

TRAVAUX DE LA CHAIRE ARCHITECTURE INTERNATIONALE
DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Diversification et fragmentation du financement public du développement

Rendre moins opaque et rationaliser la structure éclatée des financements du développement*

ALAIN LE ROY & JEAN-MICHEL SEVERINO

-  ALAIN LE ROY, Ambassadeur de France et ancien Secrétaire général adjoint des Nations unies pour le maintien de la paix.
-  JEAN-MICHEL SEVERINO, Ancien Directeur général à l'Agence française de développement (AFD), Senior Fellow à la Ferdi et membre de l'académie des technologies.

Résumé

La fragmentation des financements publics à destination des pays en développement apparaît comme une caractéristique essentielle de l'architecture financière internationale. Ce document explore les raisons de la prolifération des institutions et fonds divers, ainsi que ses conséquences en termes d'efficacité, qui ne sont pas toutes positives. Après avoir recensé les diverses initiatives destinées à réduire les inconvénients de la fragmentation des financements, consistant à réduire le nombre de fonds, à rechercher une plus grande transparence, à réformer les institutions multilatérales, à coordonner les bailleurs, il propose la création d'un lieu d'analyse, de partage, de construction de pensée commune, alimenté par de l'information « scientifique » et une évaluation comparative en profondeur, qui réunirait contributeurs et receivers. Les localisations possibles de cette instance sont discutées.

* Les auteurs remercient particulièrement Pierre Beaucoral, Matthieu Boussichas, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont, Édouard Mien pour leurs importantes contributions tant sur le fond que sur la forme, ainsi que tous les membres de la chaire Architecture du financement international du développement animée par Philippe Le Houérou pour leurs nombreuses contributions et leur relecture précieuse.

Abstract

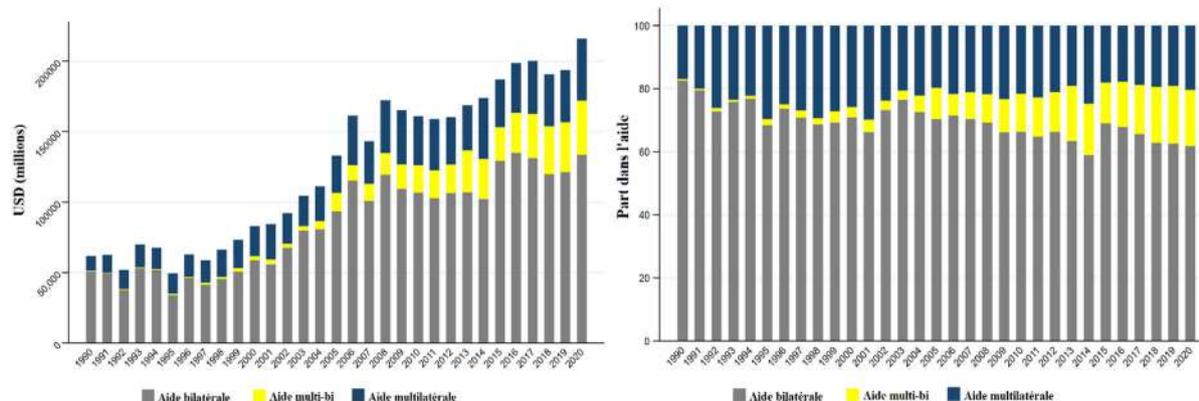
The fragmentation of public financing flows for developing countries appears to be an essential characteristic of the international financial architecture. This document explores the reasons for the proliferation of various institutions and funds and analyzes its consequences in terms of efficiency, which are not all positive. After listing the various initiatives intended to reduce the harmful effects of the fragmentation of funding, such as the reduction in the number of funds, the search for greater transparency, a reform of multilateral institutions, the coordination of donors, it proposes the creation of a group of analysis, sharing, construction of common thought, fed by "scientific" information and in-depth comparative evaluation, which would bring together contributors and recipients. The possible locations of this instance are discussed.

La hausse considérable et quasiment continue des volumes d'aide publique au développement (APD) et la fragmentation de cette aide lors des deux dernières décennies apparaissent comme deux faits majeurs des transformations du système de financement international du développement. Après avoir donné une mesure de ces deux phénomènes, nous explorons les raisons à l'origine de cette fragmentation croissante puis ses conséquences en termes d'efficacité de l'aide, pour enfin dresser quelques pistes de réformes.

1/ La fragmentation du financement public du développement

Exprimée à prix constants, l'APD est passée de 80 milliards de dollars (USD aux prix constants de 2011) en 2000 à 210 milliards en 2020 (voir Figure 1). La base SNPC de l'OCDE permet de distinguer l'aide bilatérale, l'aide multilatérale et l'aide multi-bi. Cette dernière correspond aux fonds fléchés dont la gestion est confiée par des donateurs bilatéraux à des institutions multilatérales. L'augmentation de l'aide résulte à la fois de la croissance de l'aide bilatérale (de 59 à 130 milliards), de l'aide multilatérale (de 21 à 44 milliards) et de l'émergence de l'aide multi-bilatérale, notamment sur la dernière décennie. Ainsi, l'aide multi-bilatérale, pratiquement inexistante jusqu'aux années 2000, représente aujourd'hui plus de 15% des flux totaux d'aides recensés par l'OCDE (plus de 32 milliards de dollars constants de 2011). Toutefois, il est notable que l'aide bilatérale a augmenté (en valeur absolue) plus lentement que les autres formes d'aide, conduisant à un déclin relatif de cette forme d'aide : le développement de l'aide multi-bi semble ainsi se faire au détriment de l'aide bilatérale plutôt que multilatérale (voir Figure 1).

Figure 1 : évolution de l'aide bilatérale, multilatérale et multi-bi



Source : Earmarked Funding Dataset (Eichenauer & Reinsberg, 2017 ; Reinsberg et al., 2023).

Note : l'aide correspond aux engagements et est exprimée en millions de dollars USD à prix constant (prix de 2011).

Cette hausse du volume global de l'aide s'est accompagnée d'une forte fragmentation de celle-ci, engendrée non seulement par une hausse du nombre de bailleurs de fonds mais aussi et surtout par la multiplication du nombre d'intermédiaires et d'agences par lesquels transitent ces fonds et avec lesquels sont directement en contact les pays récipiendaires. Ainsi, le nombre de donateurs bilatéraux est passé de 25 en 2000-04 à 43 en 2015-19, en raison de l'apparition de donateurs hors Comité d'Aide au Développement (CAD), tandis que le nombre d'agences issues de ces donateurs bilatéraux est passé de 145 à 411 sur la même période (Banque mondiale, 2021 ; voir Figure 2 pour le nombre de donateurs). Notons que le CAD ne recense pas tous les bailleurs bilatéraux et notamment la Chine qui est devenue un acteur très important (voir Encadré 1).

Encadré 1 : la contribution de la Chine au financement du développement.

