

Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et
Coopération au Développement

**Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au
Développement**

Evaluation de la politique belge de core funding des organisations multilatérales

Réponses managériales

Juin 2021

Introduction

Le Service de l'Évaluation spéciale (SES) a publié le rapport final de l'évaluation de la politique belge de core funding des organisations multilatérales en avril 2021.

Cette évaluation a examiné la politique belge de core funding des organisations multilatérales partenaires. Cette politique permet de contribuer aux ressources générales de ces organisations et participe à un multilatéralisme efficace dont la Belgique est un fervent défenseur. Quinze organisations reçoivent plus d'un tiers de l'aide multilatérale au développement de la Belgique. L'évaluation s'est concentrée sur les organisations de développement des Nations Unies, se focalisant sur le soutien de la Belgique à quatre organisations parmi celles-ci : au FNUAP, au PNUD, à l'OMS et au HCDH.

Dans la réponse managériale la Direction Générale Coopération au Développement et Aide humanitaire (DGD) répond aux recommandations découlant de l'évaluation.

Les réponses managériales peuvent être consultées sur notre site web. Leurs résumés seront inclus dans le rapport annuel (mars 2022) du Service de l'Évaluation spéciale, que vous pouvez également consulter sur notre site web.

Le fait de répertorier les réponses managériales des acteurs permet également d'en assurer le suivi par la suite, ce qui est considéré comme une bonne pratique par l'OCDE dans sa Peer Review de la Coopération belge au Développement.

1. Management Response DGD

Réponse générale à l'évaluation

La DGD se félicite de l'évaluation indépendante de la politique de financement de base (core funding) de la Coopération belge au développement pour la période 2008-2019. Les résultats fournissent un retour d'information et des idées pertinentes pour aider la DGD à tirer des leçons organisationnelles afin de renforcer l'efficacité et la cohérence de sa politique core funding, ainsi que le suivi des organisations partenaires bénéficiant du core funding. Ceci notamment dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau financement pluriannuel des organisations internationales partenaires (2021-2024).

La DGD se félicite de la reconnaissance de la pertinence continue de sa politique core funding, ainsi que des efforts déployés pour mettre les résultats de l'évaluation en lien avec les ODD, l'Agenda 2030 ainsi que les engagements pris dans le cadre du « Funding Compact » des Nations-Unies. Ainsi, l'évaluation assure une cohérence avec les engagements en faveur d'un multilatéralisme renforcé, exprimé notamment dans le cadre des conclusions du Conseil de l'UE de 2019 (*L'action de l'UE en vue de renforcer le multilatéralisme fondé sur des règles*) ainsi que la déclaration faite à l'occasion de la célébration du 75^{ème} anniversaire de l'Organisation des Nations Unies (*Les difficultés auxquelles nous nous heurtons sont toutes liées les unes aux autres et ce n'est que dans le cadre d'un multilatéralisme revitalisé que nous parviendrons à les surmonter. Le multilatéralisme n'est pas une option : c'est une nécessité, alors que nous essayons de reconstruire en mieux pour faire advenir un monde plus égal, plus résilient et plus durable*).

Le financement core – visant essentiellement à fournir un financement flexible et pluriannuel guidé par les domaines prioritaires identifiés dans les plans stratégiques et les mandats de base respectifs des organisations – est considéré comme une meilleure pratique dans le financement du système multilatéral de développement. La récente pandémie de COVID-19 a une fois de plus démontré la valeur et la pertinence du financement core en tant que source de financement des interventions critiques dans l'attente/absence d'autres formes de financement suffisantes.

Un enjeu transversal dans le suivi de l'ensemble des recommandations sera d'adapter les ambitions à la réalité des moyens, notamment en termes de ressources humaines. Historiquement, le choix du core funding et la réduction des organisations partenaires a aussi été décidée dans une optique de « délégation », en tenant compte de cette réalité. La stratégie d'influence déployée par la Belgique a certainement une marge d'amélioration, mais elle devra rester pragmatique et orientée vers des résultats ciblés. Par ailleurs, le cœur de la vision multilatérale de la Belgique est de renforcer le Système des Nations-Unies pour le développement et les mandats des organisations, au-delà des priorités nationales. Le financement des organisations multilatérales permet cependant d'accroître l'échelle et l'impact des interventions de développement dans des thématiques clés pour la Belgique.

