peu de recherches<sup>2</sup>.

21. Le rôle croissant des économies émergentes dans le financement international du développement nécessite une meilleure compréhension du nouveau paysage du système d'aide multilatéral, et de la nécessité de réformer les structures de gouvernance des principales institutions du système. Le document proposé contiendra une analyse quantitative et dressera un tableau préliminaire des contributions d'APD de certains donateurs émergents aux organismes multilatéraux, en s'attachant en particulier à un ou deux des donateurs suivants : la Turquie, la Russie, le Brésil et d'autres donateurs non membres du CAD.

#### *Méthodologie et processus*

22. Cette étude reposera essentiellement sur des recherches et des entretiens avec des experts, et mettra à profit les réponses apportées par les non-membres du CAD à l'Enquête 2013 sur les dotations d'aide multilatérale.

---

2. Les activités bilatérales de certains donateurs émergents ont fait l'objet d'analyses, notamment de la part de Lancaster (2007), sur la Chine, et de Villanger (2007), sur les donateurs arabes. Les contributions au système multilatéral ont été examinées par De Haan et al. (2013) pour la Chine, et Kararach et al. (2013) pour le soutien des donateurs émergents à l'égalité hommes-femmes par le biais du système multilatéral.

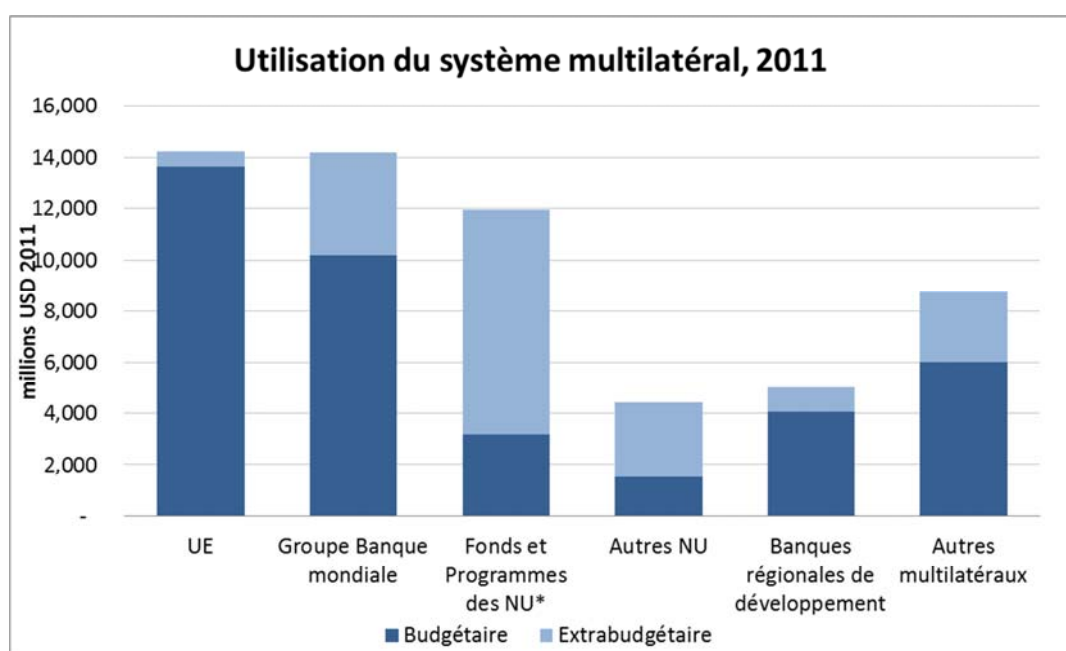
## ANNEXE A : CALENDRIER DU PROCHAIN RAPPORT SUR L'AIDE MULTILATÉRALE

DOCUMENT DE TRAVAIL	SOUMISSION AU CAD	VERSION DÉFINITIVE	MANIFESTATIONS LIÉES
1. Les pratiques des donateurs et des organismes multilatéraux en matière de gestion des fonds préaffectés	Fin janvier 2014 (commentaires avant le 14 février)	Début mars 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission à Washington et New York pour des entretiens avec des agents de la Banque mondiale et des Nations Unies : octobre 2013.</li> <li>• Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables à Oslo : 11-12 novembre 2013, afin de présenter les premières conclusions, conjointement avec le BMZ.</li> <li>• Atelier sur le « Building Block » fragmentation en Ouganda : 3-5 décembre. Présentation des premières conclusions.</li> <li>• Débats au sein du CAD : 8 avril 2014 (provisoire).</li> </ul>