Concernant la Chine, la cartographie réalisée par Custer et al. (2021) sur les projets financés par la Chine dans les pays en développement (incluant dons et prêts) estime un minimum de 657 projets débutés dans des pays en développement pour la seule année 2017, représentant un volume total de financement d'environ 73 milliards de dollars. L'une des principales difficultés dans l'estimation du volume d'aide fournie par la Chine réside cependant dans la diversité des acteurs présents, source elle-même de fragmentation. Ainsi, selon ces mêmes données, sur les 657 projets débutés en 2017, 474 ont été financés par une agence gouvernementale (ministère ou ambassade, le principal étant le Ministère du Commerce), 51 par une banque commerciale publique (en particulier l'Industrial and Commercial Bank of China), 115 par une « policy bank » (notamment l'Export-Import Bank of China et la China Development Bank), 17 par d'autres entreprises publiques et 5 par des fonds dédiés (les 4 fonds recensés par la base étant le « China-Mongolia Culture and Education Fund », la « China-Mongolia Cultural Education and Social Development Foundation », le « China-Africa Development Fund » et le « Silk Road Fund »).

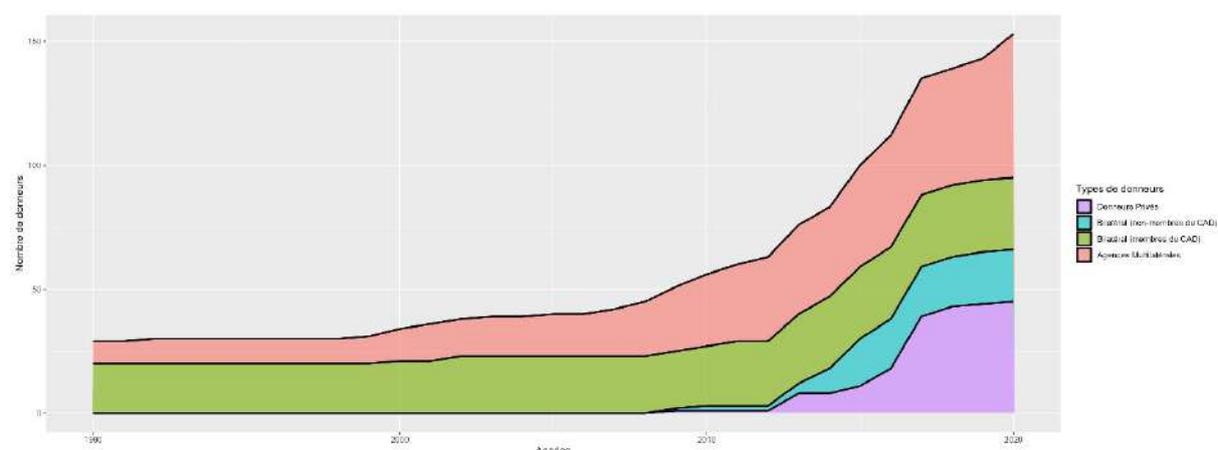
Sources : Custer *et al.* (2021) et Dreher *et al.* (2022).

Une tendance similaire est également observable pour les donateurs multilatéraux, dont le nombre a globalement stagné sur la période tandis que le nombre d'entités au sein de ces donateurs a doublé, passant de 46 à 91 (World Bank, 2021).¹ Il y a en effet déjà une forte fragmentation du côté des institutions multilatérales : ONU (elle-même fragmentée dans ses financements entre notamment PNUD, PNUE, UNICEF, FAO, PAM, FIDA, ...), FMI, Banque mondiale (BIRD, SFI, IDA...), les autres nombreuses banques multilatérales de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque islamique de développement, Banque ouest-africaine de développement, etc.), les institutions régionales comme l'Union européenne, etc. À ces institutions multilatérales se sont ajoutées de très nombreux fonds tels le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose, le Fonds pour l'environnement mondial, les Fonds vert pour le climat...

Au total le nombre des donateurs bilatéraux et multilatéraux serait passé de 191 en 2000 à 502 en 2019, cependant que le montant moyen des dons publics a diminué passant de 1,5 millions de dollars à 0,8.

¹ Les chiffres de ces divers financements publics sont pour une large part recensés par le CAD (comité d'aide au développement) de l'OCDE, et sont disponibles dans le rapport « Multilateral Development Finance - OCDE 2022 », mais ces chiffres ne comprennent pas les apports très significatifs de la Chine ni ceux des Fonds arabes (comme ceux de la Banque islamique de développement).

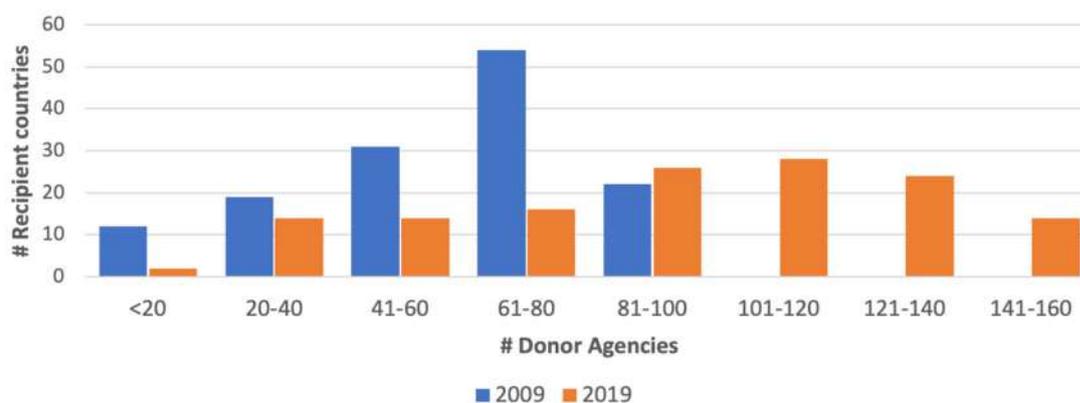
Figure 2 : nombre de donateurs déclarés dans la base SNPC (OCDE) par catégorie



Source : OCDE Système de notification des pays créanciers (SNPC).

La multiplication des donateurs s’observe inégalement au niveau des pays récipiendaires : alors qu’en 2009, 22 pays étaient engagés avec plus de 80 agences à la fois et 12 pays avec moins de 20, en 2019, 92 pays étaient engagés avec plus de 80 agences à la fois et un seul avec moins de 20 voir Figure 3).

Figure 3 : nombre de donateurs (bilatéraux et multilatéraux) par pays récipiendaires (2009 vs 2019)



Source : World Bank (2022).

Au financement public du développement s’ajoutent enfin diverses sources de financements privés (notamment via des fondations), dont le nombre a également considérablement augmenté puisqu’ils représentent désormais près d’un tiers du nombre total de donateurs officiellement recensés par le CAD (Figure 2). La fragmentation de l’aide est bien illustrée par le financement climatique (voir Encadré 2).

Encadré 2 : fragmentation du financement climatique

La publication de l'OCDE, « Climate Fund Inventory - Report to the G20 Climate Finance Study Group » (2015) représentant l'une des rares initiatives officielles visant à dresser un inventaire des fonds verts, répertorie 91 fonds. Parmi les autres ressources utiles concernant les fonds verts, citons le Climate Funds Update, actualisé par l'ODI, qui ne fournit toutefois qu'une image incomplète, puisque seuls 28 fonds actifs y sont répertoriés. À ce jour, pas moins de 94 « fonds climatiques » ont été créés depuis 1991. Le fonds Global Environment Facility a été le premier à voir le jour, en 1991, tandis que le plus récent est le fonds Climate Finance Partnership (CFP) créé en 2022. Une recherche sur Internet a permis de conclure à la « disparition » de 13 de ces 94 fonds climatiques (du fait de leur résiliation et/ou de l'absence d'informations récentes ou de signes de leur existence sur un site web actif). Cela laisse donc un éventail de 81 fonds climatiques actifs à ce jour.

