



Conflits et fragilité

Le financement des États en transition

VERS UNE MEILLEURE RÉPONSE



Conflits et fragilité

Le financement des États en transition

VERS UNE MEILLEURE RÉPONSE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-08399-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-08400-1 (PDF)

Série : Conflits et fragilité
ISSN 2076-6386 (imprimé)
ISSN 2076-6394 (en ligne)

Publié en anglais : *Transition Financing: Building a Better Response*

Crédits photo : Cover © Jostein Hauge/Dreamstime.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda
© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org
photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com

Avant-propos

Ce rapport a été préparé par l'Équipe de projet sur le financement et l'architecture de l'aide du Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) du Comité d'aide au développement de l'OCDE (OCDE CAD). Les travaux de l'équipe de projet sont la conséquence d'une vaste prise de conscience quant à la nécessité de trouver des solutions de financement pour les pays touchés par un conflit qui soient à la fois plus efficaces, plus rapides et plus souples. Il s'agissait de traduire dans la pratique les engagements précédents afin de relever concrètement les défis du financement de la transition.

Le financement ne se réduit pas au seul flux de ressources. Il touche au comportement, à l'architecture de l'aide, au pouvoir et à l'influence de différents groupes, aux priorités et au développement des capacités. Il signale une approbation ou une désapprobation. D'autant que les choix ne sont jamais neutres : toute décision de financement a des répercussions qui dépassent largement l'horizon temporel et le périmètre de l'activité financée.

Pour réussir, le financement de la transition est tributaire de plusieurs facteurs : l'aptitude des partenaires au développement à améliorer les politiques et les pratiques qui régissent actuellement leurs flux financiers ; l'introduction de changements opérationnels et culturels au sein des administrations des pays donateurs ; et la disposition à élargir et à exploiter pleinement toute la palette d'outils et d'instruments disponibles pour le financement de la transition au niveau local.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux auteurs de ce rapport ainsi qu'aux membres de l'équipe de projet qui, avec cette cartographie complète des pratiques de financement, offrent un précieux outil aux praticiens et aux décideurs. Ce travail est une pièce maîtresse des efforts visant à mieux cerner les difficultés du financement de pays touchés par un conflit et les solutions envisageables pour améliorer ce financement.

La communauté internationale a la responsabilité morale de soutenir des pays piégés dans le cercle vicieux de la pauvreté et des conflits. Nous n'avons pas le droit à l'erreur.



Gunilla Carlsson
Ministre de l'Aide au développement
Ministère des Affaires étrangères
Suède

Remerciements

Ce rapport a été préparé par le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) de l'OCDE CAD, sous la direction d'Asbjorn Wee, du Secrétariat de l'OCDE. Il s'appuie sur deux études cartographiques de Development Initiatives, financées par le ministère britannique du Développement international (DFID) et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI). Il doit beaucoup aux différentes consultations organisées avec des membres de l'INCAF ainsi qu'aux réactions et commentaires de fond de membres du groupe de travail conjoint sur les questions de transition du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité exécutif pour les affaires humanitaires (GNUD-CEAH) et du groupe sectoriel global sur le relèvement précoce du Comité permanent interorganisations (IASC-CWGER).

Pour l'essentiel, ce rapport a été rédigé par Tasneem Mowjee, avec les contributions de Judith Randel, Asma Zubairi et d'autres membres de Development Initiatives. Asbjorn Wee et Elisabet Hedin ont participé à sa finalisation ainsi qu'à l'élaboration des principales conclusions et recommandations. Le président de l'équipe de projet, Henrik Hammargren, a fixé les orientations générales. Les personnes suivantes ont elles aussi apporté des contributions de fond : Anja Bille Bahncke, Nicole Ball, Jaco Beerends, Christina Bennett, Emily Bosch, Felipe Camargo, Magnus Carlquist, Rebecca Dale, Steve Darvill, Lisa Doughten, Bronte Flecker, Francois Gaulme, Xiang He, Philippe-Georges Jacques, Michael Jensen, Anja Koenig, Satu Lassila, Damian Lilly, Magnus Lindell, Rachel Locke, Ingrid Löffström-Berg, Christian Lotz, Joanna Macrae, Ted Maly, Phil Marker, Madalene O'Donnell, Jorge Pereiro Pinon, Henning Plate, Nicola Pontara, Joanne Raisin, James Rogan, Tania Schimmell, Simon Scott, Julien Serre, Anita Shah, Dag Sigurdson, Natasha Smith, Dorothee Starck, Richard Taylor, Graham Thompson, Jennifer Worrell, Ronald Wormgoor et Sana Zemri. Les auteurs tiennent par ailleurs à remercier les membres de l'INCAF qui ont participé à l'étude et pris le temps de leur fournir des informations, lors d'entretiens et de tables rondes.

Ce rapport a été préparé par une équipe de l'OCDE coordonnée par Asbjorn Wee. Christine Graves, Thérèse Hogan et Isabel Huber ont contribué à l'édition de ce texte alors que Stéphanie Coic et Peter Vogelpoel ont respectivement assuré la conception graphique et la mise en pages.

Table des matières

Résumé	15
1. Le financement de la transition : tour d’horizon et genèse	21
Introduction	22
En quoi le financement de la transition est-il important – et pourquoi ne se limite-t-il pas à l’argent	23
2. Comprendre la transition – principaux défis et concepts	27
Initiatives internationales pour conceptualiser l’aide à des pays touchés par un conflit	28
Comprendre la transition	31
3. Flux d’aide en faveur de pays fragiles et touchés par un conflit	35
L’aide publique au développement en faveur d’États fragiles et touchés par un conflit	36
Mesurer le financement de la transition	38
Faire avancer le débat	45
4. Politiques et procédures des donateurs	49
Politiques, structures et procédures de prise de décision pour les situations de transition	50
Modalités spécifiques de financement pour les situations de transition	54
Bonnes pratiques émergentes et implications pour les donateurs	58
5. Instruments de financement au niveau des pays	61
Étude de cas : l’Afghanistan	62
Étude de cas : le Sud-Soudan	65
Conclusions générales retirées de la cartographie des instruments	71
Enseignements et conséquences pour l’avenir à l’attention des membres du CAD	78

6. Conclusions	83
Améliorer l'angle d'attaque et la stratégie d'engagement dans une situation de transition.	86
Identifier les priorités et les objectifs.	87
Améliorer le fonctionnement des modalités de financement en commun.	88
Adapter les politiques et les pratiques des donateurs	89
Prochaines étapes pour l'OCDE CAD	90
Annexe A. Définitions principales	91
Annexe B. Matrice des cadres directeurs	93
Annexe C. Liste des donateurs et de leurs instruments de financement	105
Annexe D. Études de cas par pays	109
Afghanistan	109
Burundi	114
République centrafricaine (RCA).	117
République démocratique du Congo (RDC)	120
Sud-Soudan	123
Timor-Leste	130
Bibliographie	137
Graphiques	
Graphique 2.1 Éventail des interventions en faveur de la paix	28
Graphique 3.1 APD aux États fragiles et non fragiles, 1995-2007	36
Graphique 3.2 APD par habitant aux États fragiles et non fragiles, 1995-2007 (en USD)	37
Graphique 3.3 Aide humanitaire à long, moyen et court termes, 1995-2007 (en millions USD)	38
Graphique 3.4 Financement des activités de transition, 2002-2007 (en millions USD)	39
Graphique 3.5 APD aux secteurs intéressant la sécurité, 2002-2007 (en millions USD)	40
Graphique 3.6 Schémas des flux d'aide aux États fragiles en crise	44
Graphique 5.1 Aide humanitaire et aide au développement pour l'Afghanistan (en millions USD)	64
Graphique 5.2 Panorama des principaux instruments et programmes de financement au Sud-Soudan	66

Graphique 5.3	Financement bilatéral et multilatéral au Soudan, 1995-2007 (en millions USD)	68
Graphique D.1	Décaissements de l'ARTF – AS1381-1387.	113
Graphique D.2	Aide humanitaire et aide au développement pour le Burundi. . .	116
Graphique D.3	Aide humanitaire, appui budgétaire général et APD pour le Burundi, 2002-2007.	116
Graphique D.4	Aide humanitaire et aide au développement à la République centrafricaine (données APD)	119
Graphique D.5	Financement accordé à la République centrafricaine, 2003-2009 (données FTS)	119
Graphique D.6	Aide humanitaire et aide au développement à la République démocratique du Congo (données APD)	122
Graphique D.7	Financement accordé à la République démocratique du Congo, 2003-2009 (données FTS)	122
Graphique D.8	Aide humanitaire et aide au développement pour le Soudan . . .	130
Graphique D.9	Aide humanitaire et aide au développement pour le Timor-Leste . .	133

Tableaux

Tableau 3.1	Dépenses pour les opérations de maintien de la paix, 2000-2008 (en millions USD)	41
Tableau D.1	Instruments de mise en commun de fonds pour l'Afghanistan. .	110
Tableau D.2	Besoins d'aide pour l'Afghanistan (millions USD)	114
Tableau D.3	Instruments de mise en commun de fonds pour le Burundi	115
Tableau D.4	Instruments de mise en commun de fonds pour la République centrafricaine	118
Tableau D.5	Instruments de mise en commun de fonds pour la République démocratique du Congo	121
Tableau D.6	Instruments de mise en commun de fonds pour le Soudan.	125
Tableau D.7	Chiffrage de la Mission d'évaluation conjointe pour le Soudan (en millions USD)	129
Tableau D.8	Instruments de mise en commun de fonds pour le Timor-Leste . .	131
Tableau D.9	Besoins de financement extérieur du Timor-Leste (en millions USD)	132

Encadrés

Encadré 2.1	Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit.	30
Encadré 3.1	Financement humanitaire pour le relèvement précoce	42
Encadré 4.1	Programmation déconcentrée : l'expérience australienne.	51
Encadré 4.2	Marier les compétences : l'expérience suédoise d'équipes conjointes action humanitaire/développement.	52

Encadré 4.3	Le fonds de stabilité néerlandais (Dutch Stability Fund)	55
Encadré 5.1	Enseignements tirés du FASM mis en place pour le Sud-Soudan.	70
Encadré 5.2	Fonds pour la consolidation de la paix : leçons du Burundi	72
Encadré 5.3	Affecter des fonds CHF à travers les groupes sectoriels (clusters).	75
Encadré 5.4	Financer la construction de l'État au Timor-Leste	77

Abréviations

AH	Aide humanitaire
AIAF	Fonds pour l'autorité intérimaire afghane
AIDCO	Office de coopération EuropeAid
ANDS	Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan
APD	Aide publique au développement
ARTF	Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan
ASDI	Agence suédoise de coopération internationale au développement
ATNUTO	Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
BPCR	Bureau de la prévention des crises et du relèvement
BSF	Fonds pour les services de base
OCDE CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CBTF	Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CFET	Fonds consolidé pour le Timor-Leste
CHAP	Plans d'action humanitaire communs
CHASE	<i>Conflict and Humanitarian and Security</i> (DFID)
CHF	Fonds humanitaire commun
CPA	Accord de paix global
CSP	Programme d'appui à la consolidation des institutions
CWGER	Groupe sectoriel global sur le relèvement précoce

DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DFID	Ministère du Développement international (Royaume-Uni)
DG	Direction générale
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies
DP	Déclaration de Paris
ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire
ES/CNDRR	Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion
FASM	Fonds d'affectation spéciale multidonateurs
FED	Fonds européen de développement
FNL – PALIPEHUTU	Forces nationales de libération – Le Parti pour la libération du peuple hutu, Burundi
FTS	Service du suivi financier
GHD	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
GoSS	Gouvernement du Sud-Soudan
HC	Coordonnateur de l'aide humanitaire
HCR	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HPP II	Programme humanitaire Plus II
IDA	Association internationale de développement
INCAF	Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité du CAD OCDE
JAM	Mission d'évaluation conjointe
LARD	Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
LOTFA	Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan
MA	Responsable du suivi
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MdD	Ministère de la Défense
MDRP	Programme multi-pays de démobilisation et réintégration
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MOFEP	Ministère des Finances et de la Planification économique
NFI	Articles non alimentaires

OC	Comité de contrôle
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUB	Opérations des Nations Unies au Burundi
PAA	Programme d'action d'Accra
PAG	Procédure d'appel global
PAP	Plan prioritaire
PBF	Fonds pour la consolidation de la paix
PCNA	Évaluation des besoins en situations post-confliktuelles
PDI	Personne déplacée dans son propre pays
PEF	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires
PIS	Programmes d'investissements sectoriels
PNDDR	Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RC	Coordonnateur résident
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RRP	Programme de relèvement et de réhabilitation post-conflit
SGNU	Secrétaire général des Nations Unies
SPA	Accord de partenariat stratégique
SPF	Fonds pour la construction de la paix et de l'État
SRF	Fonds pour le relèvement du Soudan
SSR	Réforme du secteur de la sécurité
START	Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction
SWAp	Approche sectorielle
TFET	Fonds fiduciaire multilatéral en faveur du Timor-Oriental
TSP	Programme de soutien à la transition
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires

Résumé

Apporter une réponse plus utile : vers un financement plus efficace, plus rapide et plus souple de la transition

Ce rapport a été préparé par l'Équipe de projet sur le financement et l'architecture de l'aide du Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) du Comité d'aide au développement de l'OCDE (OCDE CAD). Il entend poser des assises conceptuelles convenues qui permettront aux membres de l'OCDE CAD et aux partenaires d'exécution de relever les défis du financement de la transition et de l'architecture actuelle du financement de l'aide. Les conclusions présentées ici sont dérivées : *(i)* d'une étude documentaire des politiques et procédures des donateurs ainsi que des instruments de financement actuels dans certains pays ; *(ii)* d'une analyse approfondie de travaux antérieurs et d'un examen des données financières de l'OCDE CAD et du Service du suivi financier (FTS) ; et *(iii)* d'entretiens avec des acteurs clés des pays membres de l'OCDE CAD et d'organismes multilatéraux.

Le rapport adopte le terme de transition pour décrire les pays en train de passer d'une situation de conflit à une situation de développement durable. Cette idée de transition traduit aussi un mouvement en faveur d'une plus grande appropriation nationale et d'une augmentation des capacités de l'État à garantir la sécurité et le bien-être de ses citoyens. Le financement de la transition couvre un large éventail d'activités qui, traditionnellement, relèvent de l'« humanitaire » ou du « développement », dont notamment le relèvement et la reconstruction mais aussi tout ce qui a trait à la sécurité et à la consolidation de la paix (qualifiée souvent de stabilisation). Le financement en lui-même couvre non seulement l'activité des donateurs internationaux mais aussi la mobilisation des ressources intérieures et les allègements de dette – deux facteurs souvent négligés au lendemain d'un conflit.

Bien conscients que la plupart des dynamiques qui font le quotidien de pays fragiles et touchés par un conflit échappent au contrôle des donateurs, les auteurs affirment néanmoins que ces derniers peuvent – à travers leurs décisions de financer telle ou telle activité de transition et la manière de procéder

– peser sur le cours des choses. Le financement ne se réduit pas au seul flux de ressources : il touche au comportement, à l'architecture de l'aide, au pouvoir et à l'influence de différents groupes, aux priorités et au développement des capacités. Il signale une approbation ou une désapprobation. D'autant plus qu'un choix n'est jamais neutre : toute décision de financement a obligatoirement des répercussions qui dépassent largement l'horizon temporel et le périmètre de l'activité financée.

Ce travail est la conséquence d'une prise de conscience généralisée des dysfonctionnements des modalités de l'aide dans les situations de transition alors même qu'un financement efficace, rapide et souple est critique dans ces moments. Plusieurs facteurs détermineront le succès du financement de la transition : l'aptitude des partenaires au développement à améliorer les politiques et les pratiques qui régissent actuellement leurs flux financiers ; l'introduction de changements opérationnels et culturels au sein des administrations des pays donateurs ; et la disposition à élargir et à exploiter pleinement toute la palette d'outils et d'instruments actuels pour le financement de la transition au niveau local.

De multiples défis du financement de la transition

Flux d'aide en faveur de pays fragiles et touchés par un conflit.

L'analyse financière montre que les donateurs apportent un volume important d'aide humanitaire et d'aide au développement aux pays touchés par un conflit – sans que l'on puisse savoir vraiment quelle part de ces fonds est dédiée à la sortie du conflit. Plusieurs facteurs expliquent cette difficulté : l'absence de consensus sur les activités relevant de la « transition » ; le fait qu'il n'existe pas codes de budgétisation ou de notification harmonisés pour regrouper les affectations provenant de différents postes budgétaires ; et la multiplicité des approches et des méthodologies pour identifier et apprécier les besoins liés à cette transition. Par conséquent, l'insuffisance de financement de la transition est difficile à estimer précisément. Malgré tout, les acteurs internationaux semblent admettre que les flux d'aide manquent leur cible, en ne parvenant pas suffisamment à temps ni avec suffisamment d'efficacité à leurs destinataires pour répondre aux besoins prioritaires pendant la transition.

Architecture de l'aide. Les efforts visant à améliorer l'engagement international dans les situations de transition sont contrariés par une architecture de l'aide qui compartimente strictement l'aide humanitaire et l'aide au développement quand celles-ci sont régies par des principes et des règlements différents et sont souvent gérées par plusieurs départements au sein du même organisme donneur de fonds. Souvent, les responsabilités et les principes d'imputabilité pour le financement sont mal définis. En outre, une

architecture de l'aide clivée en deux ne correspond pas à la réalité du terrain, qui exige un financement coordonné et simultané des activités humanitaires, de transition (y compris la sécurité) et de développement.

Enfin, l'aide humanitaire tend à contourner les structures gouvernementales alors que l'aide au développement suppose habituellement des relations avec les autorités et à travers elles. Dans les situations de transition, cela crée des tensions entre l'obligation de préserver des principes humanitaires – comme l'impartialité et la neutralité – et la nécessité d'intervenir simultanément pour renforcer les capacités des structures gouvernementales naissantes.

Politiques et procédures des donateurs dans les situations de transition. Pour les auteurs du rapport, de nombreux donateurs ont effectivement le degré nécessaire de souplesse opérationnelle pour apporter une aide utile et rapide aux pays en situation de transition. Mais des interrogations demeurent quant à l'attribution des responsabilités pour la transition au sein de la communauté des donateurs et des organismes d'exécution. Les structures actuelles d'incitation du personnel chez les donateurs ne récompensent pas la prise de risques, de sorte que le personnel n'exploite pas toujours à plein la souplesse dont il dispose. Lorsque le personnel prend des risques, il a tendance à le garder pour soi, ce qui gêne la constitution d'un savoir institutionnel et la mise au point de directives sur les bonnes pratiques dans les situations de transition.

La coordination avec et entre les différentes composantes des gouvernements donateurs reste elle aussi difficile pour les organismes d'aide, surtout dans les situations de transition où les flux d'aide publique au développement (APD) ne constituent qu'une faible part du volume global d'engagements, financiers et institutionnels, des gouvernements donateurs. Par ailleurs, les décisions de financement des donateurs sont souvent prises à travers un système d'actions et d'instruments prédéterminés dont l'activation est déclenchée par un enchaînement type d'événements chronologiques (accords de paix, élections, départ des forces de maintien de la paix, etc.) lesquels, dans la réalité, n'ont pas grand-chose à voir avec les besoins.

Instruments de financement de la transition au niveau local. Le rapport conclut par ailleurs que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs (FASM) ont effectivement permis aux partenaires au développement de s'engager de manière plus holistique et plus stratégique dans des situations de transition et que ces fonds, une fois pleinement fonctionnels, réduisent significativement les coûts de transaction pour les donateurs comme pour les gouvernements bénéficiaires. Les FASM permettent aussi aux donateurs d'adopter une approche collective des risques inhérents aux situations de transition. Pourtant, les FASM devront résoudre de sérieux problèmes s'ils veulent pouvoir apporter une aide adaptée : modalités pour rendre les fonds rapidement opérationnels, arbitrages entre une mise à disposition rapide et le

renforcement des capacités ou encore dispositions pour éviter la prolifération d'instruments. Les acteurs internationaux doivent renforcer la coordination et l'harmonisation entre les différents fonds et clarifier les caractéristiques propres aux FASM, comme le niveau d'appropriation nationale, la rapidité de fonctionnement, les objectifs généraux et les accords sur la destination des fonds.

Conclusions et recommandations

Le rapport revient en conclusion sur un certain nombre de mesures susceptibles de permettre un engagement international plus performant dans les situations de transition.

Modifier l'angle d'attaque et l'approche de la transition : le clivage de l'architecture de l'aide en deux compartiments, « humanitaire » et « développement », restreint manifestement l'efficacité dans les situations de transition. Les acteurs internationaux doivent au contraire adopter une approche de long terme non linéaire de la transition. Ils doivent moins s'intéresser aux instruments et approches disponibles dans telle ou telle structure de gestion qu'aux objectifs auxquels ils tentent d'apporter leur soutien. Ce changement d'approche passe par une réflexion sur la manière d'apporter une aide adaptée, de long terme, souple et concrète aux pays sortant de crises prolongées et dont les responsables politiques sont affaiblis ou manquent de légitimité. Il faut panacher des instruments et des outils de financement adaptés, issus des modalités de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, de sorte que les programmes puissent atteindre les objectifs de la transition tout en évitant le morcellement de ces instruments et outils.

Adapter les politiques et les pratiques des donneurs : les organismes d'aide doivent résoudre la question primordiale de la responsabilité de la transition. Un engagement plus coordonné exige une approche différente du recrutement de personnel, à la recherche de capacités et d'expertises au sein des différentes communautés de politiques publiques (*policy communities*) afin de favoriser des analyses, des stratégies et des programmations contextuelles holistiques. Les organismes d'aide devront faire évoluer les structures institutionnelles et les hommes (attitudes et incitations à prendre des risques) tout en suscitant les collaborations entre services (coresponsabilité des résultats obtenus). En outre, les gouvernements des pays donneurs devront renforcer leur aptitude à gérer et atténuer les risques liés au financement de la transition.

Améliorer les efforts d'appréciation du financement de la transition sur tout l'éventail des instruments et des modalités : il est difficile d'identifier toute la gamme de ressources nécessaires pour les situations de transition et de déterminer l'étendue du besoin de financement lorsque les décisions et la gestion sont le fait d'instruments et de services différents au sein d'une

même administration dans le pays donneur. Les donateurs doivent admettre le rôle crucial des fonds non issus de l'APD pendant une phase de transition et trouver des solutions pour comptabiliser toutes les ressources affectées à des activités de transition. Cela n'impliquera pas forcément un changement des critères actuels pour l'APD mais pourrait impliquer d'autres modalités de reconnaissance/comptabilisation de l'aide accordée à des activités fondamentales pendant la transition. Le CAD doit réfléchir à une éventuelle révision de ses codes de notification pour mieux rendre compte du panier d'activités qui constituent le financement de la transition.

