

# L'accent multilatéral

## Editorial

L'impact du développement est au centre des préoccupations des agences multilatérales de développement, qui, non sans pression des pays donateurs, accordent aujourd'hui une importance particulière à l'efficacité de l'aide. Cette dimension représente d'ailleurs une part importante de la responsabilité de suivi et de pilotage des agences qui incombent à la DDC et au SECO. La priorité est mise à la fois sur le renforcement des capacités des organisations elles-mêmes, avec un accent particulier sur les départements en charge des évaluations et sur l'analyse, conjointement avec d'autres donateurs, des résultats obtenus par les organisations.

La DDC et le SECO s'engagent dans leur dialogue avec les organisations multilatérales prioritaires, d'une part, pour s'assurer de leur bon fonctionnement et, d'autre part, pour améliorer la coordination et la coopération entre ces organisations sur le terrain. Le développement durable est une gageure toujours plus complexe. Aux défis sur le plan national s'ajoutent ceux plus globaux tels que l'instabilité des marchés financiers, le changement climatique, la pénurie de ressources naturelles et de l'eau, la sécurité alimentaire et la migration. La recherche d'une aide plus orientée vers les résultats en devient donc également plus complexe, multidimensionnelle et nécessite des instruments appropriés, le but devant rester avant tout d'améliorer le bien-être des plus pauvres et des plus vulnérables.

OLIVIER BÜRKI  
DANIEL BIRCHMEIER

## Evaluation tous azimuts

### Investir dans les résultats

**PERSPECTIVE** L'aide au développement cherche de plus en plus à piloter ses activités en fonction de résultats définis et vérifiables. Dans le monde multilatéral, cette approche permet de mieux planifier et ajuster les contributions et les programmes, mais aussi d'en rendre compte de manière plus précise. La Suisse est très impliquée dans ce processus.

C'est l'histoire d'une école neuve, construite dans une région rurale d'un pays africain, il y a longtemps. Elle a été érigée à proximité de plusieurs villages, afin que les enfants n'aient pas trop à marcher. L'idée était excellente, mais une fois le ruban coupé, il est apparu que si elle avait aussi proposé des repas de midi, cela aurait amélioré la fréquentation, et que la formation d'instituteurs locaux aurait assuré une bonne scolarisation sur le long terme, qui était le résultat visé.

Ce genre d'exemple a sans doute stimulé l'émergence d'une approche aujourd'hui répandue : la « gestion axée sur les résultats du développement ». Il illustre en effet bien l'évolution que les acteurs du domaine opèrent depuis une dizaine d'années. Non pas à la mesure d'un simple projet comme ci-dessus, mais sur une échelle globale. Pour faire court, il ne s'agit plus seulement de comptabiliser les contributions – les salles de classe créées, les hôpitaux ouverts ou le nombre de sages-femmes formées – mais de mettre en place un système de gestion qui se focalise sur l'accomplissement du but recherché, à savoir des résultats durables. Elle doit prendre en compte l'ensemble des variables et mesurer ces résultats en terme de développement, du point de vue quantitatif et qualitatif. Cette gestion est généralement connue sous son acronyme anglais de MfDR (Managing for Development Results).



L'aide multilatérale demande aussi une mesure des résultats sur la durée. Ici, une école en Côte d'Ivoire.

Photo: Banque mondiale/Ami Vitale

#### Efficacité et transparence

Cette forme de gestion est en effet devenue centrale dans la réforme de l'ONU, comme à la Banque mondiale ou dans les banques de développement. Les pays donateurs ne sont pas en reste, car l'un des buts est d'unifier l'approche du développement pour augmenter son efficacité et sa transparence. Raison pour laquelle le MfDR concerne aussi bien le fonctionnement des institutions que la planification, la mise en œuvre et le suivi de leurs programmes. En outre, ses indicateurs permettent à tous les acteurs du développement – agences, gouvernements, société civile, secteur privé – de rendre compte des résultats de manière plus précise, entre eux ainsi qu'aux populations qui d'un côté financent l'aide multilatérale, de l'autre en bénéficient.