Source : Le Houérou P. (2023) Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné, Ferdi Document de travail P320, mars.

2/ Quelles sont les raisons de cette fragmentation ?

Le financement international du développement est fragmenté en raison de la diversité toujours croissante de ses missions, de ses institutions, de ses modèles mais aussi des bénéficiaires. (Voir Reinsberg, B. Michaelova, K. and Eichenauer, V.Z., (2015)). Cette fragmentation est largement documentée dans la littérature et plusieurs causes ont ainsi pu être évoquées pour l'expliquer. Il est à noter que la prolifération du nombre d'acteurs peut simplement résulter de la nécessité de répondre à celle du nombre de problèmes à résoudre. Il peut ainsi être tentant de créer un nouveau fonds ou une nouvelle institution lorsqu'un nouveau problème surgit, plutôt que de s'appuyer sur les fonds déjà existants, comme cela a par exemple été fait lors de la création de l'ONUSIDA. De même, lorsqu'il s'avère nécessaire d'augmenter le volume total de financement d'un type d'activité mais qu'il peut être complexe (pour des raisons techniques, légales ou politiques) de modifier la forme ou le montant de financement d'un fonds, il peut apparaître plus simple de créer en parallèle un autre fonds caractérisé par des modalités de financement différentes. Il existe de plus souvent une impossibilité politique de clore les fonds obsolètes, dont la perpétuation accroît la dispersion du système.

Soulignons d'autre part que les caractéristiques du financement international du développement, très différentes de celles des politiques publiques nationales, contribuent de manière systémique à la fragmentation. En effet, le financement international du développement n'est pas à la charge de ses bénéficiaires (dans une politique nationale, tout le monde est contribuable, même le SDF, à travers la TVA...). De ce fait la redevabilité est à la fois fortement biaisée en faveur des contributeurs et soumise à leur point de vue. Les payeurs et les bénéficiaires sont également distants de plusieurs milliers de kilomètres, ce qui rend l'appréciation et l'appropriation de la performance par le contributeur très difficile et en tout cas intermédiée par de l'expertise ou de la politique. Une des conséquences est la facilité avec laquelle le bénéficiaire peut se sentir victime ou en situation de tension par rapport à un contributeur abstrait et visible essentiellement à travers l'idéologie et la géopolitique. Cette situation crée une dynamique fortement favorable à la fragmentation du système : les modes de gouvernance sont forcément plus complexes et plus sujets à des visions

divergentes que sur un territoire national, où par ailleurs cette fragmentation est également caractéristique des politiques publiques. La nature politique même du financement international du développement et son inscription dans un champ de tensions géopolitiques, rendent à la fois très prégnant le discours sur l'efficacité (essentiel pour tenter de justifier les transferts aux yeux des contributeurs) et le rendent subordonné à la perspective géopolitique.

3/ Cette fragmentation est-elle synonyme d'inefficacité ?

Cette situation, aussi systémique qu'elle soit, pose néanmoins trois séries de questions :

- Le système est-il incohérent, en ce sens que des missions contradictoires sont assignées à des institutions différentes et conduisent à des erreurs dont souffrent les bénéficiaires théoriques ?
- Le système est-il inefficace, en ce sens que malgré une possible cohérence, les mêmes missions sont conduites de manière différente et éventuellement contradictoires par des institutions différentes ?
- Le coût du système est-il excessif par rapport aux volumes engagés ?

La réponse la plus répandue est que cette très grande fragmentation du financement public du développement, fruit de l'histoire et non d'un raisonnement rationnel, est forcément source d'incohérences, de doublons, de surcoûts, et au moins d'une efficacité sous-optimale, tant du côté des donateurs que des bénéficiaires qui n'ont souvent pas la capacité de traiter avec un grand nombre d'intervenants.

De nombreuses études ont mesuré l'évaluation mitigée de l'apport des différents fonds aux politiques sectorielles. La fragmentation des fonds s'est traduite notamment par un manque de transparence dans l'allocation des fonds, rendant difficile d'estimer précisément où vont les financements octroyés, mais également de mesurer l'efficacité des projets (voir par exemple pour les fonds santé Mathonnat et Audibert, AFD 2016).

Cette observation fait peser des doutes importants sur l'efficacité de l'aide sur les triples critères (i) de cohérence du système, avec risques d'objectifs contradictoires malgré les mêmes financeurs, (ii) de coût du système : frais de gestion rapportés aux montants gérés et (iii) d'opacité du système, entraînant insuffisance du contrôle mais aussi difficultés d'accès des bénéficiaires. Ainsi, la fragmentation :

- contribuerait à une hausse des coûts totaux via la multiplication de coûts fixes (Gehring et al., 2017 ; OCDE, 2022) ou à la perte d'économies d'échelle via la réduction de la taille moyenne des fonds / institutions engagés dans l'aide (Anderson, 2012) ;
- induirait une multiplication des recommandations et injonctions, parfois contradictoires, aux pays bénéficiaires (Severino et Ray, 2010) Ce phénomène peut mener à une baisse de la légitimité des principaux acteurs institutionnels (Banque mondiale, ONU...) et *in fine* baisse de la légitimité du système d'aide dans son ensemble ;
- nuirait à la qualité de l'investissement en raison du chevauchement des bailleurs, chaque donateur se sentant d'autant moins responsable du succès des projets que ceux-ci sont financés par une multitude d'acteurs, tout en poussant à une maximisation des bénéfices de court-terme au détriment du long-terme en raison de la nécessité pour chaque donateur de justifier son utilité par rapport aux autres donateurs (Severino et Ray, 2010) ;

- générerait d'importants coûts administratifs pour les pays récipiendaires, et ce d'autant plus que ces derniers disposent de capacités administratives faibles (Easterly, 2007) ;
- rendrait plus difficile d'estimer précisément le montant total alloué à un secteur et pays spécifique (Mathonnat et Audibert, 2016) et donc d'évaluer de manière convaincante l'efficacité des interventions et projets. En règle générale, il devient de plus en plus difficile d'estimer le nombre d'acteurs existants dans un secteur ou intervenant dans un pays, ceci nuisant à la transparence et la qualité de l'information.

Les travaux académiques semblent indiquer que la fragmentation des financements serait associée à un taux de croissance économique plus faible (Kimura et al., 2012 ; Gehring et al., 2017) ou à une détérioration de la qualité des bureaucraties (Knack & Rahman, 2007) dans les pays récipiendaires, cet impact négatif étant souvent accru dans les pays où la qualité des institutions est initialement plus faible (ce qui correspond en général aux pays où le revenu par habitant est le plus faible).

Néanmoins, s'il est clair qu'il existe des indices forts de dysfonctionnement du système dû à cette fragmentation, ces derniers ne suffisent pas à clore le débat. En effet, il est possible d'une part qu'il existe aussi des avantages dans cette fragmentation et d'autre part que la centralisation extrême pose des problèmes insurmontables. Tout d'abord, la prolifération du nombre d'acteurs n'est pas nécessairement un problème en soi mais peut également contribuer à améliorer l'efficacité du système d'aide internationale. De fait, si cette prolifération ne résulte que de la multiplication du nombre de problèmes identifiés et que la communauté internationale chercherait à résoudre, alors elle peut être source d'efficacité en encourageant la spécialisation des fonds (à chaque problème un fonds) permettant l'acquisition de compétences et d'expertise par ces fonds. De plus, cette multiplication du nombre d'agences et de donateurs peut encourager une saine compétition entre les donateurs, et donc la recherche d'efficacité de leur part (OCDE, 2022), tout en favorisant l'innovation dans les méthodes de financement et moyens d'action (Gehring et al., 2017). Du côté des pays récipiendaires, il convient également de noter que, si cette prolifération du nombre d'agences peut augmenter les coûts de négociations, elle permet aussi l'accroissement de leur pouvoir de négociation, et donc une meilleure appropriation des financements fournis par les bailleurs.