Réponse aux recommandations

| Recommandation | Management response | Objectif | Étape suivante, activité, décision | Date ou délais de mise en œuvre | Département(s) et/ou personne(s) responsable(s) |
|--|---|--|--|--|---|
| | Acceptée, partiellement acceptée (+ motivation), refusée (+ motivation) | | | | |
| <p>R.1 Exploiter l'existence d'une politique de « core funding » pour renforcer l'influence de la Belgique en tant qu'acteur multilatéral engagé et doté de principes (sur la base de C1, C2, C3¹)</p> | <p>Partiellement accepté</p> <p>La Belgique exploite déjà sa politique core pour déployer une influence en lien avec son engagement multilatéral, qui est dans les faits au-dessus de son poids financier. Toutefois, les résultats de cette influence ne sont pas inventoriés. Le lien direct entre le poids de la contribution financière de la Belgique et son influence est aussi difficile à établir.</p> <p>La Belgique plaide systématiquement dans les fora pertinents pour une plus grande cohérence et coopération entre les organisations des Nations Unies et pour un soutien au système de développement des Nations Unies afin de le rendre plus efficace. Toutefois, le résultat ne dépend pas uniquement de la Belgique, mais surtout des organisations elles-mêmes et les autres bailleurs.</p> <p>Néanmoins, il y a des marges d'amélioration possible, notamment en termes d'accompagnement des ressources humaines et de priorisations, comme souligné dans les actions proposées. Il sera cependant essentiel d'adapter les ambitions aux moyens disponibles.</p> | <p>A1.1 Allouer les ressources adéquates pour s'engager de manière proactive et substantielle dans les débats politiques stratégiques liés aux priorités thématiques et politiques de la Belgique.</p> | <p>Dans un premier temps, chercher à <u>optimiser le suivi des organisations avec le personnel existant</u> i) en clarifiant et formalisant les rôles, les processus et tâches essentiels de manière plus structurelle et durable, à l'administration et dans les postes ii) en explicitant plus régulièrement les priorités et le résultat des démarches/actions de la Belgique iii) en identifiant les besoins de formation et en échangeant plus sur les bonnes pratiques ; iv) en favorisant le travail en réseau pour exploiter toutes l'expertise existante (un plan d'action DGD sera développé et mis en œuvre). A cet égard et spécifiquement pour les pays partenaires de la coopération belge, la DGEO devrait évoluer vers un carrefour de connaissances des défis et besoins locaux, des opportunités et des capacités pertinentes des partenaires d'exécution (y compris les organisations partenaires multilatérales).</p> <p>Dans un second temps, évaluer si ces mesures ont réussi à soutenir le suivi des organisations ; chercher, le cas échéant, à renforcer les équipes en charge du suivi des organisations (à l'administration ou dans les postes) et/ou rééquilibrer nos ambitions et attentes par rapport à</p> | <p>Janvier 2022 et continu</p> <p>2023</p> | <p>D2, MD8, D5, D0 Migration</p> |

¹ Pour rappel, l'évaluation dresse 4 constats : 1) La politique de « core funding » a été un instrument pertinent pour soutenir les approches multilatérales pendant plus d'une décennie, même si elle a manqué de renouvellement ; 2) Le choix et le nombre d'organisations internationales partenaires étaient adéquats ; 3) Un dialogue politique insuffisant et une visibilité réduite ont limité l'influence potentielle de la Belgique sur les politiques et actions multilatérales ; 4) L'application rigide de la politique de « core funding » n'a pas permis à la Belgique d'apporter des réponses multilatérales aux opportunités qui se sont présentées au niveau des pays partenaires et qui nécessitaient une réponse ciblée.