#### Une longue maturation

La nécessité d'arriver à un nouveau mode de gestion dans le développement a mûri à partir des années 90. Elle va se formaliser au gré de grandes réunions internationales. En 2002, la Conférence de Monterrey sur le financement du développement met l'accent sur la question du résultat. « Cela ne veut pas dire que les efforts de développement n'avaient pas atteint de résultats jusque-là », rappellent l'Organisation

de coopération et de développement économique (OCDE) et la Banque mondiale dans une brochure consacrée à la question. «Ce qui est nouveau, c'est une conception partagée du besoin de se concentrer sur les résultats et de la manière de les atteindre». Deux ans plus tard, à la conférence de Marrakech, les milieux du développement s'entendent sur les principes clés du MfDR, repris en 2005 dans la Déclaration de Paris. En bref, les pays bénéficiaires doivent être maîtres de leur propre développement et l'aide doit être harmonisée et alignée sur leurs priorités. Les activités de tous les partenaires doivent se concentrer sur la réalisation des résultats recherchés et le tout de manière traçable et transparente. Tous ces thèmes, ainsi que les

engagements des uns et des autres, sont minutieusement détaillés dans le plan d'action fixé à Accra en 2008.

C'est à partir de là que la DDC et le SECO intègrent la gestion axée sur les résultats à leur propre fonctionnement et s'efforcent de la soutenir au sein des agences partenaires. «Le MfDR est aujourd'hui appliqué dans l'aide multilatérale», souligne Hanspeter Wyss, qui suit ce dossier au sein de la Division des institutions globales de la DDC. «Maintenant, comment faire mieux? Les indicateurs sont-ils les bons? L'enchaînement des actions et de leurs effets est-il cohérent? Peut-on faire à moindre coût?» Ces questions sont discutées lors d'ateliers ou de rencontres entre pays donateurs

et organisations multilatérales, autant d'occasions pour les partenaires, dont la Suisse, d'exercer leur influence. Pour Nicholas Meyer, membre de l'équipe en charge des banques de développement au SECO, «cette influence peut s'exercer soit de manière informelle, lors de la préparation de prises de positions par exemple, soit de manière plus formelle lors de rencontres de haut niveau ou du réapprovisionnement des banques de développement». La présence de la Suisse dans les conseils d'administration des banques de développement et de certaines agences onusiennes est à ce titre déterminante. C'est alors l'occasion de vérifier si les résultats et les engagements sont conformes aux attentes d'une part, et de les orienter en fonction des priorités de la Suisse d'autre part. L'intérêt du MfDR est de prendre en compte tous ces éléments pour, dans l'idéal, amorcer un cercle vertueux qui utilise les expériences passées pour en faire bénéficier les opérations suivantes.

## LE CCM, UN CADRE POUR LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET L'AIDE MULTILATÉRALE

La Suisse utilise depuis janvier 2010 un instrument qui lui sert à guider et analyser ses relations avec les organisations d'aide multilatérale qu'elle finance: le CCM, pour Core Contribution Management, ou «gestion des contributions de base». Cet outil, adapté chaque année, pose aussi les jalons qui permettent de suivre si ces organisations remplissent leurs objectifs et comment la Suisse exerce une influence sur les thèmes qui l'intéresse afin d'intervenir le cas échéant. Il constitue l'un des principaux outils de gestion de nos relations avec une vingtaine de partenaires multilatéraux, aussi bien du système onusien que des institutions financières internationales.

Chaque CCM est structuré en deux niveaux. Le premier analyse l'institution elle-même (gestion, système d'autoévaluation, mandat, coopération avec les autres institutions, planification, finances, etc.) avec en ligne de mire ses objectifs à moyen terme (objectifs fixés par le Conseil d'administration dans lesquels, bien souvent, la Suisse est représentée). Le deuxième niveau passe au crible les priorités stratégiques de la Suisse en lien avec cette institution et pointe là aussi les résultats obtenus. L'analyse de la palette d'indicateurs passés en revue contribue de manière significative au contenu du dialogue politique de notre pays avec cette institution.