Identifier les priorités et les objectifs idoines : une planification réaliste et à point nommé est une condition préalable essentielle pour la souplesse des engagements et l'efficacité des financements. Une évaluation judicieuse des besoins doit s'appuyer sur une appréhension réaliste d'ensemble des besoins du pays et hiérarchiser les résultats à obtenir. Les plans de financement de la transition doivent aussi énoncer les objectifs poursuivis par les partenaires au développement, préciser les activités qui seront financées et les sources de financement mais aussi désigner les personnes qui seront en charge de la mise en œuvre des activités et qui rendront compte de leurs résultats. Les acteurs internationaux et les partenaires nationaux doivent être explicites quant aux liens entre les différents instruments (et les transitions entre eux) et au cadre commun de gouvernance qui assurera la surveillance d'ensemble.

Instaurer un rapport plus net entre les instruments de financement et l'appropriation nationale : le choix des instruments et des méthodes de financement a une incidence sur l'approche de l'appropriation nationale. L'architecture actuelle de l'aide ne favorise pas un engagement efficace et coordonné auprès de partenaires gouvernementaux fragiles pendant la période de transition, ce qui accroît les risques de voir les financements servir à des fins politiques et non à la satisfaction des besoins. L'expérience en République centrafricaine (RCA) et au Timor-Leste notamment montre comment une pression politique en faveur d'une qualification rapide de ces situations comme « post-conflit » a conduit à faire passer au second plan des activités critiques d'un point de vue humanitaire comme pour la construction de la paix et de l'État, fragilisant ce faisant les investissements consentis pour le développement à long terme. De même, on voit bien comment, au Sud-Soudan, des attentes irréalistes quant aux capacités du gouvernement au lendemain du conflit ont débouché sur des formes inadaptées d'engagement international. Le choix des instruments de financement de la transition doit reposer sur une appréhension précise de la manière dont les différents mécanismes et approches de financement affectent l'appropriation nationale, des avantages et des inconvénients de chaque instrument mais aussi des leçons et des bonnes pratiques susceptibles de se traduire en recommandations pratiques pour améliorer la mise en œuvre des activités de transition et du soutien.

Améliorer le fonctionnement des financements en commun : les instruments de financement en commun sont une solution pratique pour encourager des approches plus holistiques et plus efficaces des situations de transition. Mais leur impact opérationnel et leur performance ont encore besoin d'être renforcés pour systématiser les enseignements positifs obtenus. Cela passe notamment par une meilleure gestion de l'arbitrage entre la mise à disposition rapide et efficace de services et le soutien au développement à long terme des capacités et de la légitimité du gouvernement. En outre, les partenaires internationaux* doivent s'engager à réduire le morcellement, améliorer la participation des autorités nationales dans la gouvernance des fonds, préciser et gérer les attentes vis-à-vis des financements en commun, accroître la prévisibilité des flux de financement et réduire la pré-affectation des contributions au sein des fonds. Les partenaires internationaux doivent également s'efforcer de clarifier davantage et de mieux coordonner les programmes bilatéraux et multilatéraux de financement tout comme les fonds mondiaux et propres à un pays.

* Dans ce rapport, l'expression partenaires internationaux désigne avant tout les donateurs bilatéraux et multilatéraux.

1. Le financement de la transition : tour d'horizon et genèse

Ce chapitre vise à expliquer le contexte et les raisons pour lesquelles le CAD de l'OCDE a décidé de mener cette étude. Il met aussi en valeur l'importance du financement de la transition qui va bien au-delà du cadre de l'activité financée.

Introduction

En adoptant en avril 2007 les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (PEF), les membres de l'OCDE CAD se sont engagés à mobiliser des fonds rapidement et en souplesse, pour garantir un meilleur ciblage de ces financements en fonction de l'évolution du contexte dans les États fragiles et en conflit¹. De même, les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (initiative GHD) se sont efforcés d'améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire en introduisant un niveau supérieur de prévisibilité, de responsabilité et de partenariat².

Le Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide (septembre 2008) a fait ressortir la nécessité d'améliorer les modalités de financement ainsi que les réponses en matière d'organisation et de personnel. Dans le Programme d'action d'Accra (PAA), les donateurs s'engagent à travailler sur des « modalités de financement souples, rapides et s'inscrivant dans la durée, reposant, le cas échéant, sur la mise en commun de fonds afin (i) d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme et (ii) d'appuyer la stabilisation et la construction d'une paix dont nul ne soit exclu et d'États compétents, responsables et réactifs³ ». Le Forum d'Accra avait également préconisé la constitution par l'OCDE CAD d'une équipe spéciale pour faire avancer les réflexions en la matière. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (ONU, 2009) appelle également instamment les donateurs à se mobiliser à travers l'OCDE CAD et à faire preuve d'audace et d'imagination pour trouver des solutions « consacrant des modalités de financement souples, rapides et prévisibles au profit des pays sortant d'un conflit ». En réaction aux recommandations contenues dans le PAA et à la demande du rapport du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) sur la consolidation de la paix, le réseau INCAF du CAD s'est attaché à l'élaboration de directives politiques et pratiques visant à rendre plus souple, plus rapide et plus prévisible le financement destiné à des pays sortant d'un conflit. Les premières conclusions de ce travail, acceptées par les membres bilatéraux et multilatéraux de l'INCAF, sont présentées ici. Le rapport jette également des bases conceptuelles acceptées de tous pour les travaux qui tenteront de relever les défis du financement de la transition mais aussi d'introduire des améliorations originales dans l'architecture actuelle du financement de l'aide. Le résultat final de ces réflexions sera présenté pour approbation lors du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, prévu à Séoul en 2011.

L'analyse et les conclusions présentées dans la suite de ce texte sont dérivées : (i) d'une étude documentaire des politiques et procédures des donateurs ainsi que des instruments de financement actuels dans des pays donnés ; (ii) d'une analyse approfondie de travaux antérieurs et d'un examen des données financières du CAD et du FTS ; et (iii) d'entretiens avec des acteurs clés des pays membres du CAD et d'organismes multilatéraux.

Le rapport est organisé comme suit : le chapitre 2 retrace les initiatives internationales engagées à ce jour et identifie les défis et les concepts clés en matière de transition. Le chapitre 3 analyse les flux d'aide en faveur des États fragiles et touchés par un conflit. Le chapitre 4 dresse une cartographie des politiques et pratiques des donateurs, avant de présenter des exemples récents de bonnes pratiques de financement de la transition. Le chapitre 5 propose quant à lui une cartographie des outils et des instruments mis à disposition dans certains pays pendant la phase de transition. Le chapitre 6 effectue une synthèse des messages et conclusions clés qui seront poussées plus avant en vue d'élaborer des directives précises de l'OCDE CAD en matière de financement de la transition.

En quoi le financement de la transition est-il important – et pourquoi ne se limite-t-il pas à l'argent ?

La fourniture d'un financement adapté aux situations de conflit et de fragilité est cruciale – non seulement pour les opérations vitales, les dividendes de la paix et le soutien aux moyens d'existence des populations mais aussi pour poser les jalons d'un redressement durable, de la paix et des capacités de l'État. Pourtant, la communauté internationale se heurte à de sérieuses difficultés pour procurer un soutien efficace et ciblé aux pays sortant d'un conflit – les exemples récents ne manquent pas...

En filigrane à ce rapport, la prise de conscience que la plupart des dynamiques forgeant les événements dans des situations fragiles et des pays sortant d'un conflit échappent au contrôle des donateurs. À l'inverse, le financement est un élément qu'ils peuvent contrôler : les donateurs décident du niveau de ce financement, des organismes et organisations à financer, des limites ou des conditions à appliquer mais aussi du moment où ils ouvrent ou ferment les vannes de l'aide. L'impact du financement est donc un facteur important pour mieux saisir les multiples risques et défis auxquels sont confrontés les acteurs extérieurs pendant la période de transition.

Le financement sert souvent de signal. Les engagements financiers sont un signe de confiance à l'égard du processus de paix ou du changement de régime. Ils contribuent habituellement à stimuler les progrès ou à « récompenser » des gouvernements qui s'efforcent manifestement d'atteindre des normes internationales. Le retrait d'un financement peut au contraire marquer une désapprobation – non pas de l'activité financée mais des gouvernements, des politiques ou des événements. Cette décision n'est pas forcément motivée par un problème d'efficacité de l'aide mais plutôt par des forces politiques extérieures à l'organisme d'aide. La désapprobation d'un régime peut entraîner par exemple l'arrêt du financement de programmes de services sociaux destinés aux populations les plus démunies et les plus marginalisées.

Le type de financement octroyé est lui aussi un signal. L’engagement avec l’État n’est pas le même selon que le financement a vocation humanitaire ou de développement : l’aide humanitaire contourne souvent les structures étatiques alors que le financement du développement intervient à travers l’État et en soutien à celui-ci. Les donateurs peuvent financer les mêmes activités depuis un poste budgétaire d’aide au développement dans un cas et depuis un poste d’aide humanitaire dans l’autre. Souvent, les décisions relatives aux postes budgétaires n’ont rien à voir avec le type d’activité mais bien avec la volonté de ne pas avoir à sanctionner un régime inacceptable en lui apportant une aide au développement. L’aide humanitaire, pour sa part, est perçue comme neutre et impartiale, quand bien même la qualification d’humanitaire et non de développement relève d’une décision éminemment politique.

Pour autant, l’influence du financement s’étend largement au-delà des décisions d’ouvrir ou de fermer les vannes :

- **Les modalités de financement peuvent favoriser ou contrarier l’autonomisation des différentes organisations.** Si le financement est limité à un groupe particulier d’acteurs (Nations Unies, ONG internationales ou organisations nationales ou internationales), il favorise à plusieurs égards l’autonomisation de ces acteurs. Premièrement, il peut aider l’organisation à sélectionner les bénéficiaires de son intervention et à contrôler ce qu’elle finance, mais aussi les modalités et le calendrier de ce financement. Ensuite, il peut assurer une source modeste du meilleur type de revenu possible (financement de base non pré-affecté) en l’autorisant à prélever des frais de gestion. Enfin, ces choix financiers déterminent la visibilité des différents partenaires et leurs capacités de dialogue avec le donneur et, partant, leur aptitude à modeler ses réflexions.
- **Les modalités de financement modifient la manière dont les besoins sont définis et les priorités fixées.** Les fonds en commun peuvent par exemple ne financer que les priorités définies par la stratégie régissant ces fonds. Les organisations qui veulent accéder à ces fonds en commun doivent donc avoir une incitation manifeste à participer aux exercices conjoints d’appréciation et de hiérarchisation des besoins qui sont habituellement organisés pour définir ces stratégies. La généralisation des fonds en commun pourrait donc faire progresser les réformes liées à la Déclaration de Paris et de l’aide humanitaire des Nations Unies, en multipliant les incitations à participer à ces exercices conjoints. Les fonds qui ne sont pas mis en commun soulèvent au contraire le risque du morcellement et d’une orientation biaisée au profit des besoins de groupes ou secteurs favorisés.

- **Les modalités de financement peuvent susciter des types spécifiques de comportement.** Le financement en commun peut conduire à s'aligner sur des plans globaux de développement et favoriser la responsabilité vis-à-vis d'objectifs plus généraux. Un financement bilatéral direct peut gêner l'alignement au-delà des plans et des priorités nationaux.
- **Les modalités de financement peuvent favoriser ou contrarier la coordination.** Les processus d'affectation des FASM peuvent ainsi entraîner une plus grande coordination en offrant aux donateurs et aux organismes un espace d'échange d'informations sur leurs programmes mais aussi de décision sur les priorités de financement. Les modalités de financement déterminent également les critères d'éligibilité au financement par des FASM et dictent la présence des différents acteurs à ces réunions. De même, un financement bilatéral direct peut contrarier la coordination au sein du pays.
- **Les modalités de financement peuvent favoriser ou empêcher le développement des capacités.** C'est le cas par exemple lorsque la décision d'exclure les organismes qui ne respectent pas certaines procédures comptables peut saper au départ le déploiement des capacités locales même si, à plus long terme, cela renforce leur adhésion aux bonnes pratiques. Les règles qui exigent ou interdisent le financement à travers les organismes gouvernementaux ou les organisations de la société civile se privent de toute une palette d'options pour les situations de transition. Ce qui peut être apparu au départ comme un problème de capacités intérieures peut en fait être conforté par des mécanismes de financement qui gênent le développement de capacités indigènes plus solides.

Le financement ne se limite pas à un flux de ressources : il touche au comportement, à l'architecture de l'aide, au pouvoir et à l'influence de différents groupes, aux priorités et au développement des capacités. Il signale une approbation ou une désapprobation. D'autant qu'il n'existe pas de choix neutre : toute décision de financement a obligatoirement des répercussions qui dépassent largement l'horizon temporel de l'activité financée. Cette vision des choses sera approfondie dans ce rapport, à travers une analyse plus détaillée des flux d'aide mais aussi des politiques et des mécanismes appliqués pendant la période de transition.

Notes

1. *Principes du CAD pour l’engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, disponible sur http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33693550_39251440_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html.
2. www.humanitarianreform.org/ et www.goodhumanitariandonorship.org/.
3. Article 21 du Programme d’action d’Accra.

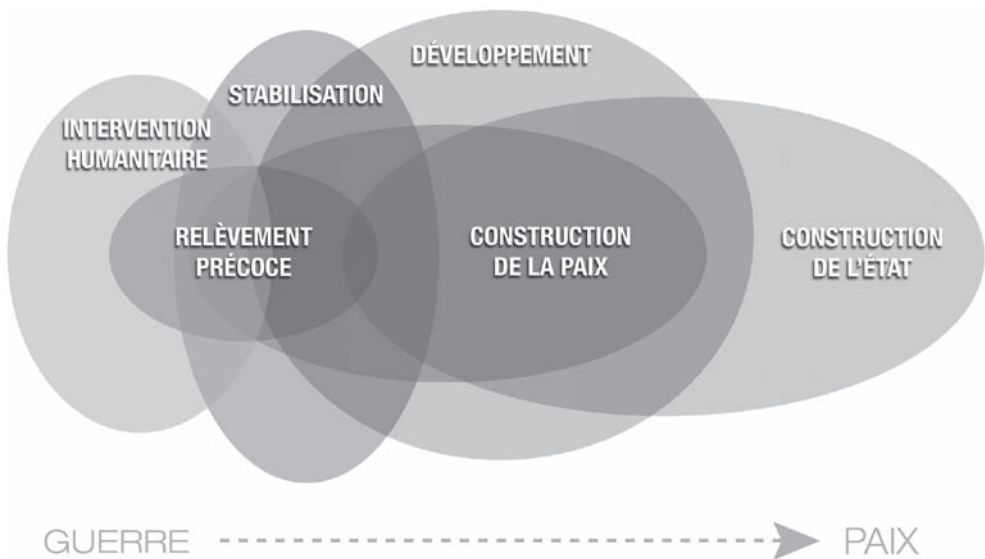
2. Comprendre la transition – principaux défis et concepts

Ce chapitre revient sur quelques-unes des initiatives internationales clés engagées à ce jour pour conceptualiser l'aide internationale en appui à la transition entre la guerre et la paix. Il précise également les principaux défis et concepts en jeu et définit la transition comme un ensemble d'évolutions et de caractéristiques qui déterminent l'engagement international.

Initiatives internationales pour conceptualiser l'aide à des pays touchés par un conflit

Ce rapport part d'un constat : l'aide ne parvient pas en temps utile ni de manière efficace pour répondre aux besoins les plus urgents pendant les périodes de transition. Cela est en grande partie dû à la qualité sous-optimale de l'engagement international. Le cloisonnement de l'architecture de l'aide en deux catégories – humanitaire et développement – régies par des principes et des règlements différents et souvent gérées par des services différents dans les organismes/organisations des pays donateurs contrarie le financement rapide et souple d'activités essentielles de construction de la paix et de l'État. D'où la prolifération et le morcellement de mécanismes dans les pays et les administrations centrales, aggravés par la présence limitée des donateurs sur le terrain. La mise à disposition rapide et souple de financement est par ailleurs freinée par l'incompatibilité des ordres du jour politiques, des priorités, des principes directeurs, des cycles de financement, des cibles et des indicateurs pour l'engagement international. Par conséquent, l'architecture de l'aide semble souvent segmentée et incohérente. D'autres contraintes entrent en ligne de compte, comme le manque persistant de lisibilité sur la manière de hiérarchiser les priorités, la difficulté des arbitrages entre une mise à disposition rapide et l'obligation d'appuyer le développement à plus long terme d'États efficaces et résilients ou encore l'enchaînement des activités et des interventions cruciales.

Graphique 2.1. **Éventail des interventions en faveur de la paix**



Source : Bailey et Pavanello (2009).

Le graphique 2.1 dépeint certains des concepts utilisés et fait apparaître les zones de recoupement entre eux. L'annexe A revient sur les définitions principales.

Les principes qui gouvernent l'aide internationale relèvent des différents modèles illustrés au graphique 2.1. Dans le domaine du développement, les donateurs et les organismes d'exécution ont souscrit à la Déclaration de Paris (OCDE, 2005), aux Principes des Etats fragiles (PEF) (OCDE, 2007) et au PAA (OCDE, 2008). En 2003, les donateurs se sont également engagés à respecter les principes GHD. L'annexe B présente les synergies et les tensions entre ces différents ensembles de principes.

Tous ces principes contribuent à améliorer l'aide internationale humanitaire et pour le développement. Ainsi, la Déclaration de Paris (DP) a généralisé le recours à des instruments de fonds en commun au niveau local ; elle a aussi incité les donateurs à organiser des exercices conjoints d'appréciation et à créer ensemble des bureaux et des plans de développement dans des pays comme le Liberia ou la Sierra Leone. Certains donateurs ont intégré dans leur mode de fonctionnement des approches sectorielles communes reposant sur un soutien budgétaire et une division des tâches. Enfin, des groupes de donateurs partageant la même vision ont élaboré des stratégies institutionnelles conjointes pour les relations avec les organismes multilatéraux*.

De même, les principes GHD incitent les donateurs à s'orienter vers des financements plus souples et prévisibles et à adopter une approche de l'aide humanitaire fondée sur les besoins. Parallèlement à la réforme de l'aide humanitaire des Nations Unies, engagée en 2005, ce mouvement a permis la mise en place de mécanismes de financement en commun au niveau global et local (Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires [CERF] et Fonds humanitaire commun [CHF]) et l'adoption de l'approche de responsabilité sectorielle (ou *cluster approach*), qui vise à améliorer la coordination et à combler les failles de l'aide humanitaire. Les principes GHD respectant le droit international humanitaire (DIH), ils ne font que rarement référence au rôle de l'État concerné.

Les PEF vient compléter la DP lorsque les donateurs ne peuvent pas adopter une approche d'État à État, faute de légitimité, de capacités et/ou de volonté suffisantes de l'État partenaire. Si les cadres de la DP et des PEF visent l'un et l'autre l'alignement, l'harmonisation et la responsabilité, les PEF ne permettent pas encore d'engagements mutuels sur les résultats.

* Pour autant, le dernier rapport de suivi de la DP plaide pour une accélération des progrès si les donateurs veulent atteindre leurs objectifs en matière de réduction du morcellement, d'accroissement de la prévisibilité et d'utilisation des systèmes nationaux. Ainsi, l'aide apportée dans le cadre des approches-programmes est passée à 47 % en 2007, pour un objectif en 2010 de 66 %.

La prolifération des principes soulève des difficultés, comme le fait que, dans certains pays, trois ou quatre ensembles de principes pourront s'appliquer simultanément et être l'objet de reconfigurations périodiques au gré de l'évolution du contexte. Ainsi au Soudan, les donateurs peuvent intervenir selon les principes GHD au Darfour et dans le cadre du PEF au Sud-Soudan. En Ouganda, au moment du conflit entre l'Armée de résistance du Seigneur et le gouvernement ougandais, la communauté internationale des donateurs a suivi surtout la DP pour ses interventions à Kampala et a appliqué les principes GHD dans le Nord.

Cette segmentation des principes directeurs et de la réponse internationale devient un obstacle réel à un engagement efficace dans les situations de

Encadré 2.1. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit

Dans la déclaration de son président datée du 20 mai 2008 (S/PRST/2008/16), le Conseil de sécurité a invité le Secrétaire général à donner des conseils sur les moyens d'appuyer les efforts consentis par les pays pour parvenir plus rapidement et de manière plus efficace à une paix durable, notamment pour ce qui est de la coordination, des capacités de déploiement civil et du financement. Le rapport final, présenté en juillet 2009, met l'accent sur les difficultés auxquelles les pays touchés et la communauté internationale font face au lendemain d'un conflit, c'est-à-dire durant les deux premières années après la fin des hostilités principales.

Le rapport affirme que la période qui suit immédiatement le conflit offre la possibilité de consolider l'état de la sécurité, d'engranger les dividendes de la paix, de renforcer la confiance dans le processus politique et d'étayer les efforts des pays visant à raffermir la paix, c'est-à-dire commencer à jeter les fondations du développement durable. Il met aussi en lumière les cinq aspects clés à prendre en compte pour faciliter l'intervention plus rapide et plus cohérente des Nations Unies et de la communauté internationale : (a) dépêcher sur le terrain des équipes de direction des Nations Unies qui soient plus fortes, plus efficaces et dotées d'un appui plus solide ; (b) arrêter dès le début un ordre de priorité pour lequel des ressources sont disponibles ; (c) renforcer l'appui des Nations Unies pour que les pays, dès le départ, prennent en charge les activités et développent leurs capacités ; (d) rationaliser et renforcer la capacité du système des Nations Unies de fournir des connaissances, des compétences et du personnel déployable afin de répondre aux besoins les plus urgents en matière de consolidation de la paix, de concert avec les partenaires qui bénéficient d'un avantage relatif dans divers domaines, et à aider les pays à faire appel aux moyens les plus appropriés au niveau mondial ; et (e) rendre les mécanismes de financement plus rapides, plus souples, mieux harmonisés et moins vulnérables aux risques.

Le rapport reconnaît que les mécanismes de financement existants ne sont pas adaptés aux situations suivant immédiatement un conflit, qui nécessitent un degré considérable de rapidité, de souplesse et de tolérance du risque. Il invite donc instamment l'OCDE CAD à imaginer des solutions novatrices consacrant des modalités de financement souples, rapides et prévisibles au profit des pays sortant d'un conflit.

transition lorsque les acteurs internationaux tentent de passer des interventions vitales à un soutien au développement durable dans les pays partenaires sortant d'un conflit. Elle ne reflète en effet pas la réalité du terrain et rend la coordination et la coopération entre les différentes communautés opérationnelles et de politiques publiques plutôt délicates. Par conséquent, les organismes d'aide sont souvent obligés de créer eux-mêmes des passerelles entre instruments humanitaires et de développement dès que la phase de transition post-conflit exige un panachage d'activités relevant des deux disciplines.