| | | | | | |
|---|---|--|--|----------------------------|----------------------------|
| | | | l'influence que la Belgique peut exploiter via sa politique core. | | |
| | | A1.2 Se concentrer- sur les questions clefs pour contribuer à de meilleurs résultats en termes de développement et sur les priorités politiques de la Belgique | S'engager à accroître la participation à la préparation et au suivi de la mise en œuvre des plans stratégiques et des résultats obtenus lorsque ceux-ci sont liés aux priorités politiques de la Belgique, tant dans le cadre des travaux via les organes directeurs qu'à l'extérieur par des contacts et des dialogues bilatéraux (formels et informels) plus continus avec les organisations respectives, à plusieurs niveaux. Cela pourrait, par exemple, se faire dans le cadre des mécanismes réguliers de coordination des donateurs dans les pays partenaires. | Continu | D2, MD8, D5, D0 Migration. |
| R.2 Mener son propre agenda de développement en renforçant le lien entre les priorités politiques et thématiques de la Belgique et son engagement multilatéral au niveau mondial et au niveau des pays partenaires. (sur la base de C1, C2, C3, C4) | Partiellement accepté. Un agenda « multilatéral » implique par essence de ne pas utiliser les organisations multilatérales uniquement comme véhicules de son propre agenda et de ses stratégies nationales. Néanmoins, le financement core funding peut davantage être exploité comme un canal pour soutenir nos priorités thématiques grâce à des effets d'échelle impossible à atteindre en tant que donateur bilatéral. Il y a une marge d'amélioration pour mieux capitaliser l'expertise thématique de la Belgique dans son engagement multilatéral comme proposés dans les actions. | A2.1 S'assurer que la DGD et les missions diplomatiques mobilisent l'expertise thématique et politique - y compris par le biais d'Enabel - nécessaire pour soutenir le dialogue avec les partenaires multilatéraux au siège et au niveau des pays. | Voir ci-dessus –le travail en réseau sera favorisé pour améliorer la mobilisation d'expertises. Néanmoins, cette recommandation devra être examinée au cas par cas pour chacun des domaines d'expertises, puisqu'il existe déjà des réseaux pour certains thèmes (ex. climat/environnement). En ce qui concerne l'idée d'impliquer ENABEL d'avantage dans la coopération multilatérale, la question se pose de savoir si cela ne générerait pas une situation de conflit d'intérêt (en effet, Enabel peut être amené par ailleurs à exécuter des contrats pour des tiers pour ces organisations multilatérales). En impliquant ENABEL, l'accent sera donc mis sur le partage de l'expertise thématique et politique du terrain pour soutenir le dialogue avec les partenaires multilatéraux au niveau du siège. En outre, le degré d'implication d'Enabel dépend également de la direction d'Enabel et du temps que les employés seront en mesure de consacrer à de telle demande de la DGD (vu l'existence d'autres mandats et tâches plus essentiels). | Janvier 2021 et en continu | D2, MD8, D5, D0 Migration. |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| | | A2.2 Renforcer les liens avec les parties prenantes externes afin de consolider l'engagement multilatéral, notamment avec les centres de recherche et les universités belges. | Voir ci-dessus –le travail en réseau sera favorisé et structuré pour améliorer la mobilisation d'expertises. | Janvier 2021 et en continu | D2, MD8, D5, D0 Migration. |
| | | A2.3 Rechercher de manière proactive des synergies entre les interventions bilatérales mises en œuvre par Enabel et celles soutenues par des actions multilatérales. | <p>Ceci sera pris en compte comme l'un des critères de décisions en matière de earmarking pays.</p> <p>Il appartient également à Enabel de prendre en compte le paysage multilatéral sur le terrain dans l'élaboration d'un portefeuille pays.</p> <p>DGEO a pour objectif de produire des documents d'orientation par pays pour les pays partenaires de la Coopération belge au développement. Ces notes doivent analyser la coopération belge en cours à travers différents canaux et développer une vision cohérente du mélange optimal de modalités, d'instruments et de partenariats (y compris les acteurs multilatéraux) pour optimiser les résultats.</p> | Continu | <p>D2, MD8, D5, D0 Migration, DGEO</p> <p>Enabel</p> |
| | | A2.4 Promouvoir de manière proactive la Belgique en tant que "core funder" et demander la reconnaissance des organisations partenaires internationales financées. | <p>Exiger des organisations davantage de visibilité à la Belgique en tant que bailleurs core dès l'octroi du financement et dans les dialogues avec ces organisations ; convenir avec chacune des organisations d'actions concrètes en la matière, y compris sur le terrain.</p> <p>Sensibilisation des pays partenaires ; fourniture d'outils de communication aux missions afin de faire passer ce message ; identification d'un certain nombre de programmes "phares" qui sont conformes à nos priorités politiques et qui sont également mis en œuvre dans nos pays</p> | <p>Juillet 2021</p> <p>Dans les dialogues bilatéraux.</p> | D2, MD8, D5, D0 Migration. |