Surtout, il reste à prouver qu'une centralisation du financement international serait plus efficace que cette fragmentation : dans un monde théorique, on pourrait imaginer une seule institution, dotée d'une gouvernance absolument consensuelle, et dispensatrice sur des critères universellement approuvés d'un financement international levé sur des bases absolument justes. Il est évident que cette vision est doublement utopique, du fait d'abord de l'économie politique, mais aussi du fait qu'il ne peut exister une seule version « juste » de la bonne gouvernance, des bons critères d'allocation et des bons critères de financement. Il s'agit donc de comparer la situation actuelle à ce que pourrait apporter non pas une centralisation absolue, mais « un degré acceptable de fragmentation », qui ferait droit à quatre préoccupations :

- la nécessité de disposer de modèles concurrents de gouvernance traduisant des modalités nécessaires d'appropriation de l'action publique : c'est la situation classique de la Banque mondiale par rapport aux banques régionales de développement, ou des institutions de Bretton-Woods face aux Nations unies ;
- le besoin de combiner les formes différentes de justice sociale : aucun modèle d'allocation ou de financement ne pouvant embrasser toutes les conceptions de la justice sociale, plusieurs organisations ayant le même objet mais dont les critères d'allocation et de

financement sont différents pourraient aboutir à une « efficacité sociale » supérieure, même si cela entraîne des coûts de coordination opérationnelle ;

- la promotion d'une utile émulation entre institutions : ainsi, si le système de Bretton-Woods apparaît de manière consensuelle plus efficace opérationnellement que celui des Nations unies, les grandes ruptures conceptuelles et politiques de ces dernières décennies, comme les biens publics globaux, par exemple, sont issus de ce dernier ;
- le souhait d'élargir l'assiette du financement du développement international, en proposant des manières différentes de contribuer au bien commun à partir de logiques diverses mais se combinant en direction des mêmes bénéficiaires.

Les préoccupations conceptuelles et politiques doivent donc se tourner davantage vers la question de savoir quelle est la bonne fragmentation, et sur quels critères elle doit se penser, et jusqu'à quel point ses avantages sont supérieurs à ses inconvénients. La réponse à ces questions relève à la fois de travaux économiques et techniques, mais aussi de la philosophie politique, le tout étant finalement tranché par des rapports de force politiques concrets...

Puisqu'il s'agit d'un sommet consacré aux pays vulnérables et aux conséquences du changement climatique, il paraît opportun de regarder dans quelle mesure les trois grandes catégories d'APD, et notamment l'APD multi-bi, tiennent compte dans leur allocation de la vulnérabilité des pays récipiendaires (voir Encadré 3). Il apparaît que l'aide multi-bi est plus changement climatique que l'aide bilatérale et surtout multilatérale est orientée vers les pays les plus vulnérables (d'un point de vue général comme par rapport au changement climatique) que l'aide bilatérale et surtout multilatérale

Encadré 3 : quel type de financement public est le plus orienté vers les pays pauvres et vulnérables ?

Plutôt que les discours et les bonnes intentions, mieux vaut regarder les comportements. On souhaite que le financement concessionnel du développement bénéficie aux pays qui sont les plus pauvres et les plus vulnérables. Pour s'en assurer il suffit de comparer pour les différentes sources de financement le profil moyen des pays receveurs au regard d'un critère de vulnérabilité, mais aussi d'un critère de pauvreté, car le même indicateur de vulnérabilité n'a pas la même signification selon le niveau de développement du pays (si toutefois l'indicateur de vulnérabilité n'inclut pas lui-même ce niveau de développement ou le revenu par tête parmi ses composants).

Il est relativement consensuel de considérer que la vulnérabilité en fonction de laquelle les flux doivent être alloués est une vulnérabilité exogène et multidimensionnelle. Exogène (ou structurelle) c'est-à-dire indépendante de la politique présente des pays, pour éviter tout aléa moral. Multidimensionnelle aussi, car il est de plus en plus clair que cette vulnérabilité exogène ou structurelle a une dimension non seulement économique, mais aussi climatique et sociale. Un tel indice multidimensionnel existe, celui du Secrétariat du Commonwealth publié en 2021 et un autre en voie de finalisation aux Nations unies à la demande de l'Assemblée générale, qui est susceptible de recevoir un large soutien politique.

À partir d'un tel indice il est possible de voir dans quelle mesure telle source de financement est la plus sensible à la vulnérabilité des pays. Il suffit pour cela de calculer l'indice moyen pondéré de vulnérabilité des pays destinataires de ce type ou de cette source de financement, la part relative de l'aide reçue de cette source par chaque pays receveur servant de pondération.

Comme l'indice composite de vulnérabilité dont il s'agit a été conçu de façon à être le plus orthogonal possible par rapport au revenu par tête, il est pertinent de considérer aussi la faiblesse du revenu ou le degré de pauvreté comme un autre critère souhaitable d'orientation des flux, cela d'autant plus qu'un niveau donné de l'indice de vulnérabilité n'a pas la même signification selon le niveau de développement auquel il s'applique : l'indicateur le plus complémentaire et le plus consensuel pourra être la faiblesse de l'indice de développement humain, dont on retiendra la moyenne pondérée. Si donc on cherche à mesurer dans quelle mesure l'allocation entre pays de tel type ou telle source de financement est orientée vers les pays pauvres et vulnérables, il est logique de considérer pour ce type de flux ou encore cette source d'aide à la fois l'indicateur moyen pondéré de vulnérabilité des pays receveurs et l'indicateur moyen pondéré de faible niveau de développement humain.

...

...

Prenons en l'occurrence les trois ensembles constitués par l'APD multilatérale, l'APD bilatérale, et par celle que l'on peut qualifier de multi-bi (incluse dans l'aide multilatérale). On obtient alors les résultats suivants :

Table 1 : sélectivité des financements APD en fonction de la vulnérabilité (USVI) (2018)

Type de financement	Sélectivité (USVI)	
	(I)	(II)
Bilatéral	49.6	51.5
Multilatéral	46.5	50.4
Multi-bi	51.5	51.9

Source : calculs Ferdi (I) non corrigés et (II) corrigés par la population du pays receveur.

On remarque que les flux multilatéraux sont moins orientés vers les pays vulnérables que les flux bilatéraux, mais qu'en revanche les flux multi-bi sont plus favorables aux pays vulnérables que les deux autres. Comme les flux multilatéraux incluent les multi-bi, on peut en déduire que la différence entre multi-bi et « multi pur » (cad hors multi-bi) est plus forte que ce qui apparaît dans le tableau. Bien qu'il ne s'agisse à ce stade que d'estimations provisoires, elles fournissent une indication sur une certaine capacité du multi-bi pour répondre au besoin d'accorder plus d'aide aux pays vulnérables.