L'analyse qui suit maintient qu'en présence de partenaires officiels affaiblis ou illégitimes, les acteurs internationaux doivent adopter une approche systémique qui permet d'apporter une aide adaptée de long terme mais souple et qui couvre tout l'éventail des besoins et des possibilités sur le terrain – au lieu de se focaliser sur les seuls flux financiers. Les acteurs de l'aide doivent donc s'efforcer d'exploiter au maximum tous les instruments et capacités disponibles pour satisfaire les besoins du pays au lieu de classer ces besoins dans des catégories artificielles qui retardent la transition. Une telle évolution permettrait une utilisation plus efficace et plus efficiente de l'aide et aurait en définitive un effet positif sur les résultats et les réalisations du développement.

Les différentes communautés de politiques publiques se sont efforcées d'améliorer leurs capacités d'engagement. Mais l'essentiel des efforts d'intégration ont surtout privilégié les activités à mettre en œuvre une fois la paix revenue. Pour que la communauté internationale puisse fournir en temps et en heure un soutien adapté, les activités de construction de la paix et de l'État doivent démarrer avant la fin officielle des hostilités. Cette approche est l'un des points saillants du Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (ONU, 2009). Ce rapport insiste également sur « l'amélioration de la cohérence et de la coordination, la définition claire des tâches et des responsabilités, la cohérence des stratégies intégrées, la mise en place de partenariats plus solides entre les principaux acteurs et la tendance au renforcement de la prévisibilité et de l'obligation de résultat » entre communautés de politiques publiques (voir l'encadré 2.1 pour plus d'informations sur le rapport du SGNU).

Comprendre la transition

L'analyse de ce rapport repose sur un consensus prévalant entre les membres du CAD et selon lequel tout engagement international à soutenir la paix et la stabilité dépend en dernier ressort de la capacité à introduire davantage de souplesse entre les différents acteurs, politiques et mécanismes de l'aide. Bien conscient que la construction de la paix et de structures étatiques est un processus de longue haleine qui exige des approches et des modalités ciblées, ce rapport adapte le terme « transition » pour décrire plus largement

l'éventail de problématiques fondamentales à résoudre pour aider les pays sortant d'un conflit. C'est cette notion qui sous-tendra l'analyse proposée ici. Ce faisant, la « transition » couvre à la fois l'urgence et la rapidité indispensables du déploiement de l'aide pour les opérations vitales et l'idée même de passage entre une situation de conflit et le développement durable. Le terme rend aussi compte d'une appropriation nationale accrue et d'une responsabilité plus grande de l'État pour assurer la sécurité et le bien-être des citoyens.

La période de transition décrit donc l'évolution progressive de l'engagement international à travers les étapes suivantes :

- de la priorité accordée aux opérations vitales à un engagement pour établir une paix durable et des structures étatiques solides ;
- du respect des principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité à des choix politiques plus explicites en direction d'objectifs pour la construction de la paix et de l'État ;
- d'un soutien par le biais de l'aide humanitaire qui, de par sa nature même, évite normalement aux États de s'engager dans des situations de conflit à des modalités d'aide au développement qui font de l'État le premier partenaire et le principal canal ;
- d'une collaboration impliquant surtout des organisations internationales à un travail avec des partenaires locaux.

On voit par là que le financement de la transition couvre un large éventail d'activités qui, traditionnellement, relèvent de l'humanitaire ou du développement, dont notamment le relèvement et la reconstruction à long terme mais aussi tout ce qui a trait à la sécurité et à la consolidation de la paix (on parle souvent de stabilisation). De plus, la priorité accrue accordée progressivement à la construction de l'État souligne bien l'importance de la mobilisation des ressources nationales et des allègements de dette dans le scénario financier global – deux domaines qui, en général, ne font pas partie des priorités au lendemain d'un conflit.

Les caractéristiques suivantes permettront d'appréhender plus spécifiquement cette notion de transition :

- il s'agit d'un processus à plus long terme dans lequel les pays qui sortent d'un conflit violent s'engagent pour tendre vers une paix et un développement durables. En tant que tel, il doit traduire une appréhension réaliste de la construction de la paix et de structures étatiques en fonction du contexte et s'appuyer sur une vision à long terme de la paix et du développement durables ;
- il s'agit d'un processus non linéaire fait de tensions et d'arbitrages entre la nécessité d'apporter un soutien rapide aux activités de pacification et

aux interventions vitales tout en appuyant le développement de structures étatiques durables. Le soutien et l'engagement internationaux peuvent se révéler indispensables même avant la fin officielle des hostilités ;

- il s'agit d'un processus qui exige un espace commun entre acteurs humanitaires et du développement (mais aussi, souvent, de la sécurité), puisque les pays peuvent connaître des urgences humanitaires tout en ayant besoin simultanément de programmes d'investissement/ de développement à long terme et d'interventions de maintien de la paix. Seule une approche souple permettra de ne pas compromettre les principes humanitaires lors de l'application des modalités et des principes qui guident des interventions spécifiques ;
- il s'agit d'un processus qui exige souvent un panachage flexible des ressources et des instruments fournis par les différents pays donateurs, au titre ou non de l'APD ;
- il s'agit d'un processus qui fait peser des contraintes particulières sur les acteurs internationaux, les situations post-conflit créant des défis spécifiques en termes d'insécurité et de déficits de capacités ; l'engagement international a besoin d'une plus grande coordination pour éviter le morcellement des approches et des instruments ;
- il s'agit d'un processus qui impose une approche souple et pragmatique de la programmation, fondée sur une connaissance approfondie du contexte national. Les acteurs internationaux doivent pouvoir s'adapter à des réalités politiques et des capacités institutionnelles changeantes, en passant d'une modalité, d'une approche ou d'un cadre à l'autre ;
- il s'agit d'un processus qui exige une approche souple de l'appropriation nationale privilégiant des acteurs au-delà du gouvernement central. Si les principes humanitaires et de développement sont très clairs sur la manière d'entrer en relations avec les gouvernements, la période de transition peut imposer des contraintes sévères à l'engagement international au moment d'accroître l'appropriation nationale alors même que les capacités restent faibles. Une assistance de long terme adéquate mais souple devra pouvoir s'adapter à des situations où les partenaires gouvernementaux sont affaiblis ou illégitimes.

Cette définition du financement de la transition soulève deux autres questions : comment la communauté internationale peut comptabiliser de façon plus précise la progression des activités de transition ? Comment identifie-t-elle et finance-t-elle les domaines prioritaires d'intervention ? Ces questions seront étudiées plus avant dans la suite de ce rapport, au moment d'aborder la cartographie des flux financiers, les politiques et les pratiques des donateurs ainsi que les instruments de financement propres aux pays et pouvant être mobilisés pendant la période de transition.

3. Flux d'aide en faveur de pays fragiles et touchés par un conflit

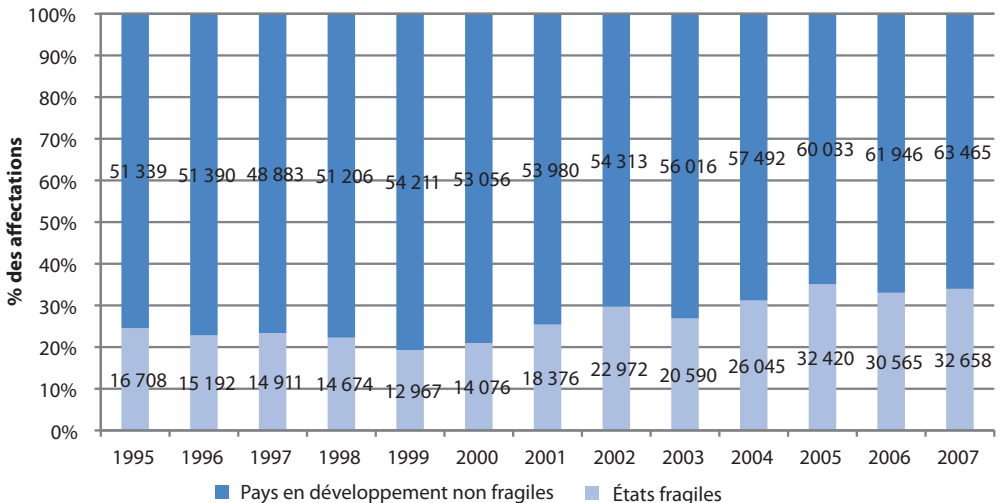
Ce chapitre s'appuie sur des données du CAD et d'autres sources d'information pour dresser un panorama des flux globaux d'aide aux États fragiles et touchés par un conflit. Il revient ensuite sur les défis et les blocages spécifiques liés à la mesure et au suivi du financement de la transition, identifiant des domaines où les partenaires au développement doivent améliorer leurs pratiques actuelles.

L'aide publique au développement en faveur d'États fragiles et touchés par un conflit

Les statistiques de l'OCDE CAD montrent que les États fragiles et touchés par un conflit reçoivent une aide financière conséquente, en augmentation progressive depuis 2000 (graphique 3.1). En 2007, les donateurs ont affecté quelque 34% de l'APD totale (hors allègements de dette) aux 48 pays considérés actuellement comme fragiles ou touchés par un conflit (voir OCDE [2009] pour une liste exhaustive). Mais les données montrent aussi que l'aide aux États fragiles et touchés par un conflit est fortement concentrée – pratiquement la moitié des sommes allouées en 2007 a concerné cinq pays seulement : l'Afghanistan, l'Éthiopie, l'Iraq, le Pakistan et le Soudan (OCDE, 2009).

Le graphique 3.2 compare la totalité de l'APD versée par tous les donateurs (et non pas uniquement les donateurs du CAD) aux États fragiles et touchés par un conflit à l'APD versée aux États fragiles et non fragiles d'Afrique subsaharienne : d'une manière générale, les États non fragiles d'Afrique subsaharienne bénéficient de niveaux d'aide par habitant supérieurs à ceux consentis aux États fragiles, en Afrique subsaharienne ou globalement. Dans la catégorie des États fragiles, les pays d'Afrique subsaharienne ont reçu moins d'aide par habitant depuis 2003 que les pays n'appartenant pas à cette région. Cela tient sans doute aux volumes d'aide allouée à l'Iraq et à l'Afghanistan. L'aide par habitant en faveur des pays d'Afrique subsaharienne est passée de 26 USD en 1995 à 16 USD en 1999 avant de se redresser

Graphique 3.1. APD aux États fragiles et non fragiles, 1995-2007



Source : CAD 2a – versements d'APD par tous les donateurs.

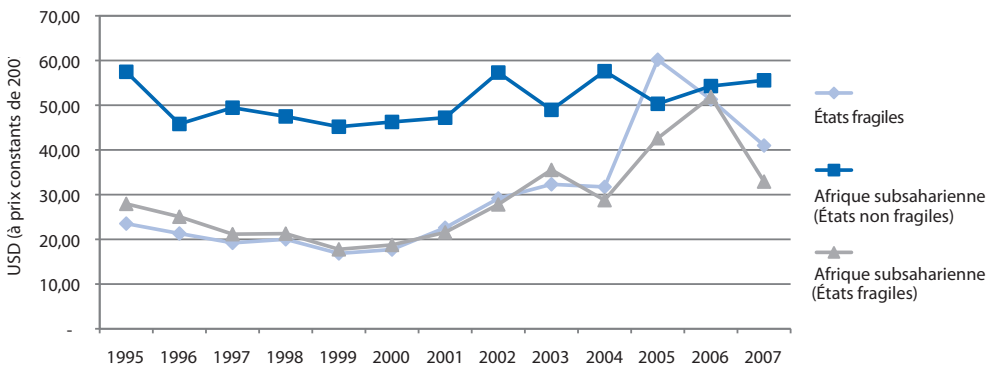
progressivement pour atteindre 31 USD en 2007. Ainsi, en dépit d'un financement accru aux États fragiles et d'un élargissement de la définition de l'APD dans les normes du CAD, qui permet aux pays donateurs de comptabiliser davantage d'activités au titre de l'APD dans les États fragiles, l'APD par habitant en faveur des États fragiles d'Afrique subsaharienne n'a augmenté que de 5 USD depuis 1995.

Ce constat soulève des interrogations autour d'une idée assez répandue selon laquelle la priorité accrue accordée aux États fragiles et touchés par un conflit depuis le début des années 1990 a entraîné une augmentation des volumes d'aide aux pays touchés par un conflit. Mais il correspond à une tendance globale de l'aide ces dernières décennies, marquées par un recul brutal à la fin des années 1990.

Les donateurs procurent une part importante d'APD aux États fragiles et touchés par un conflit sous forme d'aide humanitaire à long terme. Au Tchad, l'aide humanitaire a représenté entre 44 et 58 % de l'APD totale des quatre dernières années, alors que la République démocratique du Congo (RDC) a reçu chaque année depuis 1994 environ 40 % de l'APD totale sous cette forme. Le Burundi a reçu pratiquement 75 % d'APD sous forme d'aide humanitaire en 2004 et, depuis 1995, l'aide humanitaire a représenté dans la plupart des cas plus de la moitié de l'APD (Development Initiatives, 2009).

Globalement, l'aide humanitaire représente en moyenne autour de 10 % de l'APD depuis 1995. Ce taux a servi de critère pour la distinguer de réponses humanitaires occasionnelles à petite échelle de la part de pays où l'aide humanitaire a représenté une composante plus significative de l'APD. Le graphique 3.3 s'intéresse à l'aide humanitaire en faveur de pays où plus de

Graphique 3.2. APD par habitant aux États fragiles et non fragiles, 1995-2007 (en USD)



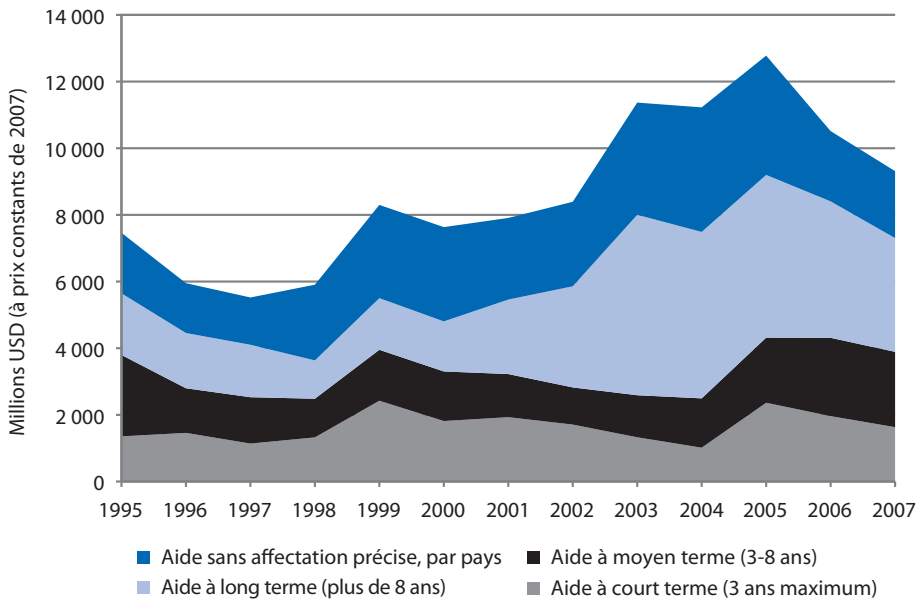
Source : CAD 2a – versements d'APD par tous les donateurs.

10% de l'APD est reçue sous cette forme (Development Initiatives, 2009). On voit que, depuis 2000, l'essentiel de l'aide humanitaire est allée à des pays qui en bénéficiaient depuis plus de huit ans. L'aide humanitaire à long terme ne concerne qu'une poignée de pays – le Soudan, l'Iraq, la RDC, l'Afghanistan et l'Éthiopie. Cela n'a rien de surprenant puisque les situations de transition peuvent osciller pendant longtemps entre des phases de crise et des phases post-crise. De fait, les recherches estiment qu'environ la moitié de tous les pays post-conflit replongent dans un conflit dans les dix ans (Collier, 2007).

Mesurer le financement de la transition

Les données qui précèdent montrent bien que les donateurs fournissent des volumes importants d'aide humanitaire et au développement aux États fragiles et touchés par un conflit. Mais il est difficile de quantifier et d'apprécier la proportion de ce financement allouée spécifiquement à la sortie d'un conflit. La section suivante présente certains des défis associés à la mesure et à l'appréciation des niveaux de financement de la transition.

Graphique 3.3. Aide humanitaire à long, moyen et court termes, 1995-2007
(en millions USD)

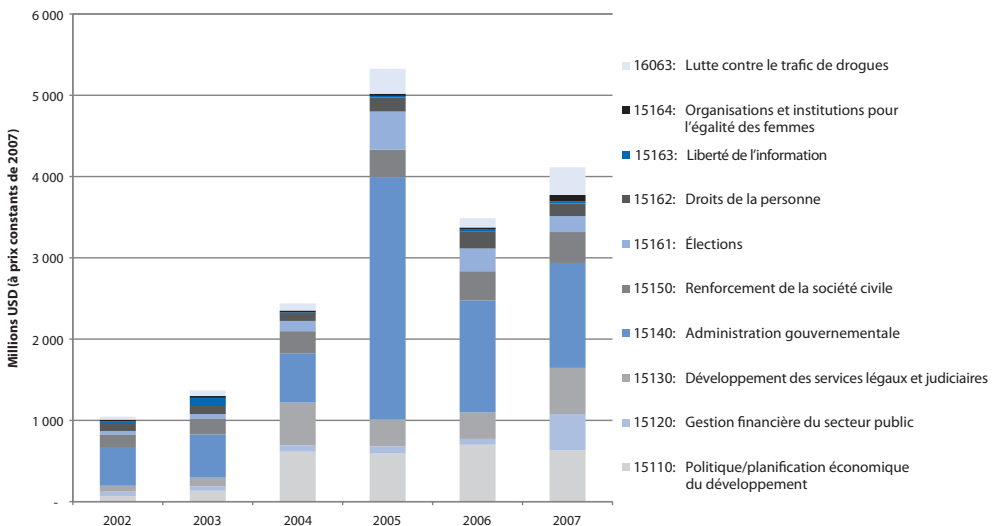


Source : CAD 2a – versements par tous les donateurs.

Les efforts de quantification du financement total des activités de transition se heurtent à plusieurs difficultés. Aucun consensus ne prévaut dans la communauté internationale de l'aide sur les activités relevant spécifiquement de cette catégorie. Les donateurs ont aussi du mal à consolider le financement de la transition et à en rendre compte puisque ces fonds proviennent souvent de plusieurs postes budgétaires et/ou de différents secteurs d'un gouvernement donneur. En outre, la pluralité de méthodologies et d'approches pour identifier et apprécier les besoins signifie que les donateurs sont assez peu d'accord sur le niveau de référence à respecter pour le financement de la transition.

Les statistiques du CAD donnent des indications quant au niveau de financement de la transition assuré par les donateurs à partir de postes budgétaires dédiés au développement. Le graphique 3.4 présente ainsi les flux d'aide pour une série d'activités habituellement considérées comme importantes dans une transition post-conflit, à partir du classement de l'aide par secteur du CAD. Elle fait apparaître une augmentation spectaculaire des financements pour les administrations gouvernementales en 2005 – qui s'explique par le niveau d'aide, conséquent, à l'Afghanistan et à l'Iraq (respectivement 164 millions USD et 2.3 milliards USD). En 2006, le financement à l'Iraq est retombé à 693 millions USD.

Graphique 3.4. **Financement des activités de transition, 2002-2007 (en millions USD)**

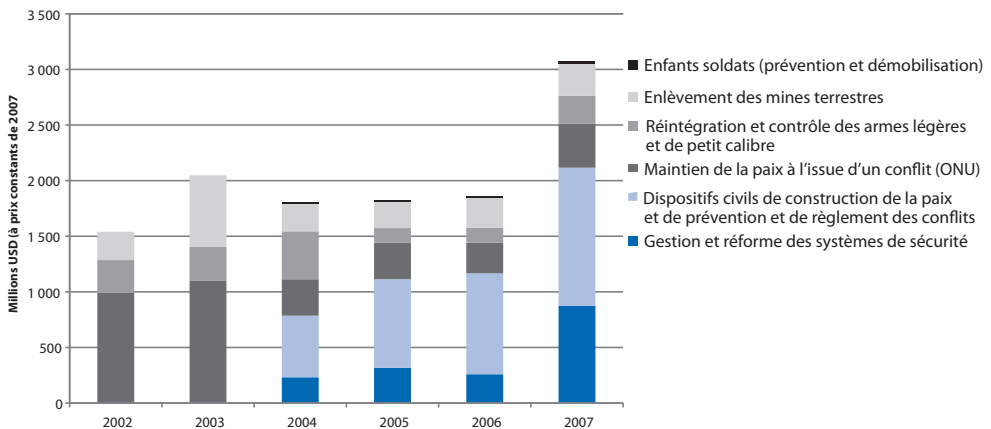


Source : système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD, tous donateurs confondus.

Le graphique 3.5 fait apparaître les financements APD aux secteurs ayant trait à la paix, la sécurité et aux conflits, qui ont considérablement augmenté ces dernières années. Le financement de dispositifs civils de construction de la paix ont plus que doublé, pour atteindre 1.2 milliard USD en 2007, alors que des postes comme la gestion des systèmes de sécurité et la réforme ont pratiquement triplé en quatre ans, passant de 232 à 875 millions USD. L'augmentation spectaculaire des financements traduit une reconnaissance accrue, depuis quelques années, de la relation fondamentale entre sécurité et développement. L'élargissement récent des critères de l'APD pour intégrer des activités critiques de paix et de sécurité a permis de saisir davantage de mouvements liés au financement de la transition dans les bases de données du CAD¹. Mais ces élargissements ont aussi mis en évidence les difficultés liées à la définition précise des activités de sécurité pendant la phase de transition ; en outre, certaines activités majeures continuent d'échapper au système de notification du CAD et ne sont donc pas prises en compte dans la base de données statistiques. Il s'agit notamment du recours au personnel militaire pour déclasser des armes et assurer le déminage.

De plus en plus, les donateurs reconnaissent que l'aide n'est que l'un des éléments de l'enveloppe globale allouée pendant une période post-conflit. Ainsi, l'accent mis ces derniers temps sur les dépenses de sécurité reflète la priorité croissante accordée à la stabilité – un facteur essentiel pour la construction de la paix et de l'État. Les dépenses de maintien de la paix des Nations Unies ont atteint un record historique, avec 20 missions de construction de la paix et de stabilisation en cours en 2008, pour un budget global de 7.1 milliards USD. Cela représente un cinquième de l'APD totale aux États

Graphique 3.5. APD aux secteurs intéressant la sécurité, 2002-2007 (en millions USD)



Source : système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD, tous donateurs confondus.

fragiles et touchés par un conflit. L'ONU a dépensé 1.1 milliard USD au seul maintien de la paix en RDC, un montant légèrement supérieur à l'APD totale allouée au pays en 2007. Le tableau 3.1 présente le financement total des opérations de maintien de la paix entre 2000 et 2008, avec les dépenses au titre de l'année 2007 en proportion de l'APD allouée à chaque pays.