Si l'on prend comme exemple le cas de l'UNICEF, le CCM a permis de mettre clairement en évidence les insuffisances de son travail dans le domaine de la protection des enfants contre les abus (travail, mariage, violence domestique, etc.) et de la protection de leurs droits (accès à l'éducation, santé, etc.). En cause, le manque d'attention, de volonté et de financement. Cela a incité la Suisse (très attentive au mandat de protection depuis des années) à alerter le siège de l'UNICEF ainsi que les autres bailleurs de fonds sur cette lacune, avec un certain succès. Le CCM a aussi permis de constater que l'UNICEF devait mieux collaborer et se coordonner avec les autres agences onusiennes.

«Nous avons un tel outil pour les programmes bilatéraux depuis longtemps, relève Hanspeter Wyss, de la Division des institutions globales de la DDC, mais rien de systématique pour le multilatéral jusqu'à récemment». Sauf exception, les CCM sont attribués, comme leur nom l'indique, au fonctionnement central des institutions (core contribution) et non pour des programmes spécifiques, qui eux doivent répondre à d'autres critères liés au thème proprement dit.

### Évaluations indispensables

La gestion axée sur les résultats se base notamment sur une palette d'indicateurs, véritable tableau de bord permettant de vérifier que le cap soit bien tenu. La DDC et le SECO ont développé à cette fin une grille (voir encadré ci-contre) afin d'analyser et de guider leurs soutiens aux institutions multilatérales en fonction des résultats obtenus par ces dernières. Mais un tableau de bord n'a d'utilité que si les processus et les résultats sont évalués. Les agences onusiennes, la Banque mondiale et les banques régionales de développement disposent d'unités d'évaluation internes chargées de faire le point sur leurs forces et leurs faiblesses. Elles sont qualifiées d'«indépendantes» dans la mesure où elles constituent des services distincts, gérant leur propre budget, et reportant directement à la direction (voir interview en page 3). La lecture de leurs rapports montre qu'elles sont capables d'esprit critique. «Il arrive souvent que l'office d'évaluation prenne une position différente de celle de la direction», relève Nicholas Meyer, parlant des banques de développement. «Les points soulevés sont alors discutés au Conseil d'administration avec la direction et l'unité d'évaluation».

Les institutions sont aussi soumises périodiquement à une évaluation extérieure, menée par un réseau de pays donateurs, le MOPAN (voir article en

page 5). Les thèmes et les méthodologies sont différents des unités indépendantes, mais sont considérés comme complémentaires. « Les deux sources nous donnent une meilleure image de la situation, continue Nicholas Meyer, même s'il peut y avoir des différences de positions entre pays donateurs et pays bénéficiaires sur le même objet. Par exemple, dans le cas des banques, nous avons remarqué que les réponses au MOPAN des bénéficiaires sont plutôt positives, sans doute pour conserver de bonnes relations, alors que les réponses des donateurs sont plus proches de l'évaluation de la banque elle-même ».

Certaines agences multilatérales ont des difficultés à mettre en place le MfDR, pour des raisons de structure ou de culture. Dans ces cas, la Suisse peut jouer le rôle d'aiguillon, voire de soutien afin de renforcer la formation. En 2012 par exemple, notre pays a exercé, avec d'autres donateurs, une pression sur le Fonds des Nations Unies pour la population afin qu'il améliore sa politique d'évaluation. Le Fonds devra présenter à son Conseil d'administration une nouvelle politique en 2013. « Quelques organisations multilatérales sont plus avancées que nous et, dans ces cas, notre pays tire profit de leurs connaissances lors des échanges d'expérience » souligne Hanspeter Wyss. Car la gestion axée sur le résultat n'a de sens que si elle est considérée comme un processus d'apprentissage mutuel en constante progression. ■

#### EN BREF

##### La Suisse facilite à nouveau les négociations du QCPR

Les négociations du Quadriennal Comprehensive Policy Review (QCPR), qui passe en revue le cadre légal des activités onusiennes pour le développement tous les quatre ans, devraient en principe se terminer au mois de décembre. La Suisse a une nouvelle fois été choisie pour faciliter les discussions, qui ont commencé en octobre. La revue, qui se tient tous les quatre ans à New York, établit les principales orientations politiques et les principes organisationnels – au siège et sur le terrain – pour la coopération au développement de tout le système des Nations Unies (voir *L'accent multilatéral* N° 6). La Suisse a déjà présidé les négociations à trois reprises, en 2001, 2004 et 2007. Elle s'était déclarée disponible pour cette session et sa nomination a confirmé la confiance des autres délégations dans ses compétences de facilitatrice.