Naturellement il conviendrait de différencier le calcul de cet indicateur selon les différentes sources incluses dans chacune de ces trois catégories, ou encore selon les différentes dimensions de la vulnérabilité, voire d'utiliser une autre méthode suggérée dans Amprou, Guillaumont et Guillaumont Jeanneney 2007 consistant à calculer l'élasticité des financements par rapport aux critères, ici la vulnérabilité et le faible niveau de développement.

Mais l'essentiel est assurément d'avoir une méthode simple pour voir dans quelle mesure l'orientation de l'allocation est guidée par la vulnérabilité et par le faible niveau de développement des pays receveurs...ou par telle ou telle dimension de chacun des deux critères retenus. Un calcul de même type a été fait en prenant comme seul critère la vulnérabilité physique au changement climatique telle que mesurée par l'indicateur PVCCI, qui donne des différences de même sens si la sélectivité n'est pas mesurée en corrigeant par la population du pays receveur (mais qui est non significative s'il y a correction).

Source : Guillaumont P. (2023c).

4/ L'état des idées permet-il d'envisager des pistes crédibles pour accroître cohérence et rationalisation ?

Cette efficacité sous-optimale a conduit naturellement depuis de nombreuses années à se poser des questions de base du type de celles-ci :

- i) Comment assurer plus de rationalisation et de mise en cohérence des multiples interventions et comment assurer plus de transparence ?
- ii) Peut-on rapprocher les institutions multilatérales entre elles et de manière générale comment faire mieux travailler ensemble ces institutions et les Fonds indépendants ?
- iii) Comment s'assurer que les décisions prises au plus haut niveau chez les donateurs et bénéficiaires sont respectées et notamment que le critère de vulnérabilité des bénéficiaires soit prioritaire ?

Les nombreuses pistes explorées ces dernières années pour répondre à ces questions peuvent être, pour l'essentiel, regroupées en quatre catégories.

Propositions relatives à la réduction du nombre de Fonds

La réduction du nombre de Fonds est évidemment la solution la plus radicale pour réduire la fragmentation, mais c'est aussi sans doute la plus difficile. Au-moins peut-on recommander d'encourager la suppression d'anciens fonds devenus obsolètes (Spicer et al., 2020 ; OCDE 2022) et d'éviter la création de nouveaux fonds avant qu'une meilleure rationalisation soit en place. Ceci est régulièrement recommandé quand un fonds déjà existant pourrait accomplir efficacement la mission que l'on cherche à attribuer au nouveau fonds. Un bon exemple récent est donné par le choix de la Quinzième Conférence pour la Biodiversité d'accroître dans ce domaine le rôle du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (toutefois avec un compartiment spécifique). D'autre part, l'architecture internationale actuelle du financement comporte un système de fonds en cascade, c'est-à-dire que certains fonds collectent des ressources qui sont ensuite transmises à d'autres fonds : une simplification du système par la suppression des fonds n'ayant qu'un unique rôle d'intermédiaire sans suppression des fonds opérationnels peut ainsi être une piste à explorer.

Ces solutions recèlent des difficultés techniques. D'une part, il est parfois complexe d'identifier s'il existe un ancien fonds capable de répondre plus efficacement que tout nouveau fonds à un nouveau besoin. En raison de la superposition des activités au sein de chaque fonds, il peut parfois même s'avérer difficile de distinguer les fonds collecteurs de ressources et les fonds « opérationnels ». De plus, la création d'un fonds résulte le plus souvent d'un compromis entre plusieurs acteurs ; ainsi est-il parfois plus facile dans les négociations de s'accorder sur la création d'un nouveau fonds que de changer les règles de financement d'un ancien fonds. Enfin, il convient de s'assurer que la suppression de fonds n'aboutisse pas à une perte du volume global de l'aide, et donc que les financements du fonds soient effectivement réalloués ailleurs.

Une autre possibilité est d'encourager la fusion de fonds/institutions déjà existants afin de permettre des rendements d'échelle sur des secteurs larges, mais cela peut également se heurter aux mêmes difficultés de négociations entre les bailleurs, par exemple si les règles de financement des deux fonds à fusionner diffèrent.

Les difficultés qui viennent d'être évoquées expliquent sans doute pourquoi, en dépit d'appels répétés à la réduction du nombre de fonds (Sommet de Paris, 2005 ; Sommet d'Accra, 2008 ; World Bank 2005 et 2021 ; OCDE, 2022 ...), la fragmentation n'a cessé d'augmenter depuis les années 2000 (OCDE, 2012 ; Nunnenkamp et al., 2013).

Propositions relatives à l'amélioration de la transparence

L'amélioration de la transparence a déjà fait l'objet de nombreuses initiatives. Mais les tentatives relatives aux institutions multilatérales ont peu fait l'objet d'évaluation alors qu'il existe plus d'informations sur celles relatives aux pays donateurs, dont la transparence est souvent encouragée par les institutions multilatérales.

Ainsi, depuis 2010, diverses réformes et processus de modernisation dans les systèmes de comptabilisation de l'aide ont été menés par le CAD de l'OCDE, en vue d'améliorer la transparence, qui passe en partie par une uniformisation des définitions et des systèmes de mesures entre pays donateurs² :

- clarification dans le système de comptabilisation des dépenses relatives à la paix/sécurité en 2016 (par exemple les dépenses de formation militaire) ;
- clarification dans le système de comptabilisation des dépenses relatives au coût des réfugiés dans les pays donateurs en 2017 ;
- mesure de l'aide par l'équivalent-don officiellement adoptée en 2019 pour tous les pays du CAD ;
- uniformisation de la méthode de comptabilisation des opérations d'allègement de dette dans l'APD ;
- création en 2022 de la plateforme numérique pour la transparence du traitement fiscal de l'aide au développement pour améliorer la transparence sur les exonérations fiscales demandées par les partenaires de l'aide au développement au nom de leur participation à l'APD³ ;
- travaux en cours pour déterminer comment mesurer le degré d'orientation vers les Objectifs du développement durable (ODD) des activités liées à l'APD.

D'autres initiatives ont également été prises comme :

- l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI), qui réunit des gouvernements, des institutions multilatérales, des organisations du secteur privé et de la société civile afin de renforcer la transparence des ressources versées aux pays en développement et le libre accès aux données dans ce domaine. Cette initiative se fonde sur les principes du Programme d'action d'Accra 2008 et de la Déclaration sur l'efficacité de l'aide de Busan 2011 ;
- l'ONG "Publish what you fund", qui publie annuellement via son "Aid Transparency Index" un classement des bailleurs (bilatéraux et multilatéraux) les plus transparents (en 2022, neuf des dix premiers du classement sont multilatéraux.).

² Mais l'absence de données sur les interventions de la Chine rend difficile une synthèse crédible.

³ (<https://www.oecd.org/fr/fiscalite/traitement-fiscal-aide-publique-au-developpement/>).

Une nouvelle piste à explorer pourrait résider en l'élaboration d'une grille d'analyse applicable à tout type de fonds et qui permettrait d'assurer la transparence sur un ensemble de critères tels que les objectifs du fonds, le choix des bénéficiaires, les sources de financement, les montants reçus et déboursés, la mesure de l'impact. Il s'agit ici d'assurer la transparence et non la standardisation des choix, sachant qu'il existe par ailleurs déjà des tentatives de standardisation des méthodes de mesure de l'impact. Il pourrait être demandé à l'OCDE de participer à l'élaboration de cette grille d'analyse.⁴ Une piste additionnelle serait lors de la création de toute nouvelle institution d'introduire une clause de réévaluation de sa pertinence à dix ans, incluant les modalités de sa dissolution éventuelle.