Outre les mandats de maintien de la paix de l'ONU, la communauté internationale consacre des sommes considérables à d'autres opérations de maintien de la paix et de la stabilité dans le monde, y compris en Afghanistan

Tableau 3.1. Dépenses pour les opérations de maintien de la paix, 2000-2008 (en millions USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Dépenses 2007 en % de l'APD
Burundi	.	.	.	40	304	239	118	.	32	
République centrafricaine et Tchad	.	.	.	.	.	.	.	182	301	35
Côte d'Ivoire	.	.	.	83	337	382	450	471	475	300
République démocratique du Congo	246	389	480	636	901	1055	1085	1116	1191	102
Darfour	.	.	.	.	.	.	.	1276	1500	Voir Soudan
Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (Golan syrien)	35	34	39	40	.	40	40	40	46	
Érythrée	164	185	210	184	180	156	126	113	100	73
Géorgie	24	25	29	30	31	31	32	35	35	11
Haïti	.	.	.	35	377	480	484	535	575	84
Kosovo	361	360	330	316	294	234	210	220	198	
Liberia	.	.	.	548	741	707	676	688	604	101
Liban	46	50	.	.	56	.	.	714	689	76
Sierra Leone	521	618	603	449	265	86	-	-	24	
Soudan	.	.	.	.	219	801	990	846	821	101
Timor-Leste	528	454	288	196	82	2	147	153	173	55
Sahara occidental	46	41	41	42	45	46	44	48	48	
Total	1971	2156	2020	2599	3832	4259	4402	6485	6868	

Source : Center on International Co-operation (2009) et bases de données du CAD.

et en Iraq. Ces opérations sont essentiellement financées par les budgets de la défense et des affaires étrangères et ne sont pas, à ce titre, recensées dans les statistiques officielles du CAD ni considérées comme de l'APD. S'il est difficile de fournir des estimations précises des montants alloués à ce type d'opérations, on sait que l'OTAN a par exemple dépensé 361 millions USD en 2008 (hors dépenses militaires bilatérales) en Afghanistan – soit pratiquement 10% de ce que les membres de l'OCDE CAD fournissent au titre de l'APD à ce pays (3.9 milliards USD en 2007). Le même constat s'applique à un nombre croissant d'opérations régionales de maintien de la paix montées par des organisations comme l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

En bref, les systèmes actuels de comptabilisation des flux d'aide montrent que des moyens financiers substantiels (APD et non issus de l'APD) sont affectés chaque année à des États touchés par un conflit. Pour l'essentiel, ces flux concernent des conflits emblématiques, comme l'Afghanistan, l'Iraq et le Soudan, ce qui laisse à penser que les priorités politiques pèsent sur les décisions d'affectation. Mais les données dérivées d'études de cas

Encadré 3.1. Financement humanitaire pour le relèvement précoce

L'échantillon étudié comprenait 3 859 projets provenant des appels éclairs, des procédures d'appel global (PAG), du CERF et des CHF entre 2006 et 2008. L'analyse a donné les résultats suivants :

- sur les 15 appels globaux examinés pour la période 2006-08, seuls 17% des besoins de financement pour le relèvement précoce ont été satisfaits, contre 53% des besoins d'aide humanitaire ;
- pour les 15 PAG examinées pour la période 2006-08, seuls 44% des besoins de financement pour le relèvement précoce ont été satisfaits, contre 78% des besoins d'aide humanitaire ;
- Pour ce qui est du CERF², un total de 1 milliard USD a été approuvé pour tous les projets dans 20 pays touchés par une catastrophe naturelle ou un conflit dans le cadre des interventions rapides et du guichet des urgences sous-financées faisant partie de l'échantillon pour la période 2006-08. Sur les 1 002 863 476 USD approuvés, 29 856 408 USD l'ont été pour des projets de relèvement précoce. Trois pour cent du financement total pour la période concernée ont donc été affectés à des projets de relèvement précoce.
- Pour le CHF destiné au Soudan (2008), 43% de l'appel de relèvement précoce ont été financés, contre 84% pour l'appel humanitaire.
- Pour le CHF destiné à la RDC (2008), 36% de l'appel de relèvement précoce ont été financés, contre 57% pour l'appel humanitaire.

Source : Groupe de travail des Nations Unies sur le relèvement accéléré (2008).

montrent que l'aide n'arrive ni en temps opportun ni de manière efficace pour répondre effectivement aux besoins. Le récent rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la consolidation de la paix parle d'un déficit de financement au lendemain d'un conflit. Ce déficit avait également fait l'objet d'une analyse de l'Équipe spéciale de financement du Groupe sectoriel global sur le relèvement précoce (CWGER), qui cherchait à savoir dans quelle mesure l'aide humanitaire finançait des activités de relèvement précoce (encadré 3.1).

L'analyse du rapport du CWGER se limite aux instruments financiers humanitaires et non pas à toutes les sources potentielles de financement. Il est donc difficile d'en retirer des conclusions générales. L'insuffisance identifiée du financement s'explique aussi en partie par le fait que la plupart des fonds destinés à l'aide humanitaire sont affectés selon des critères liés au sauvetage de vies, qui excluent donc les activités qui ne sont pas strictement humanitaires. Des données complémentaires sur le financement de la transition fournies par les bureaux pays du PNUD indiquent que les insuffisances de financement varient d'un pays à l'autre, comme pour les fonds destinés à l'aide humanitaire et au développement. Ainsi en 2008, trois demandes de projets du PNUD sur six destinées à la République centrafricaine (RCA) ont été sous-financées alors que trois demandes de projets pour la RDC et trois pour le Sud-Soudan ont bénéficié de financement. Au Burundi, le PNUD a financé sept propositions de projet en 2008, sur ses ressources ordinaires³.

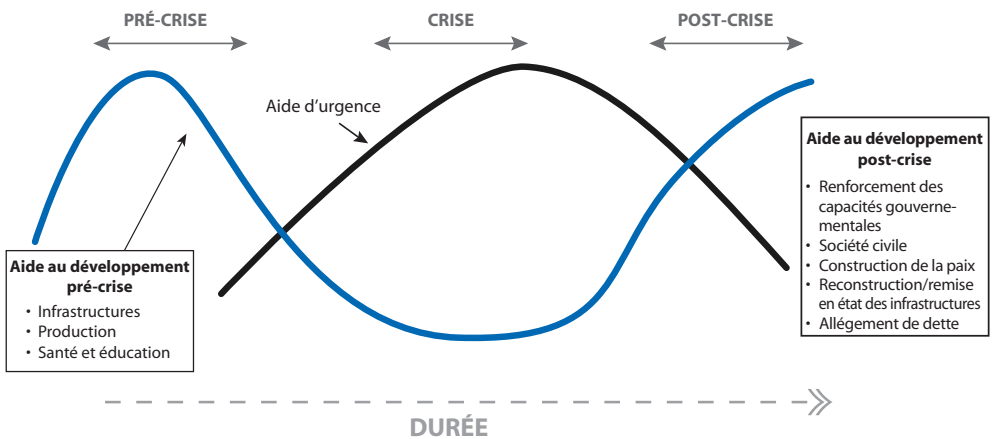
Plusieurs raisons expliquent pourquoi des activités critiques en période post-conflit ne trouvent pas forcément de financements. Dans certains cas, cela tient au fait qu'elles ne rentrent dans le domaine de compétence des instruments de financement ou dans le mandat d'une organisation donnée. Ainsi, le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF), qui est géré par la Banque mondiale, ne peut pas financer d'activités ayant trait à la sécurité alors même que la situation dans ce domaine se détériore. Au Sud-Soudan, le financement du programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) a été particulièrement difficile puisque les volets « désarmement » et « démobilisation » étaient financés à travers des contributions statutaires à l'ONU alors que le volet « réintégration » devait être financé par des contributions volontaires. Mais les donateurs et les partenaires d'exécution font parfois preuve d'innovation pour s'affranchir de ces contraintes. Ainsi en Afghanistan, une modalité distincte a été créée pour les activités liées à la sécurité – le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan (LOTFA ; voir le chapitre 5 pour plus de détails).

L'insuffisance de financement peut s'expliquer aussi par le fait que les flux d'aide reposent souvent sur une hypothèse de sortie linéaire du conflit (graphique 3.6). Dans ce modèle, le déficit de financement peut se manifester dans la période entre la fin de la flèche représentant la phase de crise dans le

diagramme et le début de la flèche couvrant la phase post-crise, au moment où l'aide humanitaire diminue considérablement et l'aide au développement augmente.

Si le schéma des flux d'aide illustré au graphique 3.6 s'applique à certains contextes, on trouve aussi son total opposé. Ainsi, des données pour la RDC et le Burundi montrent que l'aide humanitaire peut augmenter parallèlement à la montée en puissance de l'aide au développement dans la période qui suit immédiatement le conflit, puisque l'accès aux populations vulnérables s'améliore et que le programme de rapatriement démarre. Les flux d'aide au développement peuvent aussi être erratiques (comme dans le cas de la RCA) au lieu de suivre une trajectoire lisse. Ces constats interdisent toute généralisation quant à la planification dans le temps des flux d'aide humanitaire et d'aide au développement. En outre, le graphique 3.6 repose sur l'hypothèse d'un niveau statique ou en augmentation progressivement des besoins (du moins des flux d'aide) dans les périodes post-crise. Dans la réalité, les besoins dans la période post-crise peuvent augmenter brusquement puisqu'il faut appuyer la création de structures étatiques ainsi que le financement des efforts de construction de la paix et aider les populations et les régions inaccessibles pendant le conflit.

Graphique 3.6. Schémas des flux d'aide aux États fragiles en crise



Source : Banque mondiale, *International Development Association* (2007).

Faire avancer le débat

L'analyse qui précède montre bien que les donateurs fournissent un soutien financier important aux pays post-conflit et que ces ressources proviennent de postes budgétaires différents – humanitaire, développement et défense. Pour autant, du fait du morcellement de l'architecture de l'aide (y compris la distinction entre financement au titre de l'APD et financement non issu de l'APD) et de la multiplicité des mandats et missions des instruments et organismes d'aide, certaines activités cruciales pendant la phase de transition ne sont pas forcément financées. L'analyse a mis en exergue un certain nombre d'améliorations à apporter.

Sortir du débat sur les niveaux de financement pour s'attacher à l'amélioration de la qualité des engagements. Les recherches conduites pour ce rapport ont révélé que la communauté de l'aide ne faisait pas obligatoirement référence aux mêmes choses dans les discussions sur les éventuelles insuffisances du financement de la transition. Parmi les différentes interprétations exprimées, le fait que les activités de transition sont moins bien financées que les activités humanitaires ou de développement ; que les activités spécifiques de transition peuvent ne pas être financées à cause des limites des mandats des différents instruments disponibles pendant la période de transition et du manque de souplesse pour pouvoir transférer les fonds d'un instrument à l'autre une fois que les donateurs ont affecté leurs financements ; ou que ces insuffisances sont dues au décalage potentiel dans la période post-conflit entre la réduction de l'aide humanitaire et l'augmentation de l'aide au développement.

Alors que les données disponibles ne permettent pas de trancher sur l'une quelconque de ces interprétations (d'autant que plusieurs peuvent être valables dans certains contextes), il est évident que ces différences ne sont pas propices à une discussion constructive. Le CAD doit militer pour un changement d'angle des débats, en abandonnant les questions de niveaux de financement pour s'attaquer à des solutions concrètes visant à améliorer la qualité de l'engagement global de la communauté internationale dans le cas de situations de transition et en appui à ce type de situations.

Améliorer les efforts de mesure des activités de transition et des besoins à travers des instruments et des modalités. Le fait que le financement de la transition puisse provenir de différents instruments au sein de l'administration d'un gouvernement donneur rend délicate toute approche holistique. Les difficultés demeureront tant qu'il n'existera pas de code convenu de notification du CAD couvrant tout le spectre du financement de la transition pour des pays sortant d'un conflit (y compris pour les activités qui, bien qu'elles ne soient pas considérées comme de l'APD, n'en sont pas moins cruciales pour le développement à plus long terme, en matière par

exemple de réforme du secteur de la sécurité [SSR]). Le CAD doit envisager une révision de ses codes de notification et étudier des solutions pour recenser les financements non issus de l'APD éligibles.

En outre, les cadres actuels de suivi et de notification ne tiennent pas compte de la diversité des acteurs qui interviennent pendant la période de transition. Davantage de clarté sur les types d'activités concernés et leurs liens avec les codes actuels du CAD apporterait une incitation utile. De même, du fait du caractère incertain des situations post-conflit, il faut multiplier les travaux permettant de mieux désagréger les flux financiers au-delà de données annuelles.

Étudier des solutions pour améliorer la souplesse de l'architecture de l'aide et la cohérence des différentes modalités de financement. Les donateurs et les organismes d'exécution doivent adopter une approche de la transition qui soit axée sur les deux concepts de l'humanitaire et du développement. Les activités de transition ne rentrant véritablement ni dans l'une ni dans l'autre catégorie, elles sont considérées comme une exception à la règle. La transition est également considérée à tort comme un processus linéaire qui peut être pris en charge par des approches provisoires et où les décisions de financement sont déclenchées par un enchaînement type d'événements chronologiques (accords de paix, élections, départ des forces de maintien de la paix, par exemple). En fait, nous l'avons vu, nombreux sont les pays à osciller entre la paix et le conflit pendant un certain temps, de sorte que l'exception devient la norme. La souplesse supplémentaire voulue ne sera possible que lorsque la communauté internationale s'attaquera aux défis de manière plus intégrée et introduira davantage de cohérence entre les différents circuits de financement. Une telle cohérence permettra aussi d'assurer en temps et en heure une aide au développement plus efficace pour financer les activités de transition.

Une approche plus stratégique des situations de transition exigera également d'avoir une vision différente de l'identification, de la hiérarchisation et du financement des besoins. L'appréciation des besoins doit reposer sur une analyse objective ou sur une bonne compréhension préalable des contributions que les différents acteurs internationaux sont susceptibles d'apporter à travers différents modes d'engagement. Elle doit aussi prendre en considération la nécessité de partager l'espace pendant la transition et reconnaître qu'une réaction anticipée peut se justifier avant même que la situation ne puisse être qualifiée de « post-conflit ». Une planification holistique de la transition devra s'appuyer sur une meilleure compréhension des différents niveaux de ressources affectées à ces situations et, en tant que telle, devra intégrer les budgets pour l'action humanitaire, le développement et la défense dont disposent les différents donateurs ainsi que les ressources intérieures. Il faut mettre davantage l'accent sur une appréciation crédible des besoins

hiérarchisés qui fasse le lien entre les différentes communautés de politiques publiques et serve de dénominateur commun pour mobiliser ensemble les différents circuits de financement. Cette option pourra être envisagée dans les futures évaluations des besoins humanitaires et post-conflit. Il faudra aussi renforcer les volets « suivi et évaluation » des cadres de planification, afin de permettre une actualisation régulière des progrès et des changements de priorité mais aussi une affectation efficace des fonds.

Nous en venons à la cartographie des politiques et des procédures des donateurs face aux situations de transition. Nous allons identifier les défis et les blocages spécifiques qui empêchent les partenaires au développement de procurer un financement rapide et souple pendant la transition.

Notes

1. Les élargissements décidés en 2004 et 2005 concernaient la gestion des dépenses de sécurité à travers une supervision civile et un contrôle démocratique ; la réforme des systèmes de sécurité (y compris tous les aspects civils ainsi que la supervision et la gestion civiles) ; le renforcement du rôle de la société civile dans le système de sécurité ; l'appui à l'adoption et à l'application de lois destinées à empêcher le recrutement d'enfants en tant que soldats ; le contrôle, la prévention et la réduction de la prolifération d'armes légères et de petit calibre ; et les dispositifs civils de construction de la paix et de prévention et de règlement des conflits.
2. Les données du CERF accessibles au public ne donnent d'information que sur l'approbation du financement de projets spécifiques, avec les dates de versement. Les données sur les appels de fonds de certaines agences pour des projets donnés ne sont pas disponibles sur le site web du CERF.
3. D'après des informations fournies par les bureaux pays du PNUD à travers le Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BPCR) à Genève, dans le cadre d'une demande d'informations de Development Initiatives adressée au PNUD, au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

4. Politiques et procédures des donneurs

L'analyse de ce chapitre repose sur une cartographie des politiques, des procédures et des montages opérationnels concernant les affectations financières à des situations de conflit ainsi que sur des entretiens avec des acteurs clés des États membres du CAD et parmi les observateurs. Il s'agit à la fois (i) de préciser la manière dont les politiques, les structures et les procédures décisionnelles freinent ou favorisent l'aptitude des donneurs à assurer un financement rapide et souple de la transition ; et (ii) d'analyser les différents instruments et modalités du financement de la transition. Ce chapitre esquisse les principales conclusions et les bonnes pratiques émergentes en matière de prise de décisions décentralisée, de coresponsabilité et d'approches impliquant l'ensemble du gouvernement face aux défis de la transition mais aussi de mise en commun des ressources pour des objectifs partagés.

Politiques, structures et procédures de prise de décision pour les situations de transition

La plupart des donateurs peuvent mobiliser plusieurs postes et instruments budgétaires pour financer les activités de transition – ce qui crée de réelles difficultés de coordination. En effet, la responsabilité de la réaction à une situation de transition est souvent éclatée entre différents services officiels et les mécanismes de coordination sont le plus souvent informels ou non rattachés à une autorité décisionnelle. Le flou entourant les responsables ultimes de la période de transition nuit à la fois au temps de réaction et à la souplesse requise pour conjuguer telles ou telles approches et modalités ou pour passer des unes aux autres.

Des structures d'organisation rigides et frileuses ont eu tendance à étouffer la créativité, ce qui a entraîné des difficultés de coordination. Du côté des donateurs, le personnel est souvent freiné ou découragé quand il cherche à nouer les relations indispensables pour permettre une réponse plus globale aux situations de transition et doit donc compter sur ses contacts et ses liens officieux. De même, la culture des organisations récompense rarement ceux qui trouvent des solutions novatrices à des problèmes institutionnels, ce qui signifie que la connaissance des règles et des options permettant une plus grande souplesse n'est pas exploitée pour recueillir et systématiser les savoirs. L'annexe C revient sur les politiques et les structures de donateurs engagés dans des situations de transition. Elle identifie aussi les responsabilités des décisions de financement.

De plus en plus, les donateurs s'attaquent aux tensions et dilemmes qui existent entre, d'une part, les structures institutionnelles et les procédures opérationnelles actuelles et, d'autre part, une demande croissante pour une coordination à l'échelle du gouvernement tout entier. Ce rapport cite plusieurs exemples concrets où les donateurs ont pu surmonter ces problèmes. Ainsi, le gouvernement australien s'est efforcé de résoudre le dilemme de la responsabilité en adoptant une approche impliquant l'ensemble du gouvernement, à travers des comités interministériels placés sous la responsabilité d'un ministère ou du cabinet du Premier ministre. De même, le DFID et l'AusAID ont transféré les décisions relatives à l'action humanitaire et à la gestion budgétaire à des bureaux pays, afin de favoriser une utilisation plus souple des différents instruments et postes budgétaires (encadré 4.1). Pourtant, le siège du DFID continue de gérer une part substantielle de son aide humanitaire alors que le département en charge de l'action humanitaire au sein de l'AusAID soutient avant tout les programmes déconcentrés.

Plusieurs pays ont conçu des approches visant à encourager des interactions plus régulières entre le personnel des différentes communautés de politiques publiques. Le Canada, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont créé des unités de stabilisation qui rassemblent du personnel des différents services en charge du développement et de la sécurité, afin de favoriser des approches

plus coordonnées en matière de paix et de sécurité internationales. De même, l'AusAID vient de créer une unité de stabilisation et de relèvement qui réunit des membres du personnel de services des États fragiles avec des acteurs œuvrant pour la paix, sur le conflit et les relations civils/militaires. L'ASDI a constitué des équipes conjointes de personnel ayant un passé humanitaire et de développement (encadré 4.2) et la Suisse pilote une unité de ce type dans son bureau pays du Liban. Toutes ces initiatives ont en commun la volonté de surmonter la fracture culturelle habituelle entre membres du personnel issus de contextes différents.

La plupart des organismes donateurs maintiennent une cloison étanche entre la responsabilité de l'aide humanitaire et celle de l'aide au développement, même si certains cherchent à améliorer les procédures d'engagement dans les États touchés par un conflit. Ainsi, la Commission européenne (CE) fonctionne avec une Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) et deux directions générales (DG) pour les activités liées au développement. En matière de développement, la CE s'est efforcée d'améliorer la souplesse de ses interventions afin de répondre aux besoins liés à la transition, en publiant des lignes directrices sur l'adaptation

Encadré 4.1. Programmation déconcentrée : l'expérience australienne

En 2001, l'AusAID s'est engagé à transférer la responsabilité de la gestion des programmes à ses bureaux pays. Cette décision est liée à la présence accrue de personnel confirmé sur le terrain et au nombre croissant de fonctions de base assumées par le personnel sur place et non plus par le personnel du siège. L'AusAID cherchait ainsi à améliorer sa capacité de réaction devant les évolutions du contexte local, renforcer sa perception de la situation et, partant, l'élaboration des approches, améliorer la coordination avec d'autres parties prenantes, promouvoir un dialogue plus solide et tisser des liens plus étroits avec les partenaires locaux.

L'expérience à ce jour montre que le modèle déconcentré a utilement appuyé des approches souples du financement et de la programmation de la transition. Les responsables sur le terrain ont fait preuve d'une réelle autorité en termes d'affectations budgétaires et de priorités pour les programmes. Jusqu'à un seuil préalablement fixé, ils peuvent ajuster les plans, les approches et les affectations budgétaires de l'AusAID en fonction de l'évolution de la situation. Plus important, ils peuvent déplacer les fonds entre les activités humanitaires, de développement et de transition. Ils peuvent aussi, s'ils ont besoin d'étoffer leurs capacités de réaction, réclamer des fonds supplémentaires au titre de l'action humanitaire grâce à un compte géré au niveau central.

L'expérience a aussi montré qu'il fallait trouver le juste équilibre entre les avantages de la dévolution et de la coordination sur place et la nécessité d'avoir une coordination efficace à l'échelle du gouvernement tout entier ainsi qu'une véritable cohérence au niveau du siège. Le gouvernement australien est encore en train d'analyser son expérience en matière de réactivité aux crises et de transition. Il en retirera des enseignements pour mettre au point son futur modèle de gestion.