2. Cartographie des fonds d'affectation spéciale au niveau de chaque pays	Fin avril 2014	Mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Première visite sur le terrain, dernière semaine de février 2014.</li> <li>• Deuxième visite sur le terrain, deuxième semaine de mars 2014.</li> <li>• Atelier avec les acteurs concernés (donneurs, organismes multilatéraux, bénéficiaires) : mi-avril.</li> <li>• Débats au sein du CAD : 17 juin 2014 (provisoire).</li> </ul>
3. Le rôle des donateurs émergents dans le système d'aide multilatéral	Juillet 2014	Octobre 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débats lors de la Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables : octobre 2014</li> <li>• Débats au sein du CAD : novembre 2014 (provisoire).</li> </ul>
4. Inventaire des stratégies et des pratiques des donateurs en matière de financement des budgets centraux des organismes multilatéraux	Juillet 2014	Septembre 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débats lors de la Réunion des donateurs au niveau des hauts responsables : octobre 2014</li> <li>• Débats au sein du CAD : novembre 2014 (provisoire).</li> </ul>
<b>Rapport sur l'aide multilatérale (trois documents + annexe statistique)</b>	Décembre 2014	Fin décembre 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifestation de lancement, début 2015 (provisoire)</li> </ul>

## ANNEXE B : QUELQUES DONNÉES SUR LES FINANCEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES

1. Les Nations Unies sont de loin le premier bénéficiaire des financements extrabudgétaires.

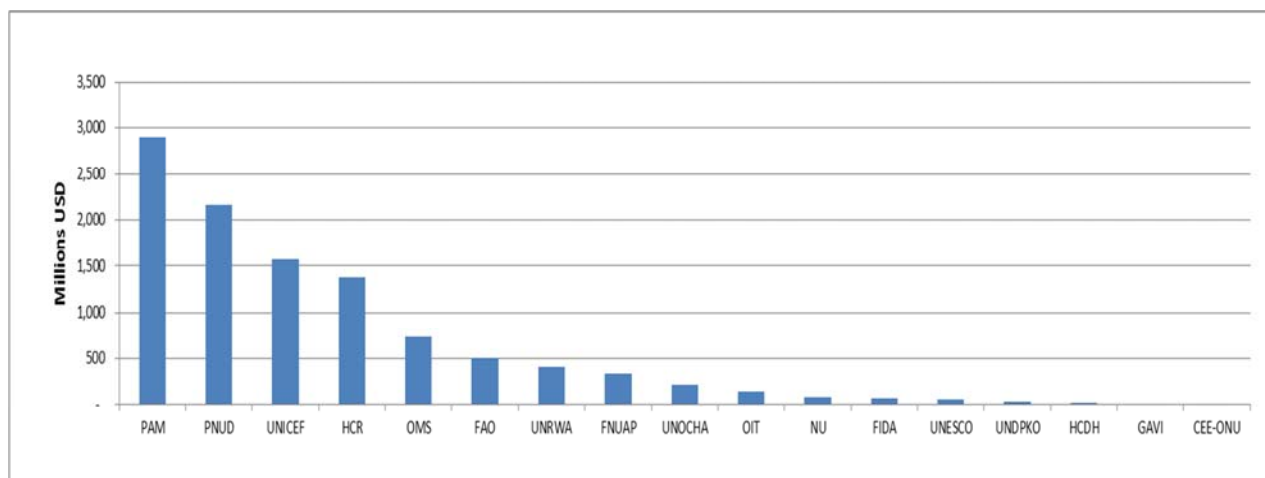
Graphique 1. Recours au système multilatéral



Source : données du CAD/SNPC

2. Parmi les organismes et les fonds des Nations Unies, les cinq premiers bénéficiaires des financements extrabudgétaires perçoivent plus de 80 % de la totalité de cette catégorie de fonds alloués aux Nations Unies. Il s'agit du PAM, du PNUD, de l'UNICEF, du HCR et de l'OMS.