Propositions liées aux réformes touchant les institutions multilatérales

Il convient ici de mentionner ici l'initiative « UN Delivering as One » initiée à la suite de l'Assemblée Générale des Nations unies de 2006, même si elle n'a pas rempli tous les espoirs mis en elle. Cette initiative reposait sur quatre piliers : « One Leader, One Programme, One Budget, One Office ». L'idée centrale était donc que dans les pays membres de l'initiative⁵, les différentes agences de l'ONU présentes ainsi que leurs partenaires s'accordent afin de ne fournir l'aide financière aux pays que via un seul agent servant d'intermédiaire. Les objectifs d'un tel projet étaient multiples : réduire les coûts de négociation pour les pays récipiendaires, renforcer leur contrôle sur les fonds reçus, améliorer l'évaluation des programmes via la mise en place d'outils de mesure harmonisés, éviter la duplication de programmes, et réduire la compétition dans la recherche de financements (UN, 2012). Pourtant, l'évaluation indépendante demandée par l'ONU de cette initiative a conduit à des conclusions très mitigées quant à l'efficacité de ce dispositif (UN, 2012). De fait, la mise en place des quatre piliers (notamment celui d'un budget commun) a été très inégale d'un pays à l'autre. Du côté des résultats, cinq des six indicateurs mesurés ont été estimés comme ayant donné lieu à des résultats faibles ou modérés, tandis que les coûts de transaction semblent même avoir augmenté à court-terme en raison des fréquentes réunions entre les différents partenaires. Le seul indicateur ayant révélé un progrès fort est celui du contrôle par le pays récipiendaire dans l'allocation des ressources obtenues.

Le champ des questions posées reste immense.

i) Peut-on envisager des « rectifications de frontières » entre les différentes institutions multilatérales et plus de spécialisations ? Quel serait la meilleure répartition des rôles entre les Nations unies et les banques multilatérales de développement ?

ii) Quel devrait être le rôle et donc l'importance respective de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale ? Le rôle de ces banques multilatérales de développement pourrait-il être en priorité celui de combler les trous laissés par le reste de l'aide multilatérale ?

iii) Devrait-on désigner un leader, une grande institution multilatérale/acteur principal par secteur pour définir à la fois des priorités et des standards ? Par exemple, pourrait-on donner à la Banque mondiale un rôle en matière de détermination de standards relatifs à l'effet en termes d'émission de GES des mesures envisagées comme l'envisagent Arezki et Le Houérou (2022) ? Mais certains estiment que cette proposition se heurte au risque de conflits d'intérêt si l'institution choisie est elle-même opérateur dans le secteur considéré, tandis qu'il est aussi fait référence au FMI comme

⁴ La mise en place des définitions/standards/outils de mesure uniformisés et sur lesquels les différents acteurs impliqués se mettraient d'accord afin de faciliter la coordination ainsi que la comparabilité et le partage d'information entre les acteurs est préconisée par Annen & Moers, (2017) ; G20, (2018) ; WHO, (2019).

⁵ Huit pays ont accepté d'être des pilotes de l'initiative : l'Albanie, le Cap Vert, le Mozambique, le Pakistan, le Rwanda, la Tanzanie, l'Uruguay et le Vietnam.

exemple d'institution publique fixant des standards et octroyant des prêts : le débat institutionnel est donc ouvert sur ce point.

Propositions relatives à la coordination des acteurs

Cet objectif a fait l'objet de nombreuses initiatives. C'est bien entendu le rôle attribué aux grandes conférences onusiennes, du type COP climat ou COP biodiversité. Dans le domaine de la santé, on peut citer le cas de l'UHC2030 (Universal Health Coverage 2030 ou CSU2030), qui est une plateforme qui réunit de nombreux partenaires, gouvernements, organisations internationales, fondations philanthropiques, organisations du secteur privé, dans le but de promouvoir le partage d'informations, de ressources et de connaissances. L'évaluation des résultats et de l'impact de l'UHC2030 reste néanmoins à faire.

La coordination des acteurs au niveau des pays aidés a été l'objet de plusieurs expérimentations à travers les « country platforms » souhaitées le G20. On peut en citer plusieurs exemples :

- « Just Energy Transition Partnership » (Afrique du Sud) => coordination entre l'Afrique du Sud et différents financeurs dans un objectif d'aide à la décarbonation de l'énergie (Hadley et al., 2022)
- « Development Partner Coordination » (Rwanda) => mécanisme de coordination s'insérant dans les stratégies de développement (plans de 5 ans) du gouvernement rwandais => évaluation positive (G20, 2018)
- « National Slums Upgrading Program » (Indonésie) => financement d'infrastructures urbaines n Indonésie (G20, 2018)
- « Sustainable Development Goals Performance Fund » (Ethiopie) => coordination entre les nombreux partenaires de l'Ethiopie dans le domaine de la santé (acteurs publics, entreprises, ONG...) => succès dans la réalisation des objectifs d'amélioration du système de santé

Il est possible de poursuivre le développement de ce type de plateformes à l'échelle régionale comme l'« Africa Investment Forum » supporté par l'AFDB, le « Western Balkans Investment Framework » supporté par l'UE. Elles s'inscrivent dans une logique de partenariat (regroupement des diverses sources d'aide au développement), un secteur spécifique (santé...), ou même porter sur des projets précis (par exemple des projets d'infrastructure).

Mais la condition de succès de ces initiatives est que ces coordinations de bailleurs laissent aux pays récipiendaires un pouvoir de décision concernant l'usage des fonds (leur « ownership »).

Une autre condition est que les arbitrages ne contredisent pas les grandes options prises au niveau internationales, comme l'équilibre à maintenir entre les « projets climat » les « projets de développement » et que le choix des pays receveurs tienne compte prioritairement de leur vulnérabilité multidimensionnelle respective.

La principale exigence de la réforme de l'architecture du financement en faveur du développement est que *les différentes interventions s'intègrent dans les objectifs définis par les organes les plus légitimes*. C'est l'objet de la conclusion.

5/ En guise de conclusion : vers une instance d'analyse du financement du développement

Il n'y aura pas de grand soir ni d'aube radieuse de la gouvernance internationale.

La complexité toujours croissante des sujets d'intérêt commun à l'échelle planétaire, et leur multiplicité, la diversité des points de vue politiques et les conflits internationaux, la multiplicité des visions éthiques sur la justice distributive et contributive, les concurrences institutionnelles comme les failles de gouvernance des pays donateurs comme des bénéficiaires, vont continuer à produire de nouvelles institutions et de nouveaux processus internationaux. On tentera en permanence de résoudre les problèmes générés par cette créativité soit par des mécanismes de convergence stratégique et opérationnelle, soit par des mécanismes de coordination, soit par des tentatives de rationalisation institutionnelle (fusions, absorptions, etc.).

Du coup, il n'y a sans doute pas de sens à imaginer ce que serait une seule architecture idéale et cohérente. Il conviendrait plutôt de rechercher une combinaison raisonnable des contradictions ou divergences qu'il resterait acceptable de gérer à travers ces mécanismes de correction afin de parvenir à un système raisonnablement dysfonctionnel : celui-ci serait en fait perçu comme juste car répondant aux aspirations d'appropriation à la fois des bénéficiaires et contributeurs au système.