Encadré 4.2. Marier les compétences : l'expérience suédoise d'équipes conjointes action humanitaire/développement

Des équipes mixtes d'experts de l'action humanitaire et du développement ont été mises en place dans les pays où l'ASDI finance d'importantes interventions humanitaires en parallèle à des activités de coopération au développement. C'est le cas actuellement en Afghanistan, en RDC, en Iraq, en Palestine, au Soudan et en Somalie. Ces équipes ont pour finalité d'améliorer à la fois l'action humanitaire et la coopération au développement sans compromettre les principes humanitaires. Leurs résultats affichés sont les suivants :

- améliorer la qualité de l'aide humanitaire et au développement dans les pays touchés par un conflit et post-conflit à travers une analyse contextuelle conjointe ;
- favoriser des décisions plus stratégiques quant au calendrier et aux motifs d'utilisation des différents instruments (humanitaires et de développement) tout en sauvegardant les principes humanitaires ;
- faciliter la coopération au développement en début de période dans les environnements post-conflit et remédier ce faisant aux frustrations habituelles de l'équipe humanitaire face à la faiblesse de la communauté du développement qui n'arrive pas à s'engager suffisamment tôt ni suffisamment sagement pour satisfaire les besoins dans les situations de transition ;
- permettre une contribution plus stratégique à la prévention de tout risque de résurgence d'un conflit violent ;
- combler la fracture culturelle entre les personnels issus du monde humanitaire et ceux venus du développement.

Comme ces équipes ont été mises en place en 2009, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur leur impact. Mais les premières expériences révèlent certaines difficultés :

- maintien du clivage entre action humanitaire et coopération au développement (étant donné que les objectifs et principes généraux diffèrent). Globalement, le respect des principes humanitaires est garanti par le fait que toutes les décisions relatives à l'aide humanitaire (pour les fonds affectés à l'action humanitaire) sont prises par le directeur de l'équipe pour l'équipe humanitaire et non par le directeur pays ;
- clarification des routines et des procédures de prise de décisions ainsi que des options de structures d'organisation, en précisant quand et comment l'équipe pays/le directeur pays doit et peut s'impliquer dans l'appréciation des interventions humanitaires.

de ses procédures contractuelles pour le budget général de l'Union européenne (UE) et le Fonds européen de développement (FED) aux demandes des situations de crise (budget général et FED) et à l'assistance d'urgence et post-urgence (FED uniquement). Dans la pratique, cela signifie que l'ordonnateur a le droit d'appliquer des procédures accélérées et simplifiées, qui concernent essentiellement des contrats de passation de marchés et l'attribution directe de contrats de subvention, une fois que les autorités compétentes ont établi que les circonstances pour appliquer ces procédures sont bien réunies dans le pays ou la région concerné*. Pourtant, ces procédures n'ont de véritable effet que sur la mise en œuvre des programmes, plus souple, et non pas nécessairement sur le processus d'adoption des programmes. La Commission réfléchit actuellement à la manière de remédier à cette situation. De même, les délégués de la CE peuvent remanier les stratégies nationales ou adapter des programmes existants pour les rendre plus pertinents par rapport aux situations de fragilité. Pour autant, ces procédures n'ont été que rarement appliquées, à cause notamment de la nature politique de toute décision de classement d'un pays dans la catégorie fragile.

Les donateurs se heurtent à une autre difficulté lorsqu'ils s'engagent pendant une phase de transition, liée aux tensions entre la nécessité de diversifier l'engagement humanitaire et l'obligation de sélectionner au mieux les pays susceptibles de bénéficier d'une aide au développement. Ainsi, la décision de la Suède, en 2007, de ne s'engager à long terme que dans un nombre restreint de situations de conflit et post-conflit procède directement d'une prise de conscience : ses capacités limitées ne l'autorisent pas à s'engager de manière sérieuse et optimale dans un grand nombre de pays. Si les besoins de développement à plus long terme peuvent être couverts grâce à une division du travail entre les donateurs et les canaux de financement multilatéraux, un tel désengagement n'exonère pas la Suède de résoudre les difficultés liées au retrait progressif d'un pays où elle est fortement engagée du point de vue humanitaire mais où elle n'a pas l'intention de fournir un financement à plus long terme sur son budget bilatéral de développement.

Le problème est rendu encore plus complexe par le fait que les principes humanitaires, qui obligent à répondre aux besoins, ainsi que le caractère souvent très médiatique des crises poussent les donateurs à engager une action humanitaire dans un grand nombre de pays. La nouvelle stratégie humanitaire du Danemark ouvre sans doute une piste : tous les ans, le pays identifie jusqu'à dix crises prolongées justifiant un engagement humanitaire étendu tout en maintenant un panier de fonds plus restreint pour les urgences aigües. Mais d'autres donateurs sont confrontés à des difficultés similaires ; ainsi, les examens par les pairs de l'OCDE CAD incitent fortement les donateurs à concentrer leur coopération au développement sur un nombre restreint de pays.

* Voir http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_fr.htm.

Plusieurs personnes interrogées ont aussi souligné l'influence de la volonté politique sur les procédures et les décisions de financement, surtout au niveau de leur souplesse. L'utilisation conjuguée de fonds APD et non issus de l'APD est en particulier sensible aux résonances et risques politiques qui exigent une coordination entre différentes communautés de politiques publiques et structures institutionnelles. En outre, l'incertitude et l'imprévisibilité souvent observées dans les États touchés par un conflit entraînent un surcroît de contrôle politique direct, qui peut empêcher le personnel de tirer un parti maximal de la souplesse prévue au moment d'appliquer les différentes approches.

Modalités spécifiques de financement pour les situations de transition

Comme la section précédente l'a montré, les bailleurs mobilisent plusieurs lignes budgétaires pour financer les activités de transition. Les principes d'harmonisation et d'alignement de la DP comme les PEF procurent à la fois les incitations et une justification dénuée d'ambiguïté pour privilégier davantage des modalités de financement en commun, à la fois entre les différentes administrations d'un même donneur (fonds communs APD et non issus de l'APD) et entre les différents donateurs (mise en commun transversale des fonds). En outre, certains donateurs ont créé des fonds ou lignes budgétaires spécifiques pour les activités de transition. L'annexe C revient sur certains de ces instruments et sur leurs caractéristiques.

Une étude récente du CAD OCDE/INCAF montre que si l'insuffisance du financement global reste préoccupante, les fonds en commun et les lignes budgétaires conjointes sont un moyen d'inciter à la collaboration et de réagir plus rapidement aux situations (CAD OCDE/INCAF, 2009). Avec leur fonds de stabilité néerlandais (Dutch Stability Fund), les Pays-Bas se sont dotés d'un instrument innovant pour apporter une réponse coordonnée entre les différents organismes publics.

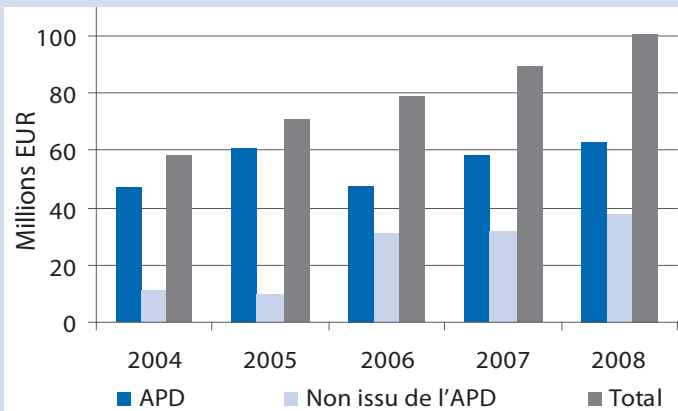
Pourtant, l'étude du CAD OCDE/INCAF a également constaté que si les fonds ont des cibles APD explicites (pour orienter les décisions sur les aspects susceptibles d'être financés par les fonds en commun), cela réduit leur souplesse et, partant, détermine la quantité de fonds disponibles pour des activités prioritaires non classées comme APD. Ainsi, le Fonds de consolidation de la paix (FCP) des Nations Unies prévoit qu'en moyenne, plus de 85 % du total des fonds disponibles devraient être dépensés pour les activités éligibles à l'APD. De telles cibles limitent l'efficacité des fonds en termes de réaction aux besoins, surtout lorsque ces plafonds résultent de décisions de financement de projets et de programmes spécifiques reposant sur une prise en compte antérieure de l'éligibilité à l'APD.

La plupart des fonds en commun sont de création récente et les donateurs n'ont pas encore pu mesurer leur efficacité ni leur impact (à l'exception

Encadré 4.3. Le fonds de stabilité néerlandais (Dutch Stability Fund)

Créé en 2004, le Dutch Stability Fund a vocation à améliorer la mise à disposition d'un financement rapide et souple pour les activités nécessaires à la promotion de la paix, de la sécurité et du développement dans des situations de conflit et de fragilité, que ces activités soient ou non éligibles à l'APD. À ce jour, le fonds a engagé pratiquement 400 millions EUR en appui à des domaines d'action publique importants, comme la prévention des conflits, la médiation, le maintien et la construction de la paix (SSR comprise) et les programmes de démobilisation et de réintégration.

Le fonds dispose de ressources provenant du budget de développement (APD) et du budget général pour la politique étrangère (non issu de l'APD). Depuis sa création, le total des fonds disponibles a pratiquement doublé, passant d'environ 58 millions EUR en 2004 à plus de 100 millions EUR en 2008. En outre et comme l'illustre le graphique suivant, les affectations non issues de l'APD ont augmenté de façon disproportionnée puisqu'elles ont pratiquement quadruplé entre 2004 et 2008. Par conséquent, le financement non issu de l'APD est passé d'environ 20 à 30% du total des sommes allouées au fonds.



Des évaluations récentes montrent que le fonds a globalement atteint ses objectifs, ce dont témoigne la forte augmentation de la part des fonds non issus de l'APD. Deux grands facteurs peuvent expliquer cette réussite : i) un soutien politique franc et la prise de conscience du parlement néerlandais de la nécessité d'être souple et pragmatique ; et ii) la déconnexion des décisions d'affectation et des questions d'éligibilité à l'APD. Un cadre opérationnel et un processus de décision solides pour orienter les affectations du fonds se sont aussi révélés critiques. Mais des difficultés demeurent, liées à la tension inhérente entre le besoin de souplesse face à une nouvelle crise et le maintien d'une vision à plus long terme sur la destination des interventions du fonds.

Source : CAD OCDE/INCAF, 2009.

de l'initiative danoise *Regions of Origin* et du fonds néerlandais Dutch Stabilisation Fund). Quoiqu'il en soit, la multiplication de ces fonds montre que les donateurs les apprécient. La France et la Suède ont fait savoir qu'elles souhaitaient créer des fonds de ce type pour la bonne raison qu'ils offrent une souplesse supplémentaire pour financer le vaste éventail d'activités que requièrent les situations post-conflit.

L'étude du CAD OCDE/INCAF a par ailleurs identifié les contraintes spécifiques pesant sur l'efficacité de ces fonds en commun. Parmi elles, « les capacités financières et humaines, des procédures bureaucratiques chronophages pour préparer et approuver les projets et des difficultés à monter des projets et des programmes capables de mieux intégrer les activités qui sont ou non éligibles à l'APD » (CAD OCDE/INCAF, 2009). L'étude propose des solutions spécifiques pour résoudre ces difficultés, comme le fait de déployer suffisamment de personnel compétent capable de prendre en charge les objectifs et les priorités intersectoriels et interservices. Les membres du personnel doivent également mieux comprendre les critères d'éligibilité à l'APD pour s'assurer qu'ils classent correctement les projets.

Les donateurs n'ont pas tous la possibilité de créer facilement des fonds qui conjuguent fonds APD et fonds non issus de l'APD. L'une des personnes interrogées a souligné la difficulté de mettre en commun des ressources différentes, du fait des règles budgétaires et des préoccupations du Trésor à l'idée de laisser le ministère des Affaires étrangères (MAE) gérer les ressources mises en commun. Suggestion a été faite que le CAD reconnaisse le rôle important des financements non issus de l'APD dans les périodes post-conflit, sans pour autant modifier les critères d'éligibilité à l'APD. Cela permettrait de prendre en compte ces flux de manière plus globale. Pour autant, l'étude CAD OCDE/INCAF a souligné les difficultés du suivi des financements non issus de l'APD pour les activités de construction de la paix et de sécurité, étant donné que les données ne sont pas collectées par un seul organisme (mais éclatées entre plusieurs ministères et unités sectorielles). De même, les critères permettant de classer telle ou telle activité de sécurité et de construction de la paix dans telle ou telle catégorie de dépenses non issues de l'APD restent flous.

Outre ces fonds ou lignes budgétaires spécifiques, les donateurs peuvent recourir au soutien budgétaire pour les pays en situation fragile. La CE réfléchit avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement à une approche commune du soutien budgétaire dans les situations de fragilité (*Multi-agency report*, 2008). Il s'agit de convenir d'un mécanisme commun pour la mise à disposition d'un appui budgétaire dans des environnements difficiles. Le projet de note conceptuelle adopte une définition *ad hoc* de l'aide budgétaire, qui couvre à la fois l'appui budgétaire général (« forme d'assistance financière versée directement au budget du partenaire sur une base régulière en utilisant ses systèmes de gestion financière et ses procédures budgétaires ») et d'autres

instruments d'aide comme les fonds fiduciaires multidonateurs. Le rapport fait valoir le caractère potentiellement crucial de l'aide budgétaire dans les situations post-conflit, pour appuyer la construction de l'État et les processus de relèvement mais aussi pour coordonner les partenaires extérieurs autour d'un processus emmené par le gouvernement à un moment où les flux d'aide extérieure augmentent considérablement.

Le rapport conceptuel reconnaît que l'appui budgétaire n'est pas forcément adapté lorsque le gouvernement ne s'engage pas en faveur d'un programme de réforme ou lorsque les donateurs n'ont pas confiance dans l'intégrité des systèmes de gouvernance pour garantir la bonne utilisation de ces fonds. Il souligne donc la nécessité d'analyser les différents défis de l'appui budgétaire dans les situations fragiles, y compris la multitude de procédures administratives qui empêchent les donateurs de synchroniser leurs versements et/ou de signaler leurs engagements financiers de manière cohérente.

Le document du DFID sur la mise en œuvre du principe 7 d'engagement international dans les États fragiles (qui porte sur l'alignement) illustre son propos avec des expériences d'appui budgétaire au Rwanda et en Sierra Leone pour rappeler que la détermination des dirigeants et leur engagement sont des conditions préalables à la réussite de l'appui budgétaire (DFID, 2009). Il montre aussi que la Banque mondiale et la CE ont souvent utilisé l'appui budgétaire comme un instrument à court terme ou ponctuel pour stabiliser des États post-conflit, appuyer des engagements politiques particuliers et financer des fonctions de base de l'État et le paiement des salaires des fonctionnaires. Les auteurs soutiennent pourtant qu'un appui budgétaire à court terme de ce type ne peut pas garantir tous les bénéfices associés à un engagement à plus long terme et plus prévisible, comme le fait de servir de plateforme au dialogue sur la réforme ou d'améliorer la préparation budgétaire et la planification. En outre, ce document rappelle que l'appui budgétaire n'entraîne pas forcément d'améliorations durables dans la fourniture de services publics s'il ne va pas de pair avec un appui au développement des capacités stratégiques dans les secteurs prioritaires. Il suggère que, dans ce domaine, l'appui budgétaire sectoriel est probablement plus efficace puisqu'il permet un dialogue sur les politiques davantage ciblé sur le niveau sectoriel et peut être associé efficacement à d'autres programmes de renforcement des capacités du secteur.

Un document de l'OCDE CAD décrit la manière dont, dans des contextes fragiles (comme au Timor-Leste), le soutien d'urgence à court terme pour la délivrance des services (programmes de soins de santé mis en place par des ONG) peut se transformer en une approche sectorielle (SWAp) plus harmonisée et, en définitive, en un appui budgétaire sectoriel (OCDE, 2008). Cette séquence chronologique du soutien peut favoriser le développement des capacités tout en tissant un partenariat concret entre les donateurs et les institutions nationales.

Bonnes pratiques émergentes et implications pour les donateurs

L'analyse qui précède a mis en évidence certaines des expériences et des difficultés que rencontrent les donateurs lorsqu'ils s'engagent dans une situation de transition. Elle a aussi relevé certains enseignements et bonnes pratiques. Sur cette base, les donateurs sont encouragés à réfléchir aux aspects suivants pour améliorer leurs systèmes internes et permettre ainsi un financement plus souple et plus rapide de la transition.

Définir clairement les responsabilités de la transition au sein des administrations nationales. Le DFID et l'AusAID ont décentralisé les prises de décision de sorte qu'au lieu de travailler avec des budgets prédéfinis, le personnel sur le terrain peut décider en toute souplesse s'il faut fournir une aide humanitaire ou une aide au développement. Cela passe par une coopération plus étroite entre le personnel chargé de l'action humanitaire et le personnel chargé du développement sur le terrain. Or, souvent, seuls des mécanismes informels au siège garantissent une coordination et une coopération efficaces entre ces deux communautés.

Encourager les initiatives conjointes qui conjuguent capacités et compétences du personnel pour obtenir des analyses contextuelles, des stratégies et une programmation holistiques. L'ASDI s'efforce de surmonter le clivage interne entre aide humanitaire et aide au développement en constituant des équipes mixtes par pays, tout en s'assurant que les décisions concernant les fonds alloués à l'aide humanitaire restent bien indépendantes du directeur de l'équipe pays, pour préserver les principes humanitaires. Des approches conjointes de ce type, qui réunissent compétences et expertises requises, sont essentielles pour renforcer la capacité des organismes donateurs à associer l'aide humanitaire à des programmes de développement à plus long terme mais aussi leur permettre de s'attaquer à des objectifs et priorités intersectoriels et interservices sans compromettre les principes humanitaires et la neutralité.

Envisager d'autres options pour garantir une division du travail entre donateurs pendant la période de transition. Il s'agit de savoir si le principe de division du travail prôné pour l'efficacité de l'aide peut s'appliquer à la coordination sur le terrain dans les situations de transition. Cela permettrait aux donateurs de se dégager sans trop de heurts d'un pays lorsqu'ils n'ont pas l'intention d'aller au-delà de l'urgence humanitaire.

Reconnaître le rôle potentiellement important des fonds non issus de l'APD pendant la période de transition. Si certaines activités de paix et de sécurité sont éligibles à l'APD selon les critères actuels, le CAD doit envisager de reconnaître le rôle potentiellement important de la mise en commun des ressources APD et non issues de l'APD pour la stabilisation pendant la période post-conflit et l'ouverture d'un espace pour les missions de développement. Cette reconnaissance ne nécessitera pas forcément un changement

des critères actuels de l'APD mais pourrait impliquer d'autres modalités de reconnaissance/comptabilisation de l'aide accordée à des activités clés menées pendant la transition (notification spontanée sur les dépenses de maintien de la paix, activités non issues de l'APD pour le DDR/SSR, etc.).

L'expérience des Pays-Bas avec leur fonds de stabilité souligne les avantages potentiels de la création et de l'utilisation de fonds en commun conjuguant financement APD et non issu de l'APD, y compris en termes de flexibilité, accrue, dans des situations qui exigent une vision plus globale de la construction de la paix. Les donateurs devraient envisager d'instaurer des mécanismes de financement en commun réunissant des ressources provenant de différentes communautés de politiques publiques. D'autres enseignements pourront également en être retirés, pour démontrer l'impact de ces fonds et la manière dont ils sont associés aux mécanismes et instruments intérieurs.

Préciser les postulats sous-tendant chaque instrument de financement et ses liens avec la période de transition. Comme les instruments de financement reposent sur des postulats et des règles différents quant au type d'activités susceptibles d'être concernées, aux processus d'identification des besoins et d'appréciation de la faisabilité des interventions mais aussi aux critères de comptabilisation des dépenses, le niveau de financement alloué aux activités de transition reste difficile à évaluer. Les donateurs sont incités à préciser davantage les postulats qui sous-tendent les différents instruments de financement et à envisager d'autres options pour améliorer la souplesse de chaque instrument mais aussi la fongibilité de l'assistance financière à travers les différents mécanismes (y compris éventuellement entre les lignes budgétaires dédiées à l'humanitaire, au développement et à la sécurité).

5. Instruments de financement au niveau des pays

Ce chapitre s'attache aux différents instruments financiers en commun multilatéraux que les donateurs utilisent pour financer les activités de transition, en les replaçant dans la mesure du possible dans le contexte du financement bilatéral. Il revient sur plusieurs études de cas afin d'examiner les avantages et les difficultés des fonds fiduciaires multidonateurs et propose des pistes d'amélioration pour accroître l'efficacité et l'efficience de ces mécanismes de financement.

De par la nature même des situations post-conflit et dans la mesure où les instruments en commun fonctionnent différemment selon les pays, il est impossible de tirer des généralisations sur le rôle et le fonctionnement de ces instruments. Les recommandations de ce rapport s'appuient donc sur six études de cas : l'Afghanistan, le Burundi, la RCA, la RDC, le Sud-Soudan et le Timor-Leste. Les conclusions liées aux expériences en Afghanistan et au Sud-Soudan sont présentées dans les sections qui suivent. Les conclusions pour les quatre autres pays sont reprises à l'annexe D.

Étude de cas : l'Afghanistan

Plusieurs Fonds d'affection spéciale multidonateurs (FASM) ont été créés en Afghanistan au moment opportun, à la fois pendant la période gérée par l'autorité intérimaire et à plus long terme. Les deux guichets de l'ARTF ont révélé, dans le premier cas, la nécessité de couvrir les dépenses de fonctionnement et, dans le second, le fait que l'investissement dans les infrastructures pouvait mettre deux à trois ans pour se concrétiser. Le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan (LOTFA) du PNUD est venu compléter l'ARTF de la Banque mondiale de sorte que les donateurs ont pu appuyer des activités de police qui ne relevaient pas du cadre de l'ARTF. Pour autant, l'empressement de la communauté internationale à passer rapidement à la phase post-conflit a probablement conduit à sous-estimer les besoins humanitaires.

En Afghanistan, les décisions relatives aux modalités spécifiques mises en place pour assurer une aide financière initiale au pays ont été déterminées par la tension reconnue entre l'obligation de financer rapidement la mise en place de l'autorité intérimaire afghane et la volonté d'engager des activités à plus long terme de reconstruction et de développement. L'autorité intérimaire ne disposait pas de moyens intérieurs pour payer des fonctionnaires et assurer les services sociaux de base. C'est pourquoi les donateurs ont demandé au PNUD de créer le Fonds pour l'autorité intérimaire afghane (AIAF). Ce dispositif a perduré pendant six mois, avant qu'une *Loya Jirga* d'urgence ne puisse, en 2002, se mettre d'accord sur des dispositifs consacrant un appui budgétaire à plus long terme et la reconstruction.