**Graphique 2 : Financements extrabudgétaires aux organismes et fonds des Nations Unies en 2011**

Source : données du CAD/SNPC

3. Les financements extrabudgétaires représentent une part considérable du budget total de certains fonds/organismes des Nations Unies. Ainsi, en 2011, le montant des fonds extrabudgétaires perçus par le PAM était près de huit fois supérieur à celui des financements de base, et représentait 88 % de ses flux entrants (voir la colonne C du tableau 1). La proportion des financements extrabudgétaires dans le financement total s'élevait entre 68 % et 78 % pour : le HCR (75 %), la CEE-ONU (75 %), la FAO (73 %), l'UNICEF (70 %) et le PNUD (68 %). Parmi les banques régionales, seule la Banque interaméricaine enregistre des montants de financement extrabudgétaire légèrement supérieurs (55 %) à ceux de ses financements de base.

**Tableau 1. Proportion des financements extrabudgétaires dans le financement global des organismes multilatéraux en 2011**

	Budgétaire	Extrabudgétaire	Part extrabudgétaire du financement total
	a	b	b/(a+b)
<b>UE</b>	<b>13,120</b>	<b>420</b>	<b>3%</b>
<b>Groupe Banque mondiale</b>	<b>10,352</b>	<b>4,002</b>	<b>28%</b>
<b>Fonds et programmes des NU</b>	<b>3,319</b>	<b>8,759</b>	<b>73%</b>
<i>dont:</i>			
PNUD	1,001	2,160	68%
PAM	381	2,895	88%
UNICEF	685	1,572	70%
FNUAP	466	343	42%
HCR	450	1,379	75%
UNRWA	335	410	55%
<b>Autres NU</b>	<b>1,519</b>	<b>2,913</b>	<b>66%</b>
<i>dont:</i>			
FAO	189	513	73%
FIDA	234	69	23%
OIT	190	148	44%
HCDH	48	25	35%
UNDPKO	282	31	10%
CEE-ONU	1	2	75%
UNESCO	158	65	29%
NU	349	86	20%
UNOCHA	-	216	100%
OMS	401	731	65%
<b>Banques régionales de développement</b>	<b>4,098</b>	<b>948</b>	<b>19%</b>
<i>dont:</i>			
Banque africaine de développement	2,052	243	11%
Banque asiatique de développement	1,617	256	14%
Banque interaméricaine de développement	156	190	55%
<b>Autres multilatéraux</b>	<b>5,992</b>	<b>2,774</b>	<b>32%</b>
<i>dont:</i>			
Fond mondial	2,588	-	0%
GAVI	494	8	2%
<b>Total</b>	<b>38,400</b>	<b>19,816</b>	<b>34%</b>

Source : données du CAD/SNPC.

## BIBLIOGRAPHIE

Dreher, A., P. Nunnenkamp, R. Thiele (2011), *Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between non-DAC and DAC Donor Countries*. *World Development*, Volume 39, Issue 11, novembre 2011, Pages 1950-1968

Eichenauer V. et B. Reinsberg (2013), *Multi-bi financing: Making sense of the cacophony of terms*. Non publié.

de Haan A. et W. Warmerdam (2013), *New Donors and Old Practices: The Role of China in the Multilateral System*, in *Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order*, edited by H. Besada and S. Kindornay, Palgrave, Londres.

IEG (2011), *Trust Fund Support For Development, An evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio*. Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale, Washington D.C.

Kararach G., F. Léautier et T. Luhanga (2013), *South-South Cooperation: How Does Gender Equality Factor in the Emerging Multilateralism?* In *Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order*, edited by H. Besada and S. Kindornay, Palgrave, Londres.

Kindornay S. et Y. Samy (2013), *Establishing a Legitimate Development Cooperation Architecture in the Post-Busan Era*, in *Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order*, edited by H. Besada and S. Kindornay, Palgrave, Londres.

Lancaster C. (2007), *The Chinese Aid System*. Essay, Center for Global Development, Washington D.C.

OCDE (2010), Rapport sur l'aide multilatérale. OCDE, Paris

OCDE (2011), Rapport sur l'aide multilatérale. OCDE, Paris

Te Velde, Dirk W. (2011), *The role of development finance institutions in tackling global challenges*, ODI Discussion Paper, Londres.

Thalwitz M. (2013), *Fragmentation and Proliferation in the Multilateral System: the Role of Trust Funds, A Study of Incentives*, DIE, Bonn.

Villanger E. (2007) *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*. *Forum for Development Studies*. Vol. 34, Issue 2, 2007

UN (2012), *Analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2010*

Woods, N. (2008), *Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance*. *International Affairs*, Volume 84, Issue 6, pages 1205–1221, novembre 2008

Banque mondiale (2013), *2012 Trust Fund Annual Report, Concessional Finance and Global Partnerships VPU*, Washington D.C.