## Supervision indépendante

# Gestion axée sur les résultats : « Une culture et un processus en cours »

**INTERVIEW** Cheryl W. Gray est directrice du Bureau d'évaluation et de supervision (OVE en anglais) à la Banque interaméricaine de développement depuis juin 2011. Auparavant, cette titulaire d'un doctorat en droit à l'Université de Harvard et d'une licence en économie à l'Université de Stanford a travaillé 25 ans à la Banque mondiale et notamment comme directrice de l'évaluation indépendante.

*Vous êtes directrice de l'unité d'évaluation intégrée à la Banque interaméricaine de développement [BID], après avoir occupé un poste similaire à la Banque mondiale. Dans quelle mesure ce travail, financé par ces mêmes banques, est-il indépendant ?*

Notre bureau de l'évaluation et de la supervision, tout comme les bureaux analogues à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement, est indépendant dans sa structure et dans son fonctionnement. En tant que directrice, je relève du Conseil d'administration et ni du président ni de la direction de la BID. J'ai été choisie par ce Conseil d'administration, sans influence de la direction, et lui seul peut me relever de mes fonctions, et ce uniquement pour des raisons de mauvaises performances. Je n'ai évidemment pas le droit d'exercer un poste à la BID. Le budget et le cahier des charges de l'OVE sont approuvés par le seul Conseil d'administration. L'OVE a le contrôle de l'entier du contenu des rapports d'évaluations que nous effectuons, même si nous recevons des commentaires de la direction et du Conseil d'administration de la banque. Tous nos rapports sont publics. Je peux sincèrement affirmer que l'OVE est indépendante d'esprit et dans les faits, tout comme le Groupe indépendant d'évaluation [IEG] de la Banque mondiale. La direction et le Conseil



Cheryl Gray revendique l'indépendance des évaluations internes. Photo: BID

d'administration de la BID respectent cette indépendance. Ils se rendent bien compte que l'évaluation indépendante est importante pour la responsabilisation, pour progresser et finalement pour assurer une institution efficace. Les banques multilatérales de développement peuvent être fières d'avoir accepté une telle structure d'évaluations responsables.

*Vous souvenez-vous de la première prise de conscience qu'il fallait une gestion axée sur les résultats en matière de développement [MfDR], notamment à la Banque mondiale ? Quel a été le déclic ?*

J'ai travaillé pendant de nombreuses années au niveau opérationnel à la Banque mondiale dans les années 1990 et 2000. Dès mes débuts, il a été clair pour moi que les directives du personnel de la banque n'étaient pas toujours complètement tournées vers l'obtention de résultats. Deux choses semblaient a priori compter le plus : le montant du prêt et les relations avec les partenaires. Ces deux paramètres n'étaient pas vraiment toujours propices à l'obtention de résultats sur le terrain, en particulier dans des domaines difficiles mais essentiels comme la gouvernance et le renforcement des institutions. Le problème de l'insuffisance des

résultats obtenus a été mis en évidence dans le «Rapport Wapenhans» en 1992 [du nom du vice-président de la Banque mondiale qui a réalisé un rapport confidentiel d'évaluation des programmes financés par l'institution]. Cela a quelque peu contribué à réorienter la culture du développement et ce processus axé sur la gestion de résultats est toujours en cours.