La rapidité de création de l'AIAF s'explique par le fait que le PNUD était déjà présent dans le pays et pouvait intervenir à travers son Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BPCR). L'AIAF avait été créé pour six mois, puisqu'il devait ensuite transmettre tous ses dossiers à l'ARTF mis en place pendant ce temps-là, pour assurer un financement à plus long terme de l'appui budgétaire et des programmes d'investissement. Au total, l'AIAF a

reçu 73 millions USD de la part de 24 donateurs et en a employé la quasi-totalité (71 millions) au paiement des dépenses les plus urgentes pour réinstaurer une fonction publique, comme des recrutements, le versement des salaires (y compris pour les enseignants), la préparation des bâtiments publics pour l'hiver et l'achat d'équipements de bureau et de véhicules pour les ministres. Le PNUD a attribué le succès des activités financées par l'AIAF à la capacité avérée à diriger de l'autorité intérimaire, qui a su fixer des priorités claires et s'approprier les activités.

L'ARTF a vu le jour dans le cadre d'un contrat de développement national temporaire. Ce cadre temporaire incarnant la vision du gouvernement a depuis évolué en une véritable stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS) qui repose sur trois piliers : la sécurité ; la gouvernance, l'État de droit et les droits de l'homme ; et la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Si l'ANDS est une étape cruciale vers un programme d'action national plus réaliste et mieux hiérarchisé, l'évaluation effectuée par l'ARTF en 2008 déplore encore sa faiblesse en tant qu'instrument de planification.

Les examens du fonctionnement de l'ARTF, effectués en 2005 et 2008, sont positifs. Certaines personnes interrogées l'expliquent par la coïncidence entre un intérêt politique des donateurs très profond, la présence d'un gouvernement capable et disposé à prendre l'initiative pour fixer des priorités et l'aptitude de la Banque mondiale à intervenir stratégiquement avec le gouvernement pour garantir une bonne compréhension de ses procédures. L'évaluation de 2008 note aussi la diffusion d'informations par l'ARTF sur ses activités, considérée comme un exemple de bonnes pratiques, avec un niveau de détail qu'aucun des autres donateurs en Afghanistan n'a pu atteindre.

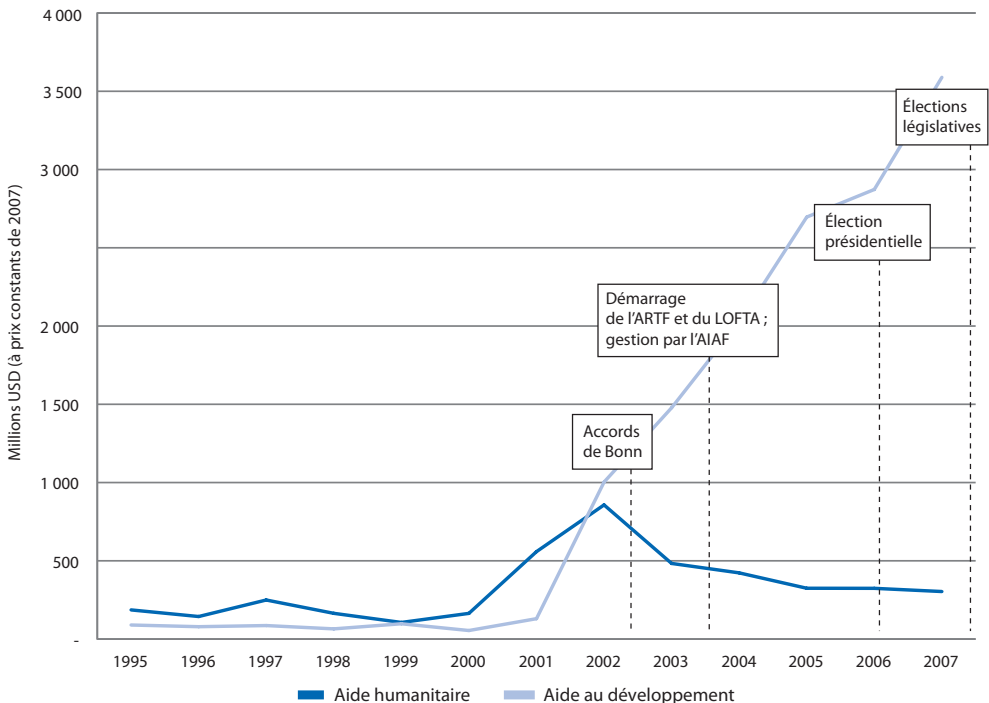
En tant que fonds administré par la Banque mondiale, l'ARTF ne peut financer des activités de sécurité, même si c'est l'un des trois piliers de l'ANDS. C'était là un problème particulièrement critique, dans la mesure où la détérioration de la situation sécuritaire aurait pu saper les autres résultats positifs de l'ARTF. Pour répondre aux besoins spécifiques de sécurité, le PNUD a donc créé le LOFTA parallèlement à l'ARTF. Le LOFTA a pour objectifs de garantir le versement des salaires aux forces de police sur tout le territoire et de soutenir la réhabilitation et la remise en état de fonctionnement des installations de police. Les activités sont mises en œuvre en coordination avec les ministères de l'Intérieur et des Finances.

Pendant ses premières années de fonctionnement, l'ARTF a drainé bien plus de financement à travers son guichet « dépenses de fonctionnement » qu'à travers son guichet « investissements », estimé à environ 1 % du total des investissements entrant dans le pays (annexe D). On voit par là à quel point il est important de s'assurer que les dépenses de fonctionnement sont bien couvertes et que le gouvernement est stabilisé avant d'entreprendre des projets

d'investissement. Sur les 752 millions USD qui avaient transité par le guichet « investissements » en mars 2008, le fonds a affecté plus des deux tiers au développement local. Pourtant, la priorité accordée aux seules dépenses de fonctionnement ne peut évidemment pas permettre d'engranger les dividendes de la paix ; il faudrait donc savoir si la communauté internationale a effectivement contribué à ces dividendes en dehors de l'ARTF et comment.

L'Afghanistan est un dossier prioritaire pour les donateurs, dans la mesure où beaucoup sont engagés auprès d'un large éventail d'acteurs politiques, mais aussi dans le secteur de la défense et du développement. La brusque augmentation de l'aide au développement (graphique 5.1) en témoigne. Malgré tout, il a fallu cinq ans pour que celle-ci décolle et passe des 40 % des besoins estimés par l'évaluation des besoins en situations post-conflictuelles (PCNA) à environ 86 % (annexe D). Ces chiffres n'intègrent cependant que les flux d'APD des donateurs du CAD et ne tiennent donc pas compte des flux non issus de l'APD ou de l'appui de donateurs non membres du CAD.

Graphique 5.1. Aide humanitaire et aide au développement pour l'Afghanistan (en millions USD)



Source : CAD 2a – versements par tous les donateurs.

Une étude récente de l'université de Tufts prétend que la plupart des programmes des donateurs « sont déterminés par des priorités politiques et de sécurité et reposent pour l'essentiel sur l'hypothèse, de moins en moins avérée, que l'Afghanistan est un pays post-conflit¹ ». Le graphique 5.1 montre que l'aide humanitaire a diminué brutalement juste après la signature des Accords de Bonn et qu'elle a continué à décliner, mais de manière plus progressive, depuis – ce qui pourrait indiquer que les donateurs se sont servis d'instruments financiers pour délivrer un message politique particulier en soutien au gouvernement afghan. Cette remarque illustre, à son tour, l'importance d'encadrer les mécanismes de transition par des analyses contextuelles fiables et régulièrement actualisées.

Étude de cas : le Sud-Soudan²

Le Sud-Soudan a posé un défi redoutable à la communauté internationale, en partie parce que les donateurs ont totalement sous-estimé l'étendue des dégâts provoqués par la guerre civile et les délais nécessaires au renforcement des capacités gouvernementales. Cette erreur d'appréciation a ralenti le fonctionnement du Fonds d'affection spéciale multidonateurs (FASM) pour la reconstruction et le développement et a contribué à la prolifération des mécanismes de transition et des fonds fiduciaires thématiques, aux mandats faisant doublon et parfois conflictuels. Les donateurs n'avaient pas les moyens de s'engager effectivement dans une supervision plus stratégique des fonds en commun. Ils ont également eu du mal à appuyer correctement les activités de sécurité et de construction de la paix puisque les fonds provenaient d'instruments et de postes budgétaires différents.

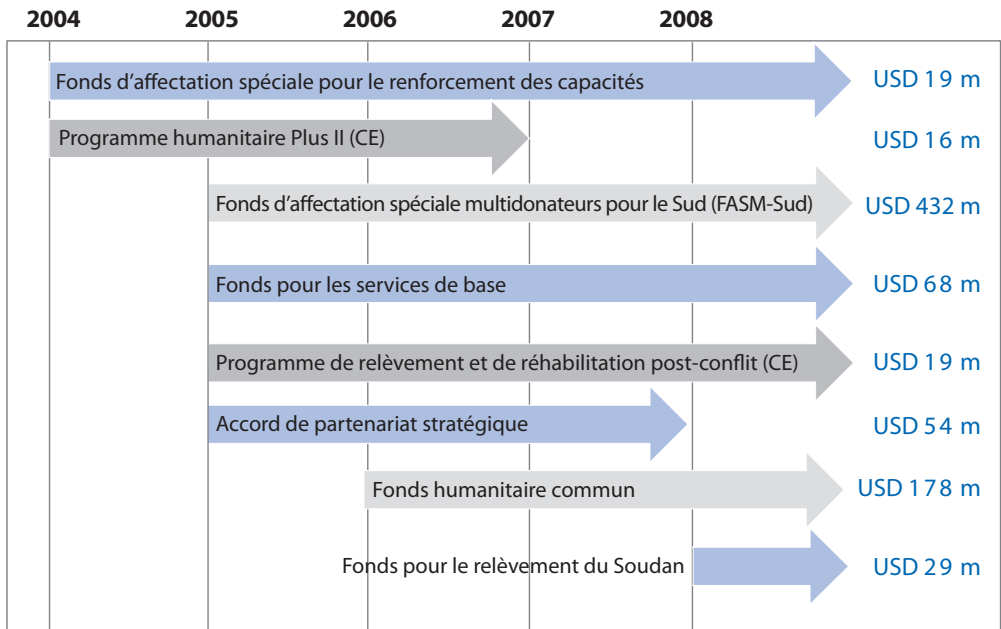
L'Accord de paix global (CPA) a fourni un cadre détaillé pour l'aide internationale au Sud-Soudan. Une PCNA est censée déboucher sur l'élaboration d'un plan de reconstruction et de développement pour la période intérimaire de six ans. L'aide financière internationale pour ce plan transitera essentiellement à travers un FASM que les autorités soudanaises ont demandé à la Banque mondiale de gérer. Mais les acteurs internationaux du développement ont largement sous-estimé l'étendue des dégâts provoqués par la guerre civile et les délais nécessaires pour renforcer les capacités gouvernementales. La PCNA a fixé un plan ambitieux pour constituer le nouveau gouvernement du Sud-Soudan (GoSS) afin de relancer les efforts en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici 2015. De même, le FASM est parti du principe que le GoSS aurait les moyens de participer à toutes les étapes du processus de décision et que ce dernier pourrait abonder aux deux tiers toute activité financée par le FASM. Cette grossière erreur d'appréciation des capacités du GoSS a freiné l'activité du FASM pour la reconstruction

et le développement. Entre novembre 2007 et juin 2009, le fonds n'a pas déboursé un centime ; en mai 2009, les contributions des donateurs s'élevaient à 270 millions USD.

La lenteur du passage au stade opérationnel du FASM et l'incapacité du GoSS à gérer le processus de reconstruction et de développement a entraîné une prolifération d'autres mécanismes de financement, aux mandats se recoupant et parfois contraires. Le graphique 5.2 montre qu'à côté du FASM, cinq autres grands fonds en commun sont actuellement opérationnels au Sud-Soudan. En outre, les donateurs apportent aussi un appui financier commun à travers des programmes de la CE (voir l'annexe D pour plus de détails).

Le Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités (CBTF) et le Fonds pour les services de base (BSF) ont tous deux été opérationnels avant le FASM de la Banque mondiale (en 2004 et 2005, respectivement). Les donateurs souhaitent que ces deux fonds servent de mécanismes de transition de court terme, leurs fonctions initiales de soutien au développement des capacités gouvernementales et de délivrance de services devant être ensuite transférées au FASM, dès qu'il serait créé. En fait, le CBTF comme le BSF sont toujours en activité. Le CBTF finance un vaste programme

Graphique 5.2. **Panorama des principaux instruments et programmes de financement au Sud-Soudan**



national de formation à la gestion et à l'administration des finances publiques et appuie la réforme du secteur public en réponse à la crise financière. De son côté, le BSF – qui était un instrument bilatéral du DFID – est devenu un FASM à part entière et reçoit des fonds d'autres donateurs. Il continue à financer des activités de services au niveau local.

Le CHF, testé en 2005 et créé en 2006, a financé des activités de relèvement prévues dans le plan de travail pour le Soudan (appel humanitaire annuel). Des fonds humanitaires ont été dans un premier temps affectés en appui au processus de paix au Sud-Soudan en 2006, lorsqu'il est apparu évident que le FASM de la Banque mondiale ne pourrait pas commencer à fonctionner immédiatement. Mais le CHF a continué de fournir des financements conséquents au Sud-Soudan, notamment parce que les organisations humanitaires obtenaient plus facilement des fonds bilatéraux en faveur du Darfour. Dans le plan de travail pour le Soudan de 2009, 36% des 2 milliards USD réclamés concernent les activités de relèvement précoce – dont la majorité pour le Sud-Soudan.

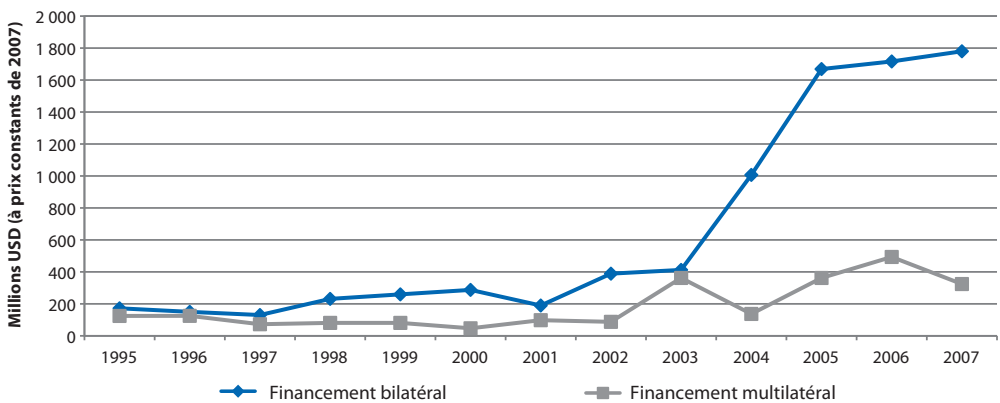
Dernier-né des instruments en commun, le Fonds pour le relèvement du Soudan (SRF) a été créé en 2008. Administré par le PNUD, il a pour mission d'appuyer une série d'activités au niveau local, y compris la sécurité et la construction de la paix, la gouvernance, les moyens de subsistance et les services essentiels. Les donateurs ont accepté sa création parce que les agences des Nations Unies avaient du mal à accéder aux financements du FASM. Le DFID a lui aussi soutenu le SRF parce qu'il avait besoin d'un instrument avec un horizon de planification de moyen terme capable d'apporter des services au niveau local (à l'inverse du CHF qui, malgré le caractère chronique des besoins humanitaires au Sud-Soudan, reste un instrument de court terme et du FASM, qui privilégie les projets d'investissement à grande échelle). Le DFID estimait également que le SRF pourrait élargir le programme de relèvement aux questions de sécurité – ce que le FASM ne peut pas faire, étant donné les limites spécifiques de son mandat.

En mai 2009, le GoSS a proposé d'endiguer le morcellement et la prolifération des instruments de financement à travers une rationalisation et une division du travail strictes entre les différents mécanismes : le FASM resterait responsable des interventions globales relatives aux infrastructures et à l'économie, qui s'inscrivent dans le long terme ; le CBTF prendrait l'initiative de la réforme du secteur public ; le SFR serait chargé de la décentralisation et du développement infranational ; et le BSF serait responsable de la fourniture de services par des acteurs non étatiques. Le GoSS a également proposé de transférer 110 millions USD du FASM à d'autres mécanismes, afin de faciliter les dépenses³. Si les donateurs ont plutôt bien accueilli cette proposition, certains ont souligné les difficultés liées au transfert ou à la reprogrammation des fonds engagés ou versés au FASM.

Le graphique 5.3 montre que l'augmentation considérable des financements accordés au Soudan au cours des dix dernières années est surtout due à une montée en puissance des financements bilatéraux : en 2007, l'aide bilatérale représentait plus de 80% du total des fonds alloués au Soudan⁴. Malgré tout, alors que la majorité du financement est sous le contrôle de donateurs bilatéraux, les discussions portant sur le financement du Sud-Soudan ont eu tendance à privilégier les mécanismes multilatéraux et non les programmes bilatéraux.

À la fin de l'année 2008, le ministère des Finances et de la Planification économique (MOFEP) du GoSS a lancé un grand exercice de cartographie des donateurs afin d'avoir un tableau global des programmes en place. Cela a permis de constater que 28 bailleurs intervenaient au Sud-Soudan, finançant au total 376 projets. Sur ce total, 248 projets (ou 66%) étaient bilatéraux ; le reste correspondaient à des projets en commun (le registre des donateurs 2009 du MOFEP propose une liste assez précise des projets par secteur). Si l'harmonisation des donateurs peut prendre plusieurs formes, le MOFEP considère que le DFID et la CE sont les donateurs les plus harmonisés parce que leur financement est le plus souvent acheminé à travers des mécanismes communs, à l'inverse de l'USAID, le %moins harmonisé des donateurs, à cause de ses 34 projets, tous bilatéraux. Le MOFEP a constaté que les fonds des donateurs représentaient 25% des dépenses totales du GoSS pour les six priorités du gouvernement (santé de base, éducation de base, eau, routes, production et sécurité). Le financement de ces six priorités représente 58% des fonds apportés par les donateurs, soit bien moins que les 80% demandés par le GoSS.

Graphique 5.3. **Financement bilatéral et multilatéral au Soudan, 1995-2007**
(en millions USD)



Source : CAD 2a – versements par tous les donateurs.

L'exercice de cartographie du GoSS suggère que malgré le discours sur l'appropriation, les donateurs préfèrent accorder l'essentiel de leur aide sous une forme bilatérale. Cela pourrait s'expliquer par l'absence d'un plan d'action hiérarchisé. Les fonds mis à disposition par les bailleurs ne peuvent pas couvrir la totalité des besoins, immenses, du Sud-Soudan et lorsque ces fonds sont affectés sans hiérarchisation claire, la communauté internationale s'expose à des critiques pour son approche tous azimuts. Malheureusement, la PCNA de 2005 a produit une liste de besoins mal hiérarchisés et les différents instruments de financement en commun n'ont pas pu compenser l'absence de capacités gouvernementales pour fixer des critères à l'affectation des ressources. Puisque le gouvernement ne devrait pas pouvoir élaborer de plan détaillé avant le référendum prévu en 2011 (en partie à cause de luttes politiques intestines), la priorité internationale va à des plans/budgets de trois ans, par secteur, reposant sur un modèle de planification pyramidale. Le DFID a engagé des discussions avec le gouvernement pour élaborer une stratégie de santé publique de cinq ans et des approches sectorielles (*Sector-wide approaches*, SWAp) avec un chiffrage hypothétique des coûts, dans la mesure où le BSF va arrêter progressivement de fonctionner. Mais la difficulté demeure pour intégrer les projets à grande échelle du FASM dans des stratégies sectorielles individuelles.

Les différents instruments de financement en commun déployés au Sud-Soudan n'ont pas financé d'activités de construction de la paix et de reconstruction – alors même qu'elles sont vitales – à cause du conflit interethnique actuel et de la prolifération d'armes légères (le SRF aurait dû en partie combler ce besoin). L'ONU a constitué une unité intégrée chargée de la prévention, de la démobilisation et de la réinsertion (PDR), réunissant du personnel de la mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) et du PNUD, afin aider le gouvernement soudanais à mettre en œuvre le programme DDR⁵. Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (aide proposée pendant un an maximum aux anciens combattants entre le moment où ils sont démobilisés et le moment où ils sont réintégrés) sont couverts par des contributions statutaires et sont aujourd'hui financés à 100 %. Mais le budget pour la réintégration, financé par des contributions volontaires de donateurs, fait apparaître aujourd'hui un besoin de 40 à 50 millions USD. Le gouvernement se bat également pour mobiliser son financement de contrepartie, évalué à 6.9 millions USD pour 2009⁶. C'est la raison pour laquelle un des donateurs a suggéré de traiter le DDR de manière globale et de le financer de cette façon. Même si le programme DDR est l'un des volets fondamentaux du CPA, son lancement a pris quatre ans de retard, en partie parce que les signataires du CPA ne trouvaient pas d'accord sur les modalités de mise en œuvre, en partie parce que tous les financements n'étaient pas réunis et en partie à cause des difficultés à constituer une équipe conjointe PNUD/DOMP (Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies), du fait de procédures différentes.

Outre les activités DDR, les donateurs doivent apporter un appui institutionnel aux différents organes de construction de la paix créés par le CPA. Il s'agit notamment de la Commission pour la paix au Sud-Soudan, de la Commission pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, du Bureau pour la sécurité locale et le contrôle des armes et du Comité pour la paix et la réconciliation. Les donateurs ont également financé le dialogue pour la réconciliation au niveau local, identifiant des priorités essentielles pour les communautés, comme les écoles, les points d'eau et le soutien le

Encadré 5.1. Enseignements tirés du FASM mis en place pour le Sud-Soudan

La Banque mondiale s'est récemment livrée à un examen du FASM du Sud-Soudan, mettant en exergue un certain nombre d'enseignements (Banque mondiale, 2009) :

- la réactivité et le fonctionnement des FASM de la Banque mondiale dépendent du niveau d'implication et de capacités du gouvernement. Dans le cas du Sud-Soudan, la constitution du gouvernement a pris énormément de temps, ce qui a freiné le bon fonctionnement du FASM. De même, le FASM-Sud poursuivait des objectifs contradictoires, devant à la fois procurer rapidement des dividendes de la paix et renforcer les capacités du gouvernement. La Banque mondiale a eu du mal à arbitrer entre les deux.
- Les gestionnaires du fonds doivent gérer les attentes des différents acteurs vis-à-vis des résultats possibles. Au Soudan, les bailleurs et le gouvernement avaient des attentes irréalistes quant à la rapidité et l'impact des activités financées par le FASM.
- Les fonds en commun doivent avoir une stratégie claire et atteindre une masse critique s'ils veulent obtenir des résultats. Certains donateurs considèrent que le SRF n'y est parvenu. Ainsi, pour sa première affectation, il a fourni 20 millions USD de subventions à des petites ONG et des « activités » au lieu de contribuer de manière stratégique au processus de transition. Cela tient en partie au fait que le SRF n'avait pas de véritable cadre stratégique construit à partir d'une analyse contextuelle détaillée même si le PNUD s'est efforcé de remédier à ce problème.
- Un fonds en commun doit avoir des procédures adaptées à un environnement d'État fragile. Comme le souligne la Banque mondiale, son personnel a eu tendance à introduire de nouvelles procédures à tous les niveaux, influencé par la culture maison qui privilégie avant tout la sécurité. Les membres du personnel administrant des FASM doivent remettre en cause cet empilement de procédures pour maximiser la souplesse et la rapidité des FASM voulues par les donateurs.
- Les gestionnaires des fonds doivent avoir une parfaite connaissance du contexte et des coûts. Comme d'autres intervenants, la Banque mondiale a sous-estimé les coûts de services pour les programmes de santé de base⁷ notamment, ce qui a fortement retardé la validation des programmes. Au Soudan, le fonctionnement de la Banque mondiale s'est trouvé contraint par l'absence de portefeuille de prêts.

long des voies de migration. Le financement du dialogue et du programme de relèvement n'est cependant pas lié, de sorte que les besoins identifiés dans les communautés n'ont pas été toujours satisfaits.

