



Conseil Economique et Social

ALLOCUTION

prononcé au nom de  
S.E. MONSIEUR CHARLES MICHEL,  
MINISTRE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

par

MONSIEUR MICHEL GOFFIN, CHEF DU SERVICE NATIONS UNIES  
ET INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS A LA DIRECTION GENERALE  
DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT  
DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, DU COMMERCE EXTERIEUR  
ET DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE BELGIQUE

15 juillet 2009

Madame la Vice Présidente

Cher collègue

Mesdames, Messieurs, Ambassadeurs et Représentants Permanents auprès du  
Conseil Economique et Social,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous sur le thème de l'efficacité de l'aide multilatérale, et en particulier la politique que je mène depuis le début de cette année qui consiste à réserver un maximum de mon budget multilatéral aux financements des budgets réguliers des agences, ce que l'on désigne comme « core » en jargon du milieu. Très concrètement, toutes les contributions que nous avons « réservées » pour telle ou telle activité thématique ont été converties en financement additionnel au budget régulier des organisations. Pas de réduction donc du niveau de contribution de la Belgique au système multilatéral, au contraire, mais un réalignement en phase avec ce qui nous est demandé, comme donateur, depuis tant d'années.

Pourquoi donc ce choix délibéré, et radical pour des ressources générales ?

#### **« un multilatéralisme efficace »**

En premier lieu parce que je suis convaincu que face aux défis globaux d'aujourd'hui, en particulier à l'heure où nous vivons trois crises concomitantes, l'économique, l'alimentaire, et la climatique, une réponse multilatérale plus efficace est absolument essentielle.

Le multilatéralisme est la pierre angulaire de la politique extérieure et de coopération au développement de la Belgique. Nous sommes convaincus que les Fonds, les Programmes et les agences des Nations Unies peuvent jouer un rôle crucial dans l'architecture actuelle de l'aide multilatérale. Ces agences traduisent en coopération de terrain les grands engagements

que nous nous sommes fixés au tournant du Millénaire. Nous souscrivons bien entendu aux grandes « déclarations », mais nous sommes également attentifs à la mise en œuvre de ce multilatéralisme, concrètement et de manière la plus efficace.

**« Tendance perverse à « bilatéraliser » notre système multilatéral »**

Mais il y a un besoin urgent de changer de cap. A l'heure actuelle, nous, les donateurs, imposons trop de conditions à notre aide multilatérale, en liant trop souvent notre contribution à des thèmes ou projets spécifiques. En conséquence, au fil des ans, et le rapport du Secrétaire Général présenté cette année au Conseil Economique et Social le démontre, on constate un déséquilibre entre les ressources générales des organismes multilatéraux et les fonds spécifiques réservés par les donateurs. Alors que ce ratio était encore de 80 pour cent au début des années 90, il n'atteint plus que 28,8 pour cent en 2007. Les contributions liées d'une manière ou d'une autre constituent donc 70 pour cent des activités totales des organisations. Je le dis très clairement ici, aucune institution, entreprise publique ou privée, ne serait en mesure de gérer sainement ses activités si elle n'était maîtresse que de 30% de ses recettes. Nous imposons pourtant cette contrainte aux institutions onusiennes pour la coopération au développement.

En soutien au système multilatéral, la Belgique Fédérale fait dès lors le choix d'investir dans les ressources générales des organisations. A titre d'exemple, depuis quelques années, la Belgique finançait au PNUD un excellent programme de soutien aux Parlements nationaux. Les budgets réservés pour ce programme ont été convertis aux ressources générales du PNUD. C'est au PNUD désormais de décider de la poursuite du programme en fonction de

sa propre vision, de sa propre stratégie. Des opérations similaires de conversion de contributions affectées en ressources générales ont été opérées cette année à l'Unicef, à l'Unifem, à l'Unep et dans les agences spécialisées.

Dans le même temps, nous renforçons notre coopération bilatérale en ouvrant aux organisations multilatérales la possibilité d'exécuter des projets. Nous disposons d'une agence technique d'exécution nationale, mais si une demande est exprimée par le pays partenaire d'exécuter telle ou telle activité via une agence multilatérale, nous le ferons sous la forme d'une coopération « déléguée ». L'organisation devient l'agence exécutante d'une demande exprimée par le pays, parce qu'elle a pu démontrer une réelle valeur ajoutée dans ce contexte proprement bilatéral. Les agences qui font preuve d'une expertise spécifique dans un pays particulier pourront donc profiter d'opportunités complémentaires de financement, mais toujours en réponse à une demande du pays partenaire.