**Qu'est-ce que le MfDR a fondamentalement et concrètement changé pour la Banque mondiale dans la gestion de ses programmes ?**

J'ai quitté les départements opérationnels de la Banque mondiale il y a cinq ans, donc je ne peux pas me prononcer sur les plus récents développements. Mais au moment où je suis partie, le MfDR n'avait pas complètement changé le système d'incitation. Les lignes directrices étaient toujours orientées vers les prêts accordés et les relations avec les partenaires. La volonté d'obtenir des résultats était seulement un facteur parmi d'autres afin de conduire des programmes sur le terrain. Cela dit, l'aspect positif est que la Banque mondiale disposait depuis quelque temps d'un outil solide pour évaluer les résultats de projets, à savoir le Rapport d'achèvement de mise en œuvre de projets [ICR]. Ces ICR sont établis sérieusement et présentent les résultats de projets avec exactitude, en partie du fait que chacun de ces rapports internes est ensuite examiné par le Groupe indépendant d'évaluation [IEG] de la Banque mondiale. De trop grands écarts entre l'évaluation d'une équipe de projet et l'IEG sont mal vus, cela décourage donc d'établir des rapports ICR trop optimistes, notamment s'il n'y a pas de preuves concrètes de résultats. Je suis persuadée que le système des ICR, incluant le processus de vérification par l'IEG de cette autoévaluation de la gestion, est extrêmement important dans «l'architecture d'évaluation» globale et dans la culture de surveillance scrupuleuse des résultats de programmes au sein de la Banque mondiale.

**Selon vous, les institutions multilatérales ont-elles bien intégré le MfDR jusqu'ici ?**

Je peux plus facilement vous répondre s'agissant de la Banque interaméricaine de développement. Dans le cadre de la dernière augmentation de capital de la banque [entrée en force début 2012], les gouverneurs de la BID se sont mis d'accord sur un projet-cadre visant à définir des lignes directrices pour la gestion axée sur des résultats. Ils ont aussi exigé que la banque améliore l'évaluation des

résultats au niveau même des projets, adopte des stratégies par pays axées sur les résultats et passe à une budgétisation centrée sur les résultats. Bien que ces efforts soient louables, les évaluations en cours du Bureau de l'évaluation et de la supervision de la BID montrent que toutes ces nouvelles conditions mises en place et exigences requises ne sont pas encore totalement et effectivement respectées. Il subsiste des problèmes s'agissant de la nature des indicateurs retenus, des mécanismes de contrôle de la qualité et, surtout, de la «culture» et de l'appropriation de ces lignes de direction à l'intérieur de la banque. Ces nouveaux processus doivent être perçus comme étant utiles au sein de l'institution pour avoir un impact réel. La direction de la BID fait des efforts considérables dans ce sens, mais le travail est toujours en cours.

**Y a-t-il des domaines dans le développement où le MfDR est particulièrement efficace ?**

Selon moi, le domaine le plus efficace pour évaluer les résultats se situe au niveau du projet lui-même sur le terrain. Chaque bailleur de fonds devrait intégrer un processus de contrôle et d'évaluation dans ses projets pour s'assurer

qu'il dispose de données aussi précises que possibles concernant le bilan des résultats recherchés. Il ne faut pas avoir peur par exemple de signaler un échec, car il y a toujours beaucoup à apprendre d'un échec.

**Le MOPAN [voir page 5] a publié une évaluation de la BID en décembre 2011. Le résultat correspond-il à votre propre analyse ? Cette évaluation extérieure est-elle utile, que va-t-elle changer ?**

Oui, les résultats de l'évaluation du MOPAN sont plus ou moins en ligne avec celle de notre Bureau de l'évaluation et de la supervision. L'OVE réalise actuellement une évaluation approfondie des progrès effectués dans le cadre de la gestion axée sur les résultats. Elle sera présentée au Conseil des gouverneurs de la BID lors de l'assemblée annuelle de mars 2013. Cette évaluation passera au peigne fin la plupart des domaines également abordés dans l'évaluation du MOPAN. Parmi les sujets de préoccupations de l'OVE, il y a par exemple le travail de la BID dans le développement du secteur privé et sur l'intégration régionale, deux points notés positivement par le MOPAN. ■