De toute évidence, les donateurs ont encore du mal à financer la gouvernance, la construction de la paix et la SSR. La cartographie des donateurs effectuée par le MOFEP révèle que les secteurs qui bénéficient le moins des affectations des donateurs sont l'État de droit (13 %) et la sécurité (4 %).

On voit bien que les difficultés de la mise en œuvre des activités prévues dans le cadre du FASM au Sud-Soudan ont favorisé la prolifération progressive de mécanismes de financement. Mais la complexité même de l'environnement d'intervention fait que la plupart des instruments financiers ont rencontré des problèmes. Ces difficultés rencontrées par les administrateurs des fonds en commun traditionnels expliquent sans doute une caractéristique propre au Sud-Soudan : ce sont des entreprises privées qui interviennent comme agents administratifs pour deux des instruments de financement (le CBTF et le BSF). Même si ces administrateurs tendent à revenir plus cher que la Banque mondiale et les organismes des Nations Unies, les donateurs ont estimé qu'ils étaient plus rentables et que ce surcoût serait compensé par une meilleure gestion du risque et une plus grande efficacité globale. Les entreprises privées ont pu mettre à disposition du personnel sur le terrain à Juba – un facteur essentiel pour le succès de la surveillance et de la mise en œuvre.

Conclusions générales retirées de la cartographie des instruments

L'importance d'une organisation séquentielle et d'une hiérarchisation pertinentes et efficaces ne doit pas être sous-estimée dans une situation post-conflit et doit donc être prise en compte dans la conception et la création d'instruments de financement spécifiques. Les études de cas montrent qu'en Afghanistan et au Timor-Leste, la communauté internationale a essayé de mettre en place progressivement des instruments financiers et de garantir une division des responsabilités entre les deux grandes institutions gérant les FASM – à avoir la Banque mondiale et l'ONU. Au Sud-Soudan, les donateurs ont appuyé d'autres mécanismes intérimaires pendant que la Banque mondiale mettait sur pied le FASM. La lenteur du démarrage du FASM a provoqué le maintien de ces mécanismes intérimaires de court terme. C'est en Afghanistan que la mise en place progressive des différents instruments semble avoir été la plus réussie.

Des études préalables ont constaté que les donateurs étaient tous d'accord sur la nécessité d'un engagement simultané des Nations Unies et de la Banque mondiale pendant la phase de transition et d'un travail conjoint plus stratégique. Les situations de transition ne peuvent en effet pas se découper

en compartiments bien définis et les décisions relatives à la gestion des FASM post-conflit ne peuvent pas reposer sur une division intangible des responsabilités en fonction de durées ou de mandats bien spécifiques. La souplesse et la capacité de déboursier rapidement les fonds sont importantes, tout comme l'aptitude à exploiter les capacités et les réseaux des différents organismes et organisations. Dans le passé, des règles et procédures institutionnelles différentes contraignaient les relations de travail entre l'ONU et la Banque mondiale. Mais les tentatives récentes de négociations de l'Accord sur les principes fiduciaires pour les crises et les urgences, dans le cadre de l'Accord-cadre de partenariat ONU-Banque mondiale pour les situations de crise et post-crise⁸, devraient déboucher sur une coordination plus probante. Dans l'idéal, les FASM constitués lors de prochaines situations post-conflit devraient être plus efficaces.

Les exemples de l'Afghanistan, du Sud-Soudan et du Timor-Leste montrent tous qu'il faut trouver un juste équilibre entre une mise à disposition rapide des fonds et l'introduction, plus lente, de mécanismes de financement compatibles

Encadré 5.2. Fonds pour la consolidation de la paix : leçons du Burundi

L'examen du Fonds pour la consolidation de la paix (Ball et Beijnum, 2009) met en évidence les enseignements à retirer du PBF au Burundi, tout à fait pertinents pour d'autres fonds de transition.

- Il convient de procéder à un arbitrage d'efficacité entre la rapidité et la construction de la paix. Au lieu de se focaliser sur un rythme accéléré de dépenses ou même sur les phases initiales de la période post-conflit, le PBF doit viser le renforcement des capacités dès le début du processus. Cela garantit la fixation de priorités claires et une capacité accrue à programmer en fonction de ces priorités. Ce faisant, cela accroît les chances de voir la programmation du PBF contribuer effectivement à la construction de la paix.
- Dans les situations post-conflit, de grosses enveloppes de financement risquent de submerger les capacités locales d'absorption.
- Les gestionnaires de fonds doivent réfléchir dès le début à la pérennité du financement. Au Burundi, le PBF n'a guère été utilisé comme catalyseur des financements au lendemain du conflit. Le gouvernement a commencé à envisager un financement de suivi uniquement lorsque les projets financés par le PBF touchaient à leur terme. Il s'est alors tourné vers les donateurs pour obtenir des fonds alors que ceux-ci espéraient voir le gouvernement commencer à appuyer les initiatives lancées avec les fonds du PBF.
- L'hypothèse initiale selon laquelle le PBF pouvait être mis en œuvre « sans laisser d'empreinte durable » dans le pays, en faisant appel aux ressources existantes des Nations Unies et sans envoyer de personnel dédié, s'est révélée erronée. Si l'on veut exploiter au maximum les ressources du PBF, alors « on ne peut qu'insister sur l'importance de capacités adéquates sur le terrain ».

avec le développement des capacités de gouvernements naissants. Le Fonds pour la consolidation de la paix de l'ONU (PBF) a rencontré des problèmes de ce type au Burundi (encadré 5.2). Les donateurs doivent en avoir conscience lorsqu'ils décident des modalités d'acheminement des fonds dans une situation post-conflit. Le document du DFID sur la mise en œuvre du principe⁹ d'engagement international dans les États fragiles (« agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite ») souligne bien que si « un canal unique de financement peut sembler séduisant, c'est une solution rarement praticable. Dans les environnements complexes post-conflit, il existe tout simplement trop de demandes concurrentes à satisfaire pour un seul instrument. Habituellement, l'objectif est de parvenir à une combinaison stratégique d'instruments et de canaux d'acheminement ». Un examen commandé par l'initiative GHD des instruments de financement humanitaire a également conclu que les donateurs ne devaient pas se fier à une seule modalité de financement. Mais il plaide instamment pour que les donateurs coordonnent leurs instruments de financement, surtout entre le financement bilatéral et les mécanismes de financement commun (Stoddard, 2008).

Pourtant, les recommandations visant à panacher les instruments soulèvent des interrogations sur la capacité des donateurs à gérer tout un éventail d'instruments/de canaux et à s'y engager. Ils ont déjà du mal à s'engager fermement dans les organes directeurs des FASM. Au Sud-Soudan, ni le consortium pour le Soudan ni le comité de surveillance n'ont suffisamment surveillé la performance des FASM. Ils ont au contraire surtout servi à des discussions de politique tous azimuts (Scanteam, 2007). Avec l'accusation portée par le Secrétariat technique (TS) à l'encontre de la microgestion des donateurs et la réduction de leur implication, aucun mécanisme ne permet d'obtenir des comptes du TS alors même que les donateurs s'inquiètent de la performance du FASM. Les donateurs doivent identifier les cadres idoines pour discuter avec le gouvernement des enjeux politiques et doivent empêcher les mécanismes techniques de devenir des voix de dialogue élargi sur les politiques à suivre. De même, sachant que la surveillance et la planification stratégique seront plus facilement réalisées dans le pays, les donateurs devraient soigneusement évaluer les capacités nécessaires à l'échelle nationale pour utiliser au mieux les organes directeurs des fonds en commun en fonction des finalités convenues. En outre, s'il faut multiplier les instruments de financement dans un pays, seul un cadre commun de gouvernance pourra réduire les demandes pesant sur les donateurs et le gouvernement.

Des expériences récentes de contrats-cadres en Afghanistan, en RDC et au Sud-Soudan laissent entrevoir des possibilités d'amélioration de la gouvernance grâce à une plus grande interaction et cohérence entre les différentes modalités et les acteurs impliqués. S'il est encore trop tôt pour en retirer des conclusions solides, il semble bien que de tels outils de planification et de coordination ont conduit à une meilleure hiérarchisation des activités et amélioré les modalités d'interaction entre le gouvernement et les donateurs.

De nouveaux examens devraient permettre idéalement de comprendre dans quelle mesure ces contrats-cadres ont effectivement engendré une responsabilité mutuelle et amélioré le souci des résultats.

D'autres améliorations dans les cadres de gouvernance pourraient aussi permettre d'assurer une meilleure coordination entre les fonds mondiaux et les fonds constitués pour un pays donné. Il existe actuellement un risque de chevauchement entre le PBP géré par les Nations Unies et le FASM mis en place dans les pays qui, tous les deux, financent la gouvernance, le développement des capacités et des activités de reconstruction. Ainsi, la proposition voulant que le PBF finance la Facilité de stabilisation et de relèvement – un fonds en commun pour l'Est de la RDC – soulève des questions quant à la valeur ajoutée de ces fonds communs mondiaux par rapport à des instruments propres aux pays.

Dans le contexte humanitaire, une étude indique que les mécanismes en commun augmenteraient effectivement les niveaux de financement parce qu'ils permettent aux donateurs de déboursier des sommes supérieures à celles qu'ils peuvent gérer directement (Stoddard, 2008). C'est particulièrement vrai depuis quelques années, avec l'augmentation sensible des budgets d'aide et la diminution parallèle du personnel travaillant pour les donateurs. Les cas de la RCA et de la RDC le confirment et montrent qu'un leadership fort conjugué à un mécanisme de financement dans lequel les donateurs ont confiance peuvent sensiblement augmenter les financements.

Les flux d'aide en faveur des six pays examinés ici remettent en cause l'idée selon laquelle l'aide humanitaire devrait diminuer dès qu'un pays entre dans la phase de transition, afin de laisser la place à l'aide au développement. Dans la réalité, les besoins humanitaires ont de fortes chances de perdurer, voire même d'augmenter, à cause de la poursuite des violences, d'un meilleur accès aux populations jusque-là inaccessibles ou des délais nécessaires pour que les instruments de financement deviennent opérationnels. L'Afghanistan est une bonne illustration d'un passage trop précoce à un contexte post-conflit et à un changement trop rapide des modalités de l'aide. Le même scénario risque de se reproduire en RCA, bien qu'à une échelle plus restreinte.

La nécessité de panacher les instruments est soulignée par les conclusions relatives au Sud-Soudan et qui montrent que des cadres et des considérations qui ont fait l'objet de négociations politiques peuvent nuire à un financement souple du développement dans les situations de transition. Ainsi dans le cas du Soudan, la CE n'a pas pu affecter d'aide au développement au-delà du 1^{er} juillet 2009 parce que le gouvernement soudanais n'a pas ratifié le nouvel accord de Cotonou (rendant le pays inéligible à ce type d'aide). Par conséquent, la CE intervient essentiellement au titre de l'aide humanitaire et fait appel à d'autres instruments propres aux situations de fragilité, comme l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et l'Instrument de stabilité. La contribution de l'Allemagne à la seconde phase du

FASM était conditionnée à l'accord du gouvernement de Khartoum sur le fait que les fonds initialement affectés à l'ensemble du pays puissent être redirigés vers le Sud-Soudan – une clause que le gouvernement a rechigné à valider.

Faute de canaux adaptés pour utiliser les fonds de développement à assurer en temps voulu une aide dans les situations de transition, les CHF ont été mis à contribution pour financer les activités de relèvement. En RDC (à l'exception de l'Est du pays), les besoins d'urgence sont liés à des causes structurelles – et notamment au manque d'investissement pendant des décennies dans les infrastructures et les services publics de base. Le plan d'action humanitaire reconnaît explicitement la nécessité de déployer des activités de relèvement/réhabilitation afin de réduire les besoins d'aide humanitaire dans ces régions. La communauté humanitaire est ainsi régulièrement confrontée à des épidémies de choléra en Kalemie (Katanga), à cause de pannes d'électricité qui perturbent l'approvisionnement en eau. Comme les acteurs du développement n'ont pas voulu prendre en charge ce problème, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) a envisagé en 2009 de financer ce travail à travers le CHF, à titre préventif.

Le coordonnateur de l'aide humanitaire (HC) a affecté des fonds CHF aux régions post-conflit de la RDC mais, faute d'ONG intervenant ailleurs que dans l'Est du pays, l'argent a du mal à être dépensé. Le financement CHF a une durée de vie de six à 12 mois, ce qui n'incite pas les ONG à ouvrir un

Encadré 5.3. Affecter des fonds CHF à travers les groupes sectoriels (*clusters*)

Au Soudan comme en RDC, les HC affectent des fonds à travers les systèmes décentralisés (secteurs infranationaux ou *clusters* provinciaux). Dans des pays très étendus et divers, cette décision logique permet de s'assurer que les fonds répondent bien aux besoins. Mais elle entraîne inévitablement des conflits d'intérêt, dans la mesure où les organisations qui sollicitent des fonds sont aussi celles qui choisissent les projets. En outre, le recours aux secteurs/*clusters* pour affecter des fonds risque de conduire à ignorer des projets intersectoriels ou à les découper de manière artificielle pour qu'ils s'intègrent dans un ou plusieurs secteurs. Ainsi en RDC, une ONG a dû scinder en deux demandes un projet d'approvisionnement en semences, outils et articles non alimentaires (NFI) destiné au même groupe de bénéficiaires ; ces demandes ont été traitées séparément, l'une par le *cluster* en charge de la sécurité alimentaire et l'autre par le *cluster* chargé des NFI. Il a fallu ensuite produire deux séries distinctes de rapports pour le même projet et réaliser des audits des différents volets du projet à différents moments de l'année.

Source : Mowjee, 2009.

bureau ni à lancer des programmes de relèvement qui doivent durer deux à trois ans. Il est difficile de comprendre si cette limite temporelle est due à des règles des donateurs en matière de financement humanitaire ou au fait que le système humanitaire opère une planification sur une base annuelle, même s'il s'occupe de besoins à plus long terme (encadré 5.3).

Les études de cas montrent que les donateurs font souvent appel à des instruments de financement spécifiques pour adresser un message politique pendant les processus de transition, ce qui peut avoir des répercussions négatives sur l'efficacité du développement. Ainsi, le manque de confiance dans l'aptitude du gouvernement à gérer les fonds de développement au Burundi a conduit les donateurs à autoriser une utilisation plus souple des fonds humanitaires au moment de financer des activités de transition. Au Timor-Leste, le passage précoce à l'utilisation de l'aide au développement pour renforcer les capacités du gouvernement à fournir des services a provoqué une centralisation, le recul de la fourniture des services et des déséquilibres plus profonds qui ont fini par déboucher sur la crise de 2006 (encadré 5.4).

Les exemples qui précèdent montrent à quel point il est important que les donateurs conservent de la souplesse, gardent leur cap et marient différents instruments de financement en fonction des objectifs poursuivis et du niveau d'engagement voulu avec l'État. Pour les populations touchées, peu importe la catégorie d'aide prodiguée. Il serait plus utile que les donateurs aient une palette d'outils de financement stratégiquement liés les uns aux autres pour pouvoir satisfaire tout l'éventail des besoins dans une situation de transition. La communauté internationale et les acteurs nationaux devraient aussi surveiller plus étroitement la délivrance de services aux communautés, pour s'assurer que les organisations humanitaires ne réduisent pas sensiblement leurs prestations avant que d'autres mécanismes ne soient pleinement opérationnels.

Les différents fonds mondiaux de transition – le Fonds pour la construction de la paix et de l'État (SPF) de la Banque mondiale, le PBF, l'Instrument de la stabilité de la CE et le Fonds thématique du PNUD-BPCR – devraient favoriser cette souplesse d'intervention des donateurs dans les situations de transition. Mais actuellement, ces quatre fonds partagent des mandats plus ou moins semblables et qui, potentiellement, font doublon. Cela fait ressortir les risques de concurrence et de duplication des efforts ; seule une clarification des avantages comparatifs de chacun permettrait d'améliorer le panachage des modalités de financement des fonds en commun mondiaux et propres à un pays à des fins de transition.

Une étude sur la pré-affectation de l'APD montre que les États fragiles sont souvent plus concernés par ces pratiques que des pays en développement plus stables (Adugna, 2009). Cette pré-affectation s'explique par le manque de prévisibilité, l'absence de capacités locales et un degré élevé de risque

Encadré 5.4. Financer la construction de l'État au Timor-Leste

Un examen de la coopération au développement au Timor-Leste met en évidence la tension fondamentale de l'aide dans les pays post-conflit : comment simultanément répondre aux besoins et aux défis de long terme de la construction de l'État tout en satisfaisant les attentes à court terme de la population pour une amélioration de la vie quotidienne. Les partenaires au développement ont estimé qu'en agissant à travers l'État, ils contribueraient à renforcer sa capacité à fournir des services essentiels et à assurer la croissance du secteur privé. Ils sont aussi pensés à tort que le processus de développement créerait en tant que tel un sentiment d'appartenance à la « nation », alors que l'édification de la nation passait obligatoirement par une réconciliation plus profonde entre groupes ayant un lourd passé de rivalités et d'hostilité. Or, les capacités de l'État se sont développées plus lentement que prévu et les factions rivales ont cristallisé l'insatisfaction devant l'échec à assurer un développement digne de ce nom pendant les violences de 2006. Le gouvernement a tout simplement été incapable d'absorber ces rôles en si peu de temps et la crédibilité des institutions et des hommes politiques en a pâti.

En s'intéressant pratiquement exclusivement à la construction institutionnelle de l'État, l'aide internationale :

- n'a pas résolu la plupart des problèmes essentiels qui ont fini par déboucher sur la crise de 2006, notamment l'exclusion politique et le manque d'opportunités économiques ;
- a contribué à la concentration du pouvoir politique au sein de l'autorité exécutive et au niveau national ainsi que des opportunités économiques dans la capitale, Dili ;
- a donc favorisé l'introduction de déséquilibres qui seront difficiles à corriger parce qu'il faudrait pour cela redistribuer le pouvoir et les ressources au sein du système de gouvernance ;
- a exacerbé les antagonismes latents entre les populations de l'Est et les populations de l'Ouest.

En intervenant à travers l'État, l'aide a largement suivi la tendance naturelle du gouvernement à centraliser. Mais le calendrier prévu pour construire un État timorais était irréaliste, comme l'ont aussi démontré d'autres expériences dans des pays post-conflit. Rétrospectivement, les partenaires au développement auraient dû s'engager à bien plus long terme et avoir une vision à plus longue échéance des défis liés à la construction de la paix et de l'État.

Source : Scanteam, 2007a.

associé aux investissements pour le développement dans les États fragiles. Quelles qu'en soient les raisons, la pré-affectation de l'aide tend à en limiter la souplesse puisque les partenaires d'exécution ne peuvent pas déplacer les fonds entre les différentes lignes budgétaires et priorités. Cette situation peut avoir de graves conséquences dans des environnements touchés par un conflit et extrêmement incertains, où les acteurs internationaux doivent réagir rapidement à un contexte changeant sans pouvoir compter sur le gouvernement pour décider des priorités ou les orienter et organiser l'enchaînement chronologique des interventions.

Un examen des FASM conclut que les Nations Unies et la Banque mondiale ont des politiques de pré-affectation différentes. Les FASM pour l'Iraq montrent comment la Banque mondiale n'a pas du tout bénéficié de la même latitude que les Nations Unies pour pré-affecter les fonds (Development Initiatives, 2006). Si ces différentes tiennent sans doute à des mandats institutionnels et des systèmes de relations plus vastes, il faut souligner que le Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq du Groupe des Nations Unies pour le développement était le premier FASM de l'ONU et qu'ensuite, les FASM de l'ONU dans des situations de transition n'ont en général pas autorisé les pré-affectations⁹. Il n'a pas été possible d'examiner l'impact des différents niveaux de pré-affectation sur les mécanismes de financement en commun couverts dans ce chapitre.

Enseignements et conséquences pour l'avenir à l'attention des membres du CAD

L'analyse qui précède a mis en exergue certaines expériences et certains défis liés aux fonds en commun, y compris des obstacles préoccupants associés à la planification, la coordination et l'harmonisation des financements pour les activités de transition. Elle a aussi fait ressortir certaines leçons et bonnes pratiques intéressantes qui mériteraient d'être approfondies dans le cadre des efforts du CAD pour améliorer l'architecture internationale de l'aide dans les situations de transition. Nous les reprenons point par point.

Explorer des solutions novatrices pour assurer une plus grande harmonisation et des synergies plus étroites entre les différents mécanismes de financement au niveau local. Même si les donateurs décident d'accorder un financement bilatéral important, ils doivent s'assurer que les financements bilatéral et multilatéral sont suffisamment coordonnés pour éviter tout doublon et permettre au gouvernement et aux autres donateurs de hiérarchiser leurs actions en fonction. La coordination des différents circuits de financement sera d'autant plus efficace qu'elle interviendra au niveau du pays. Les donateurs doivent également encourager une plus grande coordination à travers une division plus efficace du travail entre les programmes de financement bilatéral et

multilatéral. Pour être efficace, la division du travail doit jeter des passerelles entre les différentes communautés de politiques publiques et intégrer les activités humanitaires, de développement et de sécurité afin de garantir le financement de ces volets critiques même si certains acteurs sont incapables de le faire.

Avant tout, les donateurs doivent s'engager à réduire le morcellement des instruments de financement tel que détaillé dans les parties précédentes. Mais tout en reconnaissant les limites de certains instruments de financement et le fait que des fonds spécifiques pourront se révéler indispensables pour garantir un engagement rapide sur des problématiques critiques, les partenaires au développement devront aussi s'engager à signer des accords précis sur la coordination des différents instruments de financement et leur utilisation en appui à des objectifs définis ensemble. Des structures conjointes de gouvernance qui réunissent les différents circuits de financement pourraient être un moyen efficace de contrer les effets négatifs du morcellement.