Ce type d'appréciation ne peut être exercé qu'en continu. Les processus de décision relatifs à l'architecture comme à la gouvernance ne s'appliqueront en effet vraisemblablement qu'à des parties du système international, aucun processus n'ayant la puissance politique potentielle ni la capacité conceptuelle de penser la totalité de ce dernier. Ils seront de plus continuellement défiés par des événements nouveaux (nouveaux sujets, nouveaux acteurs, nouvelles institutions...) qui conduiront à la nécessité d'ajuster en permanence cette architecture.

Il serait donc utile de penser à un lieu d'analyse, de partage, de construction de pensée commune, alimenté par de l'information « scientifique » et de l'évaluation en profondeur. Ce lieu serait distinct des lieux de décision politique, à la manière dont, en France, à titre d'illustration, le conseil d'orientation des retraites « le COR » produit de l'analyse partagée entre les différents acteurs du système institutionnel (administrations, syndicats, gouvernement, instances parlementaires...), qui restent maîtres de leur position politique, celle-ci étant au final débattue dans l'arène politique.

Cette instance réunirait donc autour d'un même processus de réflexion les pays contributeurs et bénéficiaires, ou une représentation de ceux-ci, les acteurs tiers (fondations, ONG, société civile) et le secteur privé. Il s'appuierait sur un secrétariat qui ferait appel à ses moyens propres, à des contributeurs académiques, et aux institutions de développement elles-mêmes, tenues à la transparence des chiffres. Sa taille resterait donc modeste : ce serait une instance de programmation des travaux et des analyses, de fixation de méthodologies et de normes, de synthèse et d'appui au débat entre parties prenantes. Il aurait pour but à la fois d'aider à parvenir à des consensus sur l'état du système, et d'identification des différentes alternatives d'évolution de ce dernier, en évaluant leurs coûts et leurs avantages. Ses travaux s'étendraient à l'ensemble du système des Nations unies et de Bretton-Woods mais aussi à des institutions régionales et des acteurs bilatéraux, comme des privés (fondations, ONGs, entreprises).

La mission de cette instance à la fois politique dans les objectifs et technique sur le fond comprendrait cinq dimensions :

- produire un travail analytique permanent sur les flux et les institutions ;
- conduire des évaluations de performance du système sur des axes géographiques et thématiques et procéder à un benchmarking systématique des institutions ;
- élaborer des cadres de redevabilité homogènes permettant la comparabilité ;
- mettre au point une charte internationale de redevabilité, évaluation et transparence des institutions ;
- mettre en lumière les incohérences.

Tous les travaux et les conclusions de cette instance seraient publics mais aucune proposition politique ne serait faite, seuls des scénarios du possible alternatifs pourraient être produits, les différents protagonistes du système devant assumer leurs positions politiques propres, les décisions diverses relevant de cercles institutionnels très divers, comme les Nations unies, les institutions de Bretton-Woods, les gouvernements nationaux ou les acteurs privés eux-mêmes.

Le cadre institutionnel de cette « instance » est délicat à penser et mettre en œuvre. En effet, trois voies peuvent a priori être suggérées :

- un élargissement du mandat du CAD de l'OCDE⁶. À ses membres actuels, et pour cette seule mission, s'ajouteraient les pays contributeurs non membres, comme la Chine, et les acteurs non gouvernementaux, avec une règle de fonctionnement propre. La division de la coopération pour le développement de l'OCDE serait le secrétariat de cette instance. Ce schéma donne une crédibilité technique à cette proposition, compte tenu de la compétence et de l'expérience des acteurs, mais la coloration politique de l'OCDE rend-elle crédible cette option ? C'est en tout cas l'option d'un GPEDC (Global Partnership for Effective Development) indiquée ci-après ;
- une localisation au sein des Nations unies, en prenant comme base politique une entité administrative comme DESA ou le PNUD, et en créant dans le sein des Nations unies une instance politique de débat spécifique, rapportant au final à l'Assemblée générale. Mais le cercle des Nations unies est-il suffisamment perçu comme crédible techniquement, et le PNUD ne serait-il pas perçu comme en conflit d'intérêt ? C'est la voie du DCF (Development Cooperation Forum) évoquée ci-après ;
- un ancrage dans le G20, qui créerait à cette occasion un secrétariat spécifique, et une instance de débat particulière, qui lui rapporterait sur le plan politique. La modernité du G20 en fait un cercle politiquement attractif et disposant d'une certaine dynamique, où peut à la fois s'exprimer la conflictualité géopolitique mais aussi un processus de convergence, mais n'assurant pas une représentation des pays les plus pauvres et vulnérables. Ceci supposerait une création ex-nihilo d'un dispositif institutionnel qui n'a pas été dans l'historique ni les gènes du G20. Ce serait aussi une nouvelle création institutionnelle... Pour coordonner ne vaudrait-il pas mieux éviter de multiplier les instances de coordination ?

⁶ Cf. Severino J-M. et Guillaumont Jeanneney S. (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? ».

Les dilemmes sont nombreux, comme le montre l'évolution récente du cadre de dialogue à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, dont le propos est proche. Au début des années 2000 sont en effet apparus deux formes de dialogue de haut niveau dont les objectifs étaient voisins : le Forum sur l'efficacité de l'aide, précédé des réunions et déclarations de Paris et Accra, mis en œuvre par l'OCDE, et le Forum pour la coopération sur le développement ou Development Coopération Forum (DCF) des Nations unies (ECOSOC). La sagesse consensuelle estimait que le premier était sans doute plus efficace (la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide a, semble-t-il, eu quelque impact), tout en étant moins légitime que le DCF qui est ouvert à tous les pays des Nations unies.

Ce diagnostic un peu simple doit aujourd'hui être nuancé. Non pas que le DCF qui continue de se réunir tous les deux ans (le dernier en mars 2023) ait gagné en efficacité et visibilité, mais en raison de l'évolution même de ce qu'était le Forum sur l'efficacité de l'aide, qui à partir de Busan a visé à associer l'ensemble des pays du monde, donc à être plus légitime. Ce forum en effet à l'occasion de la conférence de Busan s'est transformé en un « Partenariat mondial pour une coopération du développement efficace » (Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC), association portée par l'OCDE auquel s'est joint le PNUD, composante onusienne censée apporter plus de légitimité, et à laquelle les pays en développement, notamment les plus importants d'entre eux ont été invités à se joindre (Guillaumont, 2011).

Or, ce qui apparaissait déjà de façon mitigée dans la déclaration de Busan, à savoir la réticence de grands pays comme la Chine et l'Inde d'adhérer à ce partenariat, s'est révélé par la suite une faiblesse persistante, malgré l'adhésion affichée aujourd'hui de plus de 90 pays. Cette faiblesse s'est révélée dès 2014 à la conférence de Mexico, qui fut la première du Global Partnership en tant que tel, et fut encore un bel espace de discussion sur des problèmes concrets de la coopération pour le développement. Les conférences suivantes à Nairobi en 2016 et la dernière à Genève en décembre 2022 ont réussi à réunir de nombreuses personnalités politiques venant d'horizons variés, mais, semble-t-il, sans que des recommandations importantes, claires et opérationnelles en soient sorties. Du moins n'ont-elles pas été réellement visibles. De fait la visibilité du GPEDC reste aujourd'hui limitée. Il semble que, sans atteindre la légitimité et la représentativité espérée, cette tentative louable ait perdu une part de ce qui faisait son efficacité.