**EN BREF**

**L'emploi, moteur du développement**

La Banque mondiale et le SECO ont présenté le Rapport sur le développement dans le monde 2013, début novembre à Berne, où il a été discuté avec des représentants de la société civile, du secteur privé, de l'administration et du mode académique. Publié avec un cofinancement du SECO, sous le titre de «Jobs», il souligne la forte relation qui existe entre le développement et l'emploi, décrit comme l'ensemble des «activités qui génèrent des revenus, monétaires ou en nature, sans enfreindre les droits de l'homme». Cette définition recouvre l'emploi dans toute sa diversité. Par exemple, le travail non salarié caractérise 80 % des emplois des femmes en Afrique subsaharienne, alors qu'il est de moins de 20 % en Europe orientale et Asie centrale, signale le document. La nature même du travail est en train de se modifier en raison de l'urbanisation, qui accroît la population active non agricole. Cette transition a pris des dizaines d'années dans les pays industrialisés, elle se produit en une génération dans les pays en développement, renforcée par la globalisation qui

entraîne des modifications substantielles dans le tissu économique. Le rapport de la Banque mondiale passe en revue la relation entre travail et accords commerciaux, pouvoirs publics, secteur privé, libéralisation, et regrette au passage le manque de données disponibles. L'emploi est source de revenus bien sûr, mais aussi de statut social et participe, s'il n'est pas aliénant, à l'équilibre physique et mental des individus. La pauvreté est souvent directement corrélée à l'accès ou non au marché du travail, mais la Banque mondiale insiste sur le fait que cela ne suffit pas. «Ce qui permet de sortir de la pauvreté, c'est l'accroissement du revenu du travail». Outre sa valeur pour l'individu, l'emploi joue un rôle déterminant au niveau de la collectivité, comme facteur de cohésion sociale. A cet égard, la croissance démographique à elle seule est un défi, puisque pour maintenir constant le taux d'occupation de la population en âge de travailler, il faudra en 2020 quelque 600 millions d'emplois de plus qu'en 2005.

# MOPAN, un réseau pour évaluer le multilatéral

**ANALYSE** Depuis dix ans, l'aide multilatérale de développement est soumise à une évaluation indépendante effectuée par un réseau de pays donateurs, le MOPAN. Elle fournit à ses membres de précieuses informations sur cette aide et constitue un outil appréciable pour la gestion axée sur le résultat.

«La FAO est reconnue pour avoir un mandat clair et une stratégie en lien avec ce mandat», même si «quelques partenaires (notamment donateurs) ne considèrent pas (sa) direction et (sa) culture comme soutenant totalement la gestion axée sur le résultat». Néanmoins, elle «prend ses efforts de réforme au sérieux», alors qu'il y a encore «beaucoup de travail à accomplir». Ces quelques lignes sont extraites du résumé d'un rapport de plus de 50 pages consacré à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2011. L'auteur est un réseau de pays donateurs qui s'est donné pour mission d'évaluer l'efficacité des agences multilatérales du point de vue organisationnel. On ne parle pas ici de classement ni de comparaisons, mais de perception de l'efficacité, selon les divers acteurs avec qui ces agences travaillent, à commencer par les bailleurs de fonds.

## Trois niveaux d'information

Le «réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales», ou MOPAN selon son acronyme anglais<sup>1</sup> a été créé en 2002, l'année même où la Conférence des Nations Unies de Monterrey mettait à l'agenda la gestion axée sur les résultats. Aucune relation directe entre les deux toutefois, sinon la preuve que le thème était devenu actuel. Le MOPAN compte dix-sept membres depuis l'adhésion des Etats-Unis en septembre 2012 (y compris des membres qui continuent à mener des évaluations bilatérales). Son secrétariat, assuré jusqu'ici de manière tournante par les pays membres, sera confié au Comité d'aide au développement de l'OCDE dès 2013. Le MOPAN analyse les organisations multilatérales de développement les plus importantes, rattachées aux Nations Unies ou aux



Les études du MOPAN cherchent à renforcer le travail en commun et à s'assurer de l'efficacité des agences multilatérales sur le terrain en terme de développement. Photo: Banque mondiale/Larry Daughters

Institutions financières internationales, à raison de six par année au maximum. Les activités de chacune sont examinées dans une dizaine de pays (moins pour les organisations régionales, qui ont une aire d'activité plus restreinte), au moyen d'une revue de leurs documents et d'un questionnaire. Ce dernier est adressé aux sièges des bailleurs de fonds membres du MOPAN, à leurs représentants dans les pays bénéficiaires sélectionnés, ainsi qu'aux partenaires des organisations multilatérales sur place : ONG, ministères, secteur public, etc. Cette triple récolte, qui totalise entre 200 et 300 questionnaires pour un taux de retour de plus de 60 % en moyenne, renforce la pertinence des études.