#### « Efficacité de l'aide »

Je suis particulièrement attaché, en ces temps de crises budgétaires, à la qualité du financement multilatéral. Un Euro dépensé pour la coopération, doit être un Euro qui profite directement aux populations dans le besoin. Nos opinions publiques souhaitent que des résultats soient associés à la dépense. Nous sommes à présent tous d'accord pour considérer que les déséquilibres entre « core et non-core » se font au détriment de l'efficacité des organisations et agences multilatérales. Au niveau de la définition des politiques, les priorités opérationnelles s'éloignent progressivement du cœur des mandats des organisations pour suivre des objectifs dictés par les ressources affectées des donateurs. Ces financements

affectés sont moins prévisibles et flexibles que des contributions aux ressources générales. Et surtout, le financement affecté implique également des coûts plus élevés de transaction pour les agences, les donateurs et les bénéficiaires. Chaque programme crée des processus additionnels de prise de décision et de suivi, partant de la rédaction initiale de documents jusqu'aux visites de terrain supplémentaires. Dans un contexte de ressources humaines limitées dans le secteur public, ce travail supplémentaire se fait inévitablement aux dépens des objectifs véritables de l'aide multilatérale.

#### **« Prévisibilité de l'aide »**

La réforme entreprise dans mon Département depuis 2009 pour concentrer nos contributions multilatérales sur les budgets réguliers des agences se combine avec un autre aspect tout aussi fondamental, à savoir la prévisibilité pluriannuelle des ressources. L'organisation doit être en mesure de planifier sur le long terme. La Belgique a adopté un budget 2008 dans lequel ses contributions sont engagées sur une base pluriannuelle jusqu'à 2011. J'insiste par ailleurs auprès de mes services pour que les contributions de la Belgique soient désormais payées en début d'année.

#### **« Cohérence de l'action multilatérale »**

L'architecture de l'aide multilatérale est devenue à ce point complexe qu'il est urgent de travailler aux synergies et aux efforts de cohérence. Le comité d'Aide au Développement de l'OCDE estime à 242 le nombre d'organisations internationales actives dans le

développement. C'est un foisonnement d'initiatives qui n'est plus gérable, tant pour les donateurs, que pour les pays bénéficiaires. Dans ce contexte, la réforme engagée par les NU de « s'Unir dans l'Action » est pour nous fondamentale. Les Nations Unies doivent être davantage « Unies » quand il s'agit de délivrer de l'aide aux populations et de réduire la pauvreté.

Or, il est établi que les contributions affectées compliquent la recherche de cohérence et d'harmonisation des activités opérationnelles pour le développement. Confrontées aux projets individuels qu'elles mettent en œuvre sur base d'un financement lié, les agences sont moins flexibles et moins encouragées à travailler sur des projets communs. Elles sont dès lors réticentes à s'inscrire dans une approche commune, un projet commun, car obligées en quelque sorte de poursuivre une action téléguidée par un donateur spécifique

La nouvelle politique multilatérale de la Belgique aura également des implications pour les institutions spécialisées, quoiqu'à la différence des fonds et des programmes de l'ONU, celles-ci ne disposent pas toujours des mécanismes financiers adaptés pour recevoir des financements volontaires à travers leur budget régulier. La Belgique suit activement le processus de réforme en cours auprès des institutions spécialisées afin de créer des mécanismes de financements comparables aux ressources générales volontaires, au côté des contributions obligatoires basées sur une clé de répartition. Dans la mesure du possible, des contributions actuellement affectées seront également converties en fonds non-affectés.