Et pourtant le GPEDC bénéficiait à la fois du soutien du PNUD et de l'OCDE, institution qui dispose en son sein de larges équipes compétentes, mais dispersées, avec la direction de la coopération pour le développement, qui nourrit les travaux du CAD, avec son Centre de développement, qui mène son programme de façon indépendante et avec le soutien de pays qui ne sont pas membres de l'OCDE, sans oublier le MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network), chargé de suivre les activités des institutions multilatérales. La fragmentation interne de l'analyse des politiques de coopération au sein de l'OCDE ne conduit peut-être pas à tenter de corriger les excès de fragmentation de celles-ci. Sans doute manque-t-il un vrai mandat politique donné par les pays membres de l'OCDE et d'autres pays qui voudraient s'y associer pour progresser dans le suivi et l'évaluation des politiques de coopération.

Si les formes actuelles de dialogue sur l'efficacité de l'aide ont rencontré tant de limites et si créer une nouvelle instance est un projet a priori peu productif, existe-t-il une autre voie ?

Dans cette perspective, il serait possible de laisser les institutions publiques existantes évoluer à leur rythme et trouver éventuellement et progressivement des voies de convergence, tout en donnant mandat, à une institution ad hoc à laquelle seraient invitées à s'associer le CAD/GPEDC et le DCF ou des institutions privées comme des think tanks, donc en concertation avec l'OCDE et/ou les Nations unies, de suivre les politiques mises en œuvre par les organismes de financement public du développement, ainsi que par les organismes privés à but non lucratif sur la base de critères continus

et d'en faire annuellement rapport⁷. Dans la perspective du Sommet de juin, il conviendrait naturellement que l'instance créée s'assure de l'orientation des flux de capitaux publics concessionnels et des flux philanthropiques vers les pays pauvres et vulnérables et de la façon dont ils répondent aux besoins de ceux-ci. (Guillaumont, 2023a et 2023b). La requête serait faite à chacune de ses sources de fournir les informations nécessaires à ce travail.

⁷ Dans la mesure où l'OCDE et les Nations unies y consentiraient la réforme pourrait consister en un élargissement et approfondissement du secrétariat du CAD, ce qui signifierait une réforme profonde du CAD lui-même.

Bibliographie

Amprou, J., Guillaumont, P., and Guillaumont Jeanneney, S. (2005) 'Aid Selectivity According to Augmented Criteria', *World Economy*, 30(5).

Anderson, E. (2012) 'Aid fragmentation and donor transaction costs', *Economics Letters*, 117(3), pp. 799–802.

Annen, K. and Moers, L. (2017) 'Donor Competition for Aid Impact, and Aid Fragmentation', *The World Bank Economic Review*, 31(3), pp. 708–729.

Arezki R. et Le Houérou P. (2022) 'Opinion: The World Bank should become the 'IMF of climate'', 21 July, Devex.

Custer, S., Dreher, A., Elston, T.B., Fuchs, A., Ghose, S., Lin, J., Malik, A., Parks, B.C., Russell, B., Solomon, K., Strange, A., Tierney, M.J., Walsh, K., Zaleski, L., and Zhang, S. (2021) *Tracking Chinese Development Finance: An Application of AidData's TUFF 2.0 Methodology*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.

Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B. C., Strange, A., & Tierney, M.J. (2022) *Banking on Beijing: The Aims and Impacts of China's Overseas Development Program*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Easterly, W. (2007) 'Are aid agencies improving?', *Economic Policy*, 22(52), pp. 633–678.

Eichenauer, V.Z. and Reinsberg, B. (2017) 'What determines earmarked funding to international development organizations? Evidence from the new multi-bi aid data', *Review of International Organizations*, 12(2), pp. 171–197.

G20 (2018) *Making the Global Financial System Work for All*. G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance.

Gehring, K. et al. (2017) 'Aid Fragmentation and Effectiveness: What Do We Really Know?', *World Development*, 99, pp. 320–334.

Guillaumont P. (2011) Busan, des résultats teintés s'incertitude; Qui fait quoi?', *Ferdi note brève*, 44, décembre.

Guillaumont, P. (2023a) 'Taking into account vulnerability in the distribution of global assistance', communication au Groupe de travail I préparatoire du Sommet sur le financement et *Ferdi Policy Brief*, March (à paraître).

Guillaumont, P. (2023b) 'Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays' Travaux de la Chaire Architecture internationale du financement du développement, *Ferdi Document de travail*, 319, mars.

Guillaumont, P. (2023c) 'Pour une évaluation de la sélectivité de l'aide centrée sur la vulnérabilité des pays', *Ferdi Note brève*, mars, (à paraître).

Hadley, S. et al. (2022) *Country platforms for climate action. Something borrowed, something new?* London: Overseas Development Institute.

Kimura, H., Mori, Y. and Sawada, Y. (2012) 'Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country

Analysis', *World Development*, 40(1), pp. 1–10.

Knack, S. and Rahman, A. (2007) 'Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients', *Journal of Development Economics*, 83(1), pp. 176–197.

Le Houérou P. (2023) « Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné, Ferdi *Document de travail* P320, mars.

Nunnenkamp, P., Öhler, H. and Thiele, R. (2013) 'Donor coordination and specialization: did the Paris Declaration make a difference?', *Review of World Economics*, 149(3), pp. 537–563.

OCDE (2012) *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Editions OCDE. Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264125780-en>.

OCDE, *Climate Fund Inventory - Report to the G20 Climate Finance Study Group prepared by the Organisation for Economic Co-operation and Development*, August 2015.

OCDE (2020) *Multilateral Development Finance 2020*. Paris: Editions OCDE. Available at: <https://doi.org/10.1787/e61fdf00-en>.

OCDE (2022) *Multilateral Development Finance 2022*. Paris: Editions OCDE. Available at: <https://doi.org/10.1787/9fea4cf2-en>.

Reinsberg, B., Heinzl, M. and Siauwijaya, C. (2023) *Tracking earmarked funding to international organizations: Introducing the Earmarked Funding Dataset*. University of Glasgow.

Reinsberg, B. Michaelova, K. and Eichenauer, V.Z., (2015) 'The rise of multi-bi and the proliferation of trust funds' in Arvin B.M. and Lew B. Edrs *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Edward Elgar Publishing, pp.527-554.

Severino, J.-M. and Ray, O. (2010) 'The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action', *Center for Global Development Working Paper* [Preprint], (218).

Severino, J.-M et Guillaumont Jeanneney S. (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? » Ferdi *Document de travail*, P317, mars.

Spicer, N. et al. (2020) "'It's far too complicated": why fragmentation persists in global health', *Globalization and Health*, 16(1), p. 60.

UN (2012) *Independent Evaluation of Delivering as One*. New York: United Nations.

WHO (2019) *Stronger Collaboration, Better Health*. World Health Organization.

World Bank (2005) *Global Monitoring Report. Millenium Development Goals: From Consensus to Momentum*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

World Bank (2021) *A Changing Landscape: Trends in Official Financial Flows and the Aid Architecture*. Washington, D.C.: World Bank Group Development Finance.

World Bank (2022) *Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness during Crises*. Washington, D.C.: World Bank Group Development Finance.

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore.”

Pascal



Created in 2003 , the **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** aims to promote a fuller understanding of international economic development and the factors that influence it.

 **Contact**

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30