## Une étude prise au sérieux

Le MOPAN s'est intéressé à l'origine surtout à la perception des partenaires des organisations. Il s'est longtemps concentré sur la gestion de celles-ci, et ce dans quatre domaines : stratégie, opérations, relations, savoir. Au fil des ans, le réseau a affiné sa méthodologie et élargi son périmètre. Depuis trois ans il étudie aussi les publications des institutions et, en 2012, il a inclus dans son étude l'efficacité et les résultats en terme de développement, ainsi que la pertinence des programmes.

Cela représente en tout des dizaines d'indicateurs comme la focalisation sur les résultats, la délégation d'autorité, l'harmonisation des procédures ou le partage des connaissances. «Le fait que le MOPAN évalue les organisations dans plusieurs pays est positif. Mais il serait utile d'identifier des paramètres qui mesurent l'impact des organisations qui ont aussi le mandat d'établir des normes et des standards [au sein du système des Nations Unies]», souligne Sheila Aggarwal-Khan, responsable de la planification stratégique du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), au siège à Nairobi. Le PNUE a été examiné en 2011. «Cela dit, l'étude a été prise très sérieusement chez nous». Nicolas Randin, chef de coopération de la DDC au Burkina Faso abonde dans ce sens. Il a coordonné une étude MOPAN au Niger où il était en poste jusqu'à mi-2012 (chaque pays membre du réseau assume cette responsabilité à tour de rôle, sur une base volontaire). «Sur place, les organisations étudiées étaient intéressées par la démarche, car leur siège y est très attentif. Le fait que dix-sept pays soient associés à la même démarche lui donne plus de poids qu'une initiative isolée. De plus, l'exercice a donné l'occasion aux représentants des pays

<sup>1</sup> Multilateral Organisation Performance Assessment Network

membres du MOPAN à Niamey de partager leurs positions et de renforcer une communauté de vue».

Sur le plan intérieur, le rapport du MOPAN constitue l'une des sources sur lesquelles se base la Suisse pour élaborer sa propre grille d'analyse concernant les organisations multilatérales de développement, le CCM (voir encadré, page 2).

### Dialogue et transparence

«Approche commune» est justement le nom que le MOPAN a donné à sa démarche, en même temps que son but principal, afin «de construire une meilleure compréhension et d'améliorer les performances», selon les termes du réseau. L'évaluation doit permettre de «soutenir le dialogue entre les pays membres du MOPAN, les organisations multilatérales et leurs partenaires», explique-t-il sur son site, dans l'idée d'améliorer leur efficacité dans les pays d'intervention. Les points abordés par le questionnaire sont notés sur une échelle de 1 à 6. Chaque exercice se termine par un dialogue interactif avec les organisations étudiées, ce qui permet à ces dernières de réagir notamment sur les points mal notés. Les réponses agrégées, de même que les commentaires des organisations examinées, sont publiées sur le site du réseau, ce qui répond à sa volonté de transparence envers les contribuables.

### Des enquêtes qui servent de référence

Dialogue, mais aussi connaissance mutuelle, selon Chantal Oltramare, qui représente la Suisse au Conseil d'administration de la Banque africaine de développement, examinée en 2012 pour la quatrième fois : «L'évaluation MOPAN peut influencer les stratégies de coopération d'autres partenaires de

développement qui souhaiteraient travailler avec la banque sur des cofinancements ou pour la mise en œuvre de projets, assure-t-elle. Par exemple, il ressort que le caractère africain de la banque a une influence positive sur sa légitimité auprès des gouvernements africains et sur sa compréhension des besoins et priorités du continent». L'analyse permet aussi de vérifier si la banque est en ligne avec les objectifs des pays donateurs et bénéficiaires, des éléments qui prennent toute leur importance au moment du renouvellement du financement.