| | | | | | |
|---|--|---|---|--|-----------------------------------|
| | | | partenaires, et suivi actif de ces programmes, également au niveau national. | | |
| <p>R.3 Maintenir le nombre actuel, la configuration thématique et sectorielle des agences multilatérales que la Belgique soutient par ses contributions volontaires aux ressources générales, et mettre en place des mécanismes permettant une prise de décision éclairée sur le renouvellement des accords de financement quadriennaux. (sur la base de C1, C2, C3)</p> | <p>Partiellement accepté.</p> <p>La recommandation sur le nombre d'organisations et les montants sera prise en compte dans l'actualisation de la politique pour la période 2021-2024.</p> <p>Les performances des organisations partenaires sont contrôlées en permanence par la participation aux organes de gestion des organisations et par le travail des organes d'audit interne et externe des organisations. Il n'est pas nécessaire d'introduire de nouveaux mécanismes distincts. Toutefois, l'application des procédures existantes sera renforcée. En particulier, il existe déjà des mécanismes de décision sur le renouvellement (ou non) des accords de financements quadriennaux. Une tendance au statu quo des partenariats avec des organisations historiquement financées est dans les faits souvent privilégié, ce qui limite de fait les facteurs pris en compte dans les mécanismes de décisions (et par ailleurs recommandé par cette même évaluation).</p> | <p>A3.1 Introduire un plan d'action conjoint, mis à jour lors des réunions de dialogue stratégique, qui inclurait les résultats attendus de la contribution au "core funding", le soutien supplémentaire que la Belgique fournira en termes d'appui technique ou financier, la visibilité que le partenaire accordera à la Belgique en tant que donateur principal et l'identification des opportunités disponibles pour la Belgique d'exercer une influence.</p> <p>A3.2 Structurer le dialogue stratégique comme une opportunité pour faire le point sur les résultats, les défis et les changements de priorités et les refléter dans un plan d'action mis à jour annuellement. Évaluer les progrès réalisés par rapport au plan d'action lors des réunions de dialogue stratégique et utiliser ces évaluations comme base des décisions futures de la Belgique pour renouveler ou ajuster les accords pluriannuels.</p> | <p>En lien avec R3, d'autres actions sont privilégiées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuité par rapport au financement pluriannuel volontaire avec les mêmes organisations partenaires que la période précédente 2017-2020. - Participation active mais ciblée aux organes de gestion et de décision de l'organisation partenaire, y compris les consultations conjointes avec les donateurs, le positionnement et l'interprétation. - Renforcer le dialogue avec l'organisation partenaire en tant que processus continu, le dialogue bilatéral formel tous les deux ans étant éventuellement plus espacé, mais complété par des consultations régulières portant sur des aspects thématiques prioritaires. - Rapports systématiques sur les performances basés sur la synthèse des rapports d'audit et de contrôle, les initiatives d'évaluation internationale externe telles que le MOPAN et la dimension du terrain. - Travailler activement à renforcer le Système des Nations unies pour le développement (sur la transparence, la responsabilité, l'orientation vers les résultats, la coopération inter-agences et les pratiques harmonisées en matière de de rapportage, conformément aux engagements de la Réformes des Nations-Unies pour le Développement et de sa revue quadriennale (Quadrennial | <p>mai-juin 2021</p> <p>Continue</p> <p>Continue</p> <p>annuel</p> <p>continue</p> | <p>D2, MD8, D5, D0 Migration.</p> |