#### **« Des résultats »**

Financer les ressources générales des organisations ne signifie pas automatiquement que notre Euro investi aura nécessairement un impact et générera des résultats. Nous

améliorons notre mode de financement, nous offrons les moyens de travailler plus efficacement, encore faut-il que les agences démontrent de leur côté un haut degré de performance en terme de qualité de l'aide, et que des résultats probants soient montrés. Nous suivrons davantage les rouages décisionnels des organisations partenaires, particulièrement au niveau du terrain. Par le passé, via les financements affectés, les activités d'une agence de l'ONU étaient suivies à travers le prisme fragmenté de l'exécution particulière d'un projet. À l'avenir, la Belgique prévoit d'intégrer et élargir cette perspective au monitoring des performances globales des agences, également au niveau du terrain.

Je compte par ailleurs « rétribuer » les agences qui auront démontré leur réelle efficacité en termes de résultats. Un lien direct entre obtention des résultats sur le terrain, en phase avec les Objectifs du Millénaire, et notre niveau de contribution sera établi afin d'encourager les organisations partenaires qui obtiennent des résultats tangibles.

Ce changement de politique vers un financement maximal aux ressources régulières des organisations implique aussi des défis. D'abord, il exige un rajustement des compétences et termes de référence de notre personnel à l'administration centrale, sur le terrain et aux sièges des organismes multilatéraux. En second lieu, il s'accompagne d'un effort de communication vers le grand public. Il doit être démontré que financer les ressources régulières d'une organisation est une manière plus efficace d'atteindre des résultats en matière de développement et dès lors contribue à la réputation d'un donateur. Le financement maximal aux ressources générales d'une organisation est une manière intelligente de rendre notre

coopération visible, au lieu de se contenter d'une visibilité plus superficielle « en plantant le drapeau national » sur des projets spécifiques ou des questions spéciales.

### **« une appropriation de l'aide multilatérale »**

Un élément fondamental de la qualité de l'aide, c'est son degré d'appropriation par les autorités nationales et les populations bénéficiaires. Une des grandes critiques de l'aide multilatérale onusienne, c'est qu'elle est programmée « en chambre », dans une tour d'ivoire, trop éloignée des priorités nationales. Le contenu des Programmes d'Assistance des Nations Unies, désignés sous l'acronyme UNDAF, doivent davantage répondre aux demandes des pays bénéficiaires du programme. Les objectifs et les résultats inscrits dans l'UNDAF doivent s'intégrer dans le cadre des résultats escomptés par le Gouvernement du pays hôte.

Bien entendu le Gouvernement national doit également être en mesure de définir ses priorités de manière cohérente. Trop souvent cette capacité de gouvernance fait cruellement défaut. Mais dans ce cas, il est crucial d'investir en premier lieu dans le développement de ces capacités, avant de mettre en œuvre des projets concrets. Dans ce même contexte, et si les conditions de gouvernance et de capacités existent, il faut absolument que les Nations Unies fassent appel à une exécution nationale des projets.

Madame la Vice Présidente,

Ma vision d'avenir pour l'action de développement du système des Nations Unies, c'est une action véritablement unifiée sur base d'un Programme d'Assistance Conjoint, élaboré avec

les pays bénéficiaires, adopté par les Conseils d'Administration de manière unique et conjointe, et mis en œuvre par les agences qui démontrent une réelle valeur ajoutée.

A l'heure actuelle, nous sommes confrontés sur place à une fragmentation excessive des agences, insuffisamment attentives aux besoins du pays, et qui formulent des « programmes pays » approuvés de manière séparée par leur Conseil d'Administration respectifs.

Madame la Vice Présidente,

Je souhaite aujourd'hui, à l'occasion de mon intervention au Conseil Economique et Social expliquer et surtout convaincre que la qualité de l'aide est toute aussi importante que sa quantité. Dans cet esprit, nous comptons sur les bonnes volontés auprès des pays du Sud, du G77, pour construire des alliances autour de ce principe général. Contribuer aux ressources générales d'une organisation multilatérale est un acte politique courageux car ce mode de financement ne permet pas aux responsables politiques dont je fais partie de se profiler dans telle ou telle action spécifique. C'est aussi une marque de confiance à l'égard d'un système multilatéral réformé et efficace. Je prends malgré tout cette responsabilité car je suis persuadé que c'est la meilleure voie pour réussir le développement. En ces temps de crise, de défis alimentaires et environnementaux, avec la perspective d'une échéance 2015 qui sera partiellement décevante, cet impératif de réussite est à mon avis également une responsabilité partagée.

Je vous remercie.