«Le fait que le MOPAN représente dix-sept bailleurs est une très bonne chose, insiste par ailleurs Sheila Aggarwal-Khan, de l'UNEP. Une organisation comme la nôtre est soumise à de nombreuses évaluations, à commencer par celles effectuées par l'ONU. On peut en avoir jusqu'à dix par année, elles nous prennent beaucoup de temps et se recoupent souvent». Menées auprès des partenaires des organisations, les enquêtes du MOPAN ont l'avantage de ne pas ajouter à ce fardeau, «au contraire, juge Nicolas Randin, les résultats du réseau des donateurs servent de référence pour les autres évaluations et demandent peu de temps. De plus, ils sont les seuls à mettre l'accent sur la perception». Cette approche génère ses propres limites, avertit toutefois le MOPAN sur son site : les indicateurs chiffrés «suggèrent un haut degré de précision, mais cela ne procure qu'une image d'efficacité dans les domaines prioritaires et non une vision en profondeur des différentes dimensions de l'efficacité en terme d'organisation». Un nouvel accent va être porté sur l'établissement d'un plan d'action, afin de stimuler la mise en œuvre de mesures concrètes dans les institutions. ■

### EN BREF

#### Refinancement de l'Association internationale de développement : une revue basée sur l'obtention de résultats

L'Association internationale de développement (IDA) est l'institution de la Banque mondiale qui soutient les pays les plus pauvres. Du 12 au 15 novembre 2012, les représentants des bailleurs et des bénéficiaires se sont réunis à Abidjan (Côte d'Ivoire) pour la revue à mi-parcours de l'exercice en cours (IDA16). Le dernier refinancement date de décembre 2010 et couvre les activités de la banque jusqu'en juin 2014. Il s'est monté à près de 50 milliards de dollars.

Avec une attention globale orientée sur les résultats, adoptée à l'unanimité lors de la préparation du dernier refinancement, en janvier 2010, les documents préparés pour la réunion d'Abidjan ont fait le point sur les principaux thèmes de l'exercice en cours. Parmi eux, celui des risques dus au changement climatique. Ces derniers sont de plus en plus pris en compte dans les projets financés par la banque, qui affiche son expérience et ses compétences en la matière. Les secteurs de l'énergie et des transports notamment incluent désormais cette dimension dans leurs plans. L'IDA peut profiter à cet effet d'un nouveau mécanisme de la Banque mondiale permettant d'identifier les financements d'activités à faible émission de carbone et grande capacité de résilience. Mais beaucoup reste à faire, note l'IDA, qui avertit les pays bénéficiaires qu'ils doivent se préparer à des actions «à large échelle» dans ce sens.

Autre sujet d'importance : l'approche genre, l'un des quatre thèmes spécifiques identifiés lors du refinancement de l'IDA16. Sa généralisation dans tous les projets financés ou cofinancés par l'IDA passe par le soutien aux partenaires et au staff afin qu'ils incluent la question genre dans toutes leurs activités. Cet effort va continuer.

L'exercice précédent a été marqué par les crises alimentaires et financières, ce qui a exigé de l'IDA des réponses qui ont été examinées à Abidjan. La banque a mis en place des instruments qui augmentent ses capacités de réaction en temps de crise, notamment le Crisis Response Window et le Immediate Response Mechanism. La mise en place de ces instruments signale un changement de paradigme important puisqu'il s'agit d'une approche systématique et prévisionnelle des crises, et non seulement réactive. Le bilan est jusqu'ici positif en termes de rapidité et de réponse aux besoins des pays.

### IMPRESSUM

**Editeur :**  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

**Collaboration rédactionnelle :**  
Michel Bühler, Jean-François Schwab

**Maquette et mise en page :**  
Marc Dubois, Lausanne  
marc@mdvr.ch

**Olivier Bürki**  
Chef de la Division des Institutions globales, DDC  
olivier.burki@deza.admin.ch

**Christoph Jakob**  
Chargé de Programme, Division des Institutions globales, DDC  
christoph.jakob@deza.admin.ch

**Daniel Birchmeier**  
Chef de section, Institutions financières multilatérales, SECO  
daniel.birchmeier@seco.admin.ch

**Philippe Sas**  
Adjoint au chef de section, Institutions financières multilatérales, SECO  
philippe.sas@seco.admin.ch