| | | | | | |
|---|--|--|---|---|---|
| | | | Comprehensive Policy Review of UN system operational activities – QCPR). | | |
| | | A3.3 Maintenir la prévisibilité du financement par le biais d'accords quadriennaux avec notification en temps utile des non-renouvellements ou des modifications des niveaux de financement. | Des accords quadriennaux seront maintenus pour le période 2021-2024, et les organisations en seront notifiées dans le premier semestre 2021. | Fin semestre 2021 | La Ministre en charge de la coopération au développement. |
| R4. Transiter vers une politique de financement multilatéral qui s'appuie principalement sur le « core funding » mais utilise un financement affecté (i.e « earmarked funding ») en complément dans les pays partenaires, limité à des initiatives multilatérales ciblées et liées aux priorités politiques de la Belgique et aux à l'avancement | <p>Acceptée</p> <p>Un financement affecté complémentaire au financement de base peut renforcer le dialogue stratégique et le suivi de l'organisation partenaire, et peut conduire à une plus forte implication de l'ensemble de nos acteurs et augmentera également la visibilité de notre pays, en particulier au niveau de nos pays partenaires.</p> <p>À noter néanmoins que même si les postes manifestent régulièrement un intérêt pour des enveloppes de financements affectés, ces derniers ne disposent pas forcément du personnel nécessaire pour contrôler de manière adéquate les</p> | A4.1 Allouer au cas par cas des financements (limitées) affectés à des projets spécifiques (i.e. « earmarked contributions ») au niveau des pays partenaires sur la base des priorités et des besoins identifiés, liés aux progrès des objectifs de développement durable et aux domaines thématiques prioritaires de la Belgique, tout en vérifiant l'effet de levier attendu sur le « core funding » fourni. | <p>Dans les financements prévu pour la période 2021-2024, un maximum de 20% des ressources sera réservé aux financement affecté, en utilisant les opportunités créées par la trajectoire envisagée de croissance vers le 0,7%.</p> <p>Inclure les possibilités d'un financement affecté dans les dialogues avec les organisations partenaires. Impliquer les postes dans l'identification et suivi du financement affecté</p> <p>La mise en œuvre de cette recommandation devra faire l'objet d'une appréciation de la DGD, tenant compte aussi de la R1 – adéquation des ressources humaines et des objectifs, au plus tard avant la décision sur la</p> | <p>Mei-juni 2021</p> <p>Continu</p> <p>2024</p> | D2, MD8, D5, D0 Migration, postes, DGEO. |

| | | | | | |
|--|---|--|---|-------------------|-------------------------|
| <p>des ODD dans ces pays. (sur la base de C4)</p> | <p>contributions. Les points d'action sont valables, mais ils s'ajoutent à l'éventail actuel des tâches pour les postes. Il est donc nécessaire de procéder avec les postes à un exercice de priorisation/ capacité d'absorption pour déterminer ce qui peut être fait avec les ressources disponibles.</p> <p>Quant à l'implication des postes dans le suivi des résultats de développement sur le terrain afin de relayer davantage aux niveaux des sièges : l'expérience a été tentée en 2018-2019, et a démontré qu'un manque de ressources humaines ne permettait pas une approche exhaustive, dans tous les pays, avec toutes les organisations partenaires. Une approche plus ciblée et pragmatique, tenant compte des mécanismes de suivi de plus en plus développés par les organisations elles-mêmes devra être pris en compte.</p> | | <p>prochaine période de financement quadriennaux.</p> <p>En parallèle, d'autres pistes pour améliorer la visibilité de l'engagement multilatéral de la Belgique seront explorées et/ou envisagées, en lien avec le Funding compact, eg a) thematic pooled fund/quality-soft earmarking ; b) optimisation de la visibilité du core funding existant.</p> | <p>En continu</p> | |
| | | <p>A4.2 Utiliser les connaissances et l'expérience au niveau des pays partenaires pour alimenter un dialogue stratégique plus large avec les organisations internationales partenaires au niveau du siège.</p> | <p>La DGD et les postes établiront conjointement des pratiques de travail tenant compte des moyens humains et du mandat de la DGD (pilotage stratégique et coordination des partenariats plus que suivi opérationnel).</p> | | <p>DGEO-D2.1-postes</p> |
| | | <p>A4.3 Redynamiser le suivi conjoint sur le terrain avec les partenaires multilatéraux et les donateurs.</p> | <p>Il sera demandé aux postes d'aborder ce point dans le dialogue avec les organisations multilatérales sur le terrain.</p> <p>Les réseaux likeminded seront mobilisés sur la question par la Belgique.</p> | <p>Dec.2021</p> | <p>D2.1</p> |

| | | | | | |
|--|--|--|--|------------------------|--|
| | | | | Dec.2021 Et continu | D2.1 |
| | | Intégrer l'allocation de financements affectés dans les dialogues stratégiques avec les organisations internationales partenaires. | Sera pris en compte, selon la planification des dialogues, et celles des décisions sur le financement affecté. | | D2, MD8, D5, DO Migration, postes, DGEO. |