De même, les donateurs devraient de toute urgence s'engager à réduire progressivement la pré-affectation des ressources dans les fonds en commun. Cette pré-affectation nuit à leur souplesse et annule donc les avantages de ce type de fonds.

Préciser les principes régissant les différents instruments de financement. Les partenaires au développement devraient énoncer clairement les principes qui décident de l'avantage comparatif des différents fonds et convenir de la configuration des instruments de financement intérieurs afin de garantir une certaine « fongibilité » et d'instaurer des liens entre les différents fonds et les différents guichets. Les instruments humanitaires, de développement et de sécurité devront en faire partie. Cela passe pas une compréhension précise de la manière dont ces fonds peuvent arbitrer au mieux entre la mise à disposition efficace de services et la construction de capacités gouvernementales.

Les partenaires au développement sur le terrain doivent apporter des précisions sur les principes suivants :

- ce qu'impliquerait la création de nouveaux mécanismes de financement en commun, y compris l'adoption de critères concernant le niveau adéquat de financement et la masse critique de donateurs à atteindre avant que les fonds ne soient constitués ;
- le niveau attendu d'implication, d'appropriation et de capacités d'absorption du gouvernement, grâce à une connaissance précise des capacités existantes et à venir et des liens entre les processus nationaux de budgétisation et de hiérarchisation ;
- la gestion des attentes vis-à-vis des possibilités des fonds et les stratégies de communication à déployer pour ce faire.

Améliorer la souplesse des fonds pour une réaction rapide et adaptée à des circonstances changeantes dans des situations post-conflit évolutives. Les décisions des donateurs sur les instruments à utiliser doivent s'appuyer sur une analyse des objectifs qu'ils s'efforcent d'atteindre (comme le gouvernement), au lieu de commencer par les instruments disponibles. Le recours à un panachage d'instruments évite de mettre « tous ses œufs dans le même panier » ou de se retrouver bloqué avec des instruments inefficaces ou inadaptés. Pourtant, une telle approche doit intégrer l'impératif d'harmonisation et de coordination accrues souligné précédemment entre les différents instruments et modalités et le fait que les organismes doivent trouver le juste équilibre entre souplesse et limitation maximale du morcellement des instruments.

Améliorer les liens entre planification et financement. Les processus d'aide humanitaire et de développement ont des exigences différentes en termes de planification et d'appréciation des besoins, y compris pour la participation et l'appropriation nationales ou l'horizon temporel. Il faut privilégier davantage des appréciations hiérarchisées et chronologiquement séquencées des besoins bénéficiant d'un appui fort des donateurs pour garantir une cohérence stratégique globale entre le financement bilatéral direct, l'engagement humanitaire, pour le développement et pour la sécurité et les ressources de financement.

Les expériences récentes de contrats-cadres, en Afghanistan, en RDC et au Sud-Soudan, sont riches d'enseignements pour des modalités novatrices permettant de développer la responsabilité mutuelle mais aussi en termes de bonnes pratiques. Les prochains examens de l'appréciation des besoins humanitaires et post-conflit devront aussi prévoir un volet sur les questions plus larges de cohérence et pourront utilement réfléchir à la manière d'utiliser les fonds pour jeter des ponts entre les différentes communautés de politiques publiques et assurer l'engagement de tous dans la période de transition.

Préciser les relations entre les mécanismes de financement en commun mondiaux et propres à un pays à des fins de transition. Des fonds comme le PBF, le Fonds thématique du PNUD, l'Instrument de stabilité de la CE et le Fonds pour la construction de la paix et de l'État de la Banque mondiale pourraient jouer un rôle catalytique décisif pour améliorer la rapidité et la souplesse du financement de la transition. Pour autant, la relation entre ces différents fonds doit être précisée ainsi que leurs rapports avec les mécanismes de planification et de financement propres aux pays.

Notes

1. Donini, A. (2009).
2. Cette section repose sur des entretiens avec des donateurs ainsi que sur une analyse, effectuée en 2008, pour l'équipe conjointe des donateurs établie à Juba.
3. Sabuni, A.-T., 2009.
4. La définition du CAD de l'aide multilatérale couvre les contributions aux organismes multilatéraux éligibles qui sont mises en commun et versées à la discrétion de ces organismes. Tout financement à un organisme multilatéral affecté par le donneur est donc compté comme aide bilatérale. La courbe financement multilatéral du graphique 5.3 ne comprend pas les fonds affectés et transmis à tel ou tel FASM.
5. Aujourd'hui, c'est le programme DDR le plus important au monde, censé démobiliser jusqu'à 180 000 personnes en trois ans.
6. Sabuni, A.-T., 2009.
7. La mission d'évaluation conjointe avait estimé à 13 000 USD le coût de construction d'une nouvelle salle de classe. Dans la pratique, les salles de classe les moins chères financées par le BSF sont revenues à 23 000 USD (Brown, 2008, p. 14).
8. Ce cadre fournit des orientations communes sur la manière de travailler avec les autorités nationales et les partenaires pour apporter une aide en matière de prévention des crises, de stratégies de stabilisation et de reconstruction, tout en reconnaissant les principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Il appelle le Groupe de la Banque mondiale et les organisations du système des Nations Unies à améliorer l'échange d'informations entre agences, à renforcer la planification commune, à augmenter la collaboration sur les mécanismes de financement et à encourager une culture de plus grande collaboration à travers des formations, des évaluations et des recherches conjointes.
9. À deux exceptions près : le Fonds pour la consolidation de la paix au Népal et le tout nouveau FASM pour la Sierra Leone (qui n'est pas encore opérationnel).

6. Conclusions

Ce chapitre résume les principales conclusions identifiées tout au long de ce rapport et fait ressortir quelques-unes des problématiques primordiales que la communauté internationale se doit de résoudre alors qu'elle s'efforce d'améliorer les approches du financement de la transition. Le chapitre met aussi en lumière certains domaines essentiels que, fort de ces conclusions, l'OCDE CAD doit examiner en allant de l'avant.

Conscient de l'ampleur des défis inhérents aux situations de transition, ce rapport a identifié certains des problèmes fondamentaux à résoudre pour améliorer la réponse de la communauté internationale. Deux hypothèses ont nourri les réflexions : le dysfonctionnement des flux d'aide et l'idée selon laquelle l'efficacité, la rapidité et la souplesse du financement de la transition dépendaient de l'aptitude des partenaires au développement à améliorer les politiques et les pratiques qui régissent aujourd'hui les flux financiers mais aussi de l'élargissement et de la pleine utilisation de la palette d'outils et d'instruments disponibles pour financer la transition intérieure.

Le rapport a cartographié les flux d'aide, les politiques, les procédures et les instruments disponibles au moment où les partenaires au développement s'engagent dans des situations de transition. Plusieurs conclusions générales ont été mises en évidence, reprises ici.

- **Le chapitre 3 s'est intéressé aux flux d'aide en faveur des pays fragiles et touchés par un conflit.** Il a reconnu que s'il est difficile d'estimer le niveau exact du financement de la transition, un consensus prévaut selon lequel les fonds disponibles n'arrivent pas de manière efficace et en temps utile pour satisfaire les besoins visés en priorité. Dans de nombreux cas, cela tient sans doute au manque d'accord conceptuel sur ce que constitue une activité de transition et sur la manière de mesurer les besoins. L'absence de codes de budgétisation et de notification clairement identifiés pour les différentes communautés de politiques publiques rend également délicate toute appréciation de la cohérence et de l'adéquation de la réponse internationale. Les partenaires au développement doivent redoubler d'efforts pour mesurer les besoins et les activités de transition sur toute la palette des instruments et modalités disponibles.
- **Le chapitre 4 a cartographié les politiques et les procédures qui régissent actuellement l'engagement des donateurs dans une situation de transition.** Il a mis en évidence plusieurs questions non résolues quant à l'attribution actuelle (et idéale) de la responsabilité de la transition au sein de la communauté des donateurs et des organismes d'exécution. Il a conclu que si le degré de souplesse actuel permettait de prodiguer un soutien efficace et rapide pendant une situation de transition, cette souplesse n'est pourtant pas pleinement exploitée, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la division des responsabilités entre aide humanitaire et aide au développement fait que l'on ne s'est pas suffisamment intéressé aux compétences que doit posséder le personnel des donateurs pour pouvoir gérer des transitions, complexes par nature. Ensuite, ce personnel opère souvent dans une culture professionnelle qui n'encourage pas ou ne récompense pas la prise de risque, de sorte qu'il hésite à exploiter cette souplesse des financements.

S'il prend des risques, le personnel ne s'en vante pas, de sorte que ses connaissances sur l'utilisation effective des fonds en période de transition et sur les bonnes pratiques ne sont pas institutionnalisées. En outre, le morcellement de la plupart des systèmes d'aide et le fait que l'APD ne constitue souvent qu'un volet du soutien financier global pendant une situation de transition rendent la coordination particulièrement délicate. Par conséquent, les donateurs supportent des coûts de transaction plus lourds que d'habitude, en particulier localement. Il faut s'efforcer de garantir qu'un donneur pourra effectivement s'appuyer sur la totalité des ressources et des instruments disponibles au moment de s'engager dans une situation de transition.

- **Le chapitre 5 a cartographié les instruments susceptibles d'être mobilisés au niveau local pour les activités de transition.** Il a conclu que les FASM avaient eu un rôle positif, en permettant aux partenaires au développement de s'engager de manière plus globale et plus stratégique et, une fois ces fonds pleinement opérationnels, pour des coûts de transaction moindres – pour les donateurs comme pour les gouvernements bénéficiaires. En outre, les FASM permettent aux donateurs d'adopter une approche collective des risques inhérents aux situations de transition. Mais ce chapitre a aussi souligné les défis critiques auxquels sont confrontés les FASM lorsqu'ils opèrent dans un environnement en transition – y compris les difficultés spécifiques liées aux arbitrages entre mise à disposition rapide de services et aide au développement à plus long terme. Il a également insisté sur la nécessité d'éviter le morcellement des instruments et la pré-affectation des fonds, afin d'améliorer la coordination et l'harmonisation entre les différents fonds et entre les financements bilatéraux et multilatéraux mais aussi pour améliorer la gouvernance globale du financement de la transition (y compris la communication d'informations prévisibles en temps et en heure au gouvernement).

Ce rapport met aussi en lumière certaines problématiques primordiales que la communauté internationale se doit de résoudre alors qu'elle s'efforce d'améliorer ses approches du financement de la transition. Ces défis ont trait à l'architecture de l'aide en tant que telle ; aux modalités spécifiques d'engagement utilisées pour identifier, financer, mettre en œuvre et notifier les progrès des activités de transition ; et, tout aussi important, la manière dont les partenaires au développement peuvent aborder la question de l'appropriation nationale et du développement durable. Ces trois aspects sont des conditions préalables cruciales pour assurer un financement plus prévisible, plus rapide et plus souple pendant les transitions. Chacun est discuté brièvement dans les paragraphes suivants et sera approfondi dans les prochaines directives politiques et pratiques sur le financement de la transition.

Améliorer l'angle d'attaque et la stratégie d'engagement dans une situation de transition

L'architecture actuelle de l'aide, où l'aide humanitaire et l'aide au développement sont régies par des règles différentes et souvent gérées par des secteurs différents au sein des organismes d'aide ou à l'extérieur, est un obstacle à l'efficacité parce qu'elle ne reflète pas les réalités du terrain. Les organismes d'aide se retrouvent dans une position où ils doivent s'efforcer de créer des liens entre deux ensembles distincts d'instruments.

Une vision à plus long terme de la transition est indispensable, qui s'attache moins aux instruments et aux approches disponibles qu'aux objectifs que les acteurs internationaux cherchent effectivement à soutenir. Toute la difficulté consiste à savoir comment fournir une aide efficace de long terme qui reste souple dans des situations de crise durable où les partenaires gouvernementaux sont souvent affaiblis ou illégitimes. Les acteurs de l'aide doivent envisager ce problème en ces termes et s'efforcer d'exploiter au maximum tous les instruments et capacités disponibles pour répondre aux besoins du pays au lieu de vouloir classer les besoins dans des catégories artificielles. Certains donateurs ont déjà entrepris de réduire l'écart entre le personnel et les lignes budgétaires affectés à l'humanitaire et au développement alors que d'autres ont fusionné en interne leurs sources de financement pour mieux répondre aux efforts de construction de la paix (chapitre 4).

Tout cela a des répercussions sur certains des concepts sous-tendant l'architecture actuelle de l'aide. Plus spécifiquement, l'hypothèse d'une relation linéaire logique entre les différentes phases post-conflit et les modalités de l'aide (humanitaire, transition, développement) – qui gouverne en partie les principes et engagements actuels auxquels ont souscrit les donateurs ces dernières années – ne traduit pas correctement les défis de la transition. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies (ONU, 2009) sur la construction de la paix incarne parfaitement ce dilemme en s'intéressant « au lendemain d'un conflit » alors même qu'il est difficile, concrètement, d'isoler une telle phase. Ce rapport a constaté que les donateurs préfèrent souvent recourir à l'aide humanitaire pour intervenir dans des crises durables lorsqu'ils ne veulent pas ou ne peuvent pas s'engager auprès de leurs partenaires gouvernementaux, dans la mesure où l'aide au développement est régie par des règles plus strictes pour ce qui concerne l'appropriation par le gouvernement et annonce potentiellement une approche « inchangée ».

Un problème vient s'ajouter : le fait qu'une approche linéaire de la transition part du principe qu'une série d'événements se manifeste dans les différents contextes de transition. Souvent, un tel schéma d'événements et de décisions peut évoluer en un système d'actions et d'instruments prédéfinis, déclenchés par l'enchaînement type d'événements chronologiques (négociations de paix,

accords de paix, élections, départ des forces de maintien de la paix). Dans la réalité pourtant, ces facteurs déclencheurs et actions n'ont pas grand-chose à voir avec les besoins réels.

Il faudrait au contraire préciser les hypothèses relatives à l'appropriation nationale sous-tendant les différents instruments servant à financer les transitions. Aujourd'hui, nos approches et modalités ne sont pas configurées pour pouvoir travailler correctement avec des partenaires gouvernementaux pendant la période, difficile, de la transition. Le financement sert également souvent d'instrument politique, étant donné que c'est le seul élément que les donateurs peuvent contrôler pendant cette période. Une meilleure compréhension de la manière dont les différents mécanismes et approches déterminent l'appropriation nationale mais aussi des avantages et des inconvénients de chaque instrument est indispensable pour formuler des recommandations pratiques visant à améliorer le cadre actuel de mise en œuvre.

Identifier les priorités et les objectifs

Une planification réaliste et à point nommé est une condition préalable essentielle pour la souplesse des engagements et l'efficacité des financements. Les difficultés sont immenses cependant, surtout lorsque l'on passe de processus de budgétisation sur un an (voire moins) dans le cadre humanitaire à des processus de planification à plus long terme dans le contexte post-conflit.

Les appréciations des besoins doivent reposer sur une appréhension réaliste holistique des besoins du pays et une vision précise des résultats à obtenir. En outre, elles doivent fixer et hiérarchiser les objectifs que les partenaires au développement devront atteindre ainsi que les domaines particuliers à financer et définir les responsabilités pour la mise en œuvre des activités et la justification des résultats. Enfin, des plans doivent préciser les sources spécifiques de financement et les liens entre les différents instruments et problématiques liées à la transition mais aussi tracer le cadre commun de gouvernance pour assurer la surveillance ultime. Les futurs examens des PCNA devront s'intéresser à ces questions tout en envisageant des options pour améliorer les cadres de planification et de suivi.

Qu'elle soit nationale ou internationale, la capacité d'initiative pendant la période de transition est essentielle pour garantir une planification coordonnée et l'identification des besoins. Elle est aussi indispensable pour améliorer la coordination et l'alignement des donateurs au-delà des objectifs et priorités identifiés. Les donateurs doivent coordonner leur financement, face notamment à la faiblesse des structures gouvernementales qui ne peuvent en général pas assumer cette fonction. Les expériences récentes de contrats-cadres (Afghanistan, RDC) révèlent la valeur potentielle de ces outils pour intro-

duire un cadre de responsabilité mutuelle entre gouvernements et donateurs – d'où l'intérêt d'examiner ce modèle plus en détail.

Améliorer le fonctionnement des modalités de financement en commun

Une conclusion importante ressort de ce qui précède, à savoir que les instruments de financement en commun sont une bonne solution pour encourager des approches plus holistiques et plus efficaces. Pourtant, les données présentées ici révèlent aussi que l'impact opérationnel et l'efficacité de ces fonds exigeront des améliorations significatives pour pouvoir systématiser et intégrer les enseignements positifs retirés. Les donateurs sont parfois frustrés par le manque d'institutions prêtes, disposées et à même de gérer un mécanisme relativement souple et rapide de renforcement des capacités. Le recours à des sociétés privées pour administrer les fonds (CBTF et BSF au Sud-Soudan) a été suffisamment probant pour justifier, selon certains donateurs interrogés, des coûts supérieurs.

Le manque de capacités adéquates et de soutien administratif pour gérer et orienter les FASM dans les situations d'urgence complexes a ralenti l'évolution opportune des mécanismes communs entre la phase de création et la phase opérationnelle. Plusieurs facteurs empêchent une mise en œuvre efficace, comme l'inadéquation des procédures de passation de marchés, l'absence d'infrastructures bancaires et le décalage entre le niveau des fonds et les capacités d'absorption. Les améliorations à apporter aux modalités de financement en commun devront plus spécifiquement porter sur les points suivants :

- préciser la manière dont les fonds peuvent favoriser un meilleur arbitrage entre mise à disposition des services et renforcement des capacités gouvernementales ;
- préciser l'opportunité des différents instruments et procédures de financement ainsi que les conditions minimales pour la création de nouveaux fonds en commun ;
- trouver un accord sur les options pratiques et les recommandations visant à réduire le morcellement (à la fois des mécanismes de financement et des règles de notification et de reddition de comptes) et améliorer la participation des gouvernements à la gouvernance des fonds en commun ;
- améliorer la gestion des attentes quant aux possibilités des fonds en commun et mieux accepter le fait que des situations volatiles entraînent des frais généraux plus lourds ;

- augmenter la prévisibilité des flux de financement et réduire la préaffectation des contributions dans les fonds en commun.

Adapter les politiques et les pratiques des donateurs

Les organismes d'aide doivent s'attaquer à la question cruciale de la responsabilité de la transition et adopter un angle d'attaque radicalement différent pour déterminer les réponses – en s'intéressant aux objectifs à atteindre plutôt qu'aux instruments disponibles. Un engagement plus coordonné exigera une approche différente du recrutement de personnel, à la recherche de capacités et d'expertises au sein des différentes communautés de politiques publiques et d'expertises des analyses, des stratégies et des programmes contextuelles holistiques. Les organismes d'aide devront faire évoluer les structures institutionnelles et les hommes (attitudes et incitations à prendre des risques) tout en favorisant les collaborations entre services (avec une coresponsabilité pour les résultats obtenus).

La ponctualité des affectations est l'un des facteurs de blocage à l'amélioration du financement de la transition. Certains donateurs ont créé des fonds spéciaux pour les situations de transition, afin notamment de remédier aux rigidités du système normal d'affectation. Mais on a encore du mal à savoir si ces fonds – ou, plus précisément, le financement « normal » – pourraient effectivement être ajustés de manière à fournir l'aide en temps voulu dans une situation de transition. La simple augmentation de l'aide au développement, parallèlement à la diminution proportionnée de l'aide humanitaire, ne peut signifier que l'aide au développement parvient à ses destinataires de manière satisfaisante.

Si ce rapport a montré que certains organismes donateurs avaient déjà introduit plus de souplesse, il a surtout mis en exergue certaines pratiques intéressantes sur la manière dont les donateurs ont su conjuguer différentes sources de financement à des fins de transition (chapitre 4). Un nouveau recueil d'expériences permettrait d'améliorer notre compréhension collective des possibilités d'amélioration réelle de la mise à disposition précoce, rapide et souple de financements pour le développement sans pour autant compromettre les principes humanitaires. Les donateurs doivent reconnaître le rôle potentiellement important des fonds non issus de l'APD pendant la période de transition. Cette reconnaissance n'imposera pas forcément un changement des critères actuels de l'APD mais pourrait impliquer d'autres modalités de reconnaissance/comptabilisation de l'aide allouée à des activités clés menées pendant la transition (y compris éventuellement à travers la notification spontanée de ces dépenses).

Prochaines étapes pour l'OCDE CAD

Ce rapport de l'OCDE CAD pose les jalons des futures directives politiques et opérationnelles relatives au financement de la transition. Les prochains travaux sur le financement de la transition porteront sur les aspects suivants :

- préciser les risques liés au financement de la transition et les options permettant aux donneurs de mieux gérer et atténuer ces risques ;
- exploiter de manière plus approfondie les enseignements retirés des expériences des donneurs en matière d'approches institutionnelles et politiques de la fourniture d'un financement de la transition ;
- poursuivre les travaux sur l'efficacité opérationnelle du financement de la transition à travers une série de recommandations susceptibles d'améliorer la mise en œuvre des instruments de financement en commun ;
- trouver un consensus sur les principes à appliquer aux différents instruments de financement (niveau d'appropriation nationale, rapidité, objectifs, etc.) ;
- avancer des recommandations pour améliorer les systèmes et l'architecture de l'aide actuels afin d'identifier et de financer les besoins en période de transition.

Annexe A

Définitions principales

Aide humanitaire : expression générique décrivant l'aide et les interventions destinées à sauver des vies, à atténuer la souffrance ainsi qu'à maintenir et préserver la dignité humaine pendant ou au lendemain d'une situation d'urgence.

Source : Glossaire de Global Humanitarian Assistance (GHA), Development Initiatives.

Aide publique au développement (APD) : flux financiers publics gérés dans le but principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement. Ils sont de nature concessionnelle et comportent un élément de libéralité d'au moins 25 % (avec un taux d'actualisation de 10 %). Par convention, les flux d'APD comprennent les contributions apportées par les organismes gouvernementaux donateurs, à tous les niveaux, aux pays en développement (« APD bilatérale ») et aux institutions multilatérales. Les ressources au titre de l'APD recouvrent les montants décaissés par les donateurs bilatéraux et les institutions multilatérales.

Source: OCDE, *Glossary of Statistical Terms*.

La **consolidation de la paix** implique une série de mesures visant à réduire les risques de conflit ou de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'une paix et d'un développement durables à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits.

Source : Base conceptuelle pour la consolidation de la paix destinée au système des Nations Unies et adoptée par le Comité politique du Secrétaire général en mai 2007.

Relèvement précoce : processus multidimensionnel de relèvement qui démarre dans un contexte humanitaire. Il est guidé par des principes de développement qui cherchent à s'appuyer sur les programmes humanitaires et à enclencher une dynamique de développement durable. [...] Il comprend le rétablissement des services de base, des moyens de subsistance, le logement,

la gouvernance, la sécurité et la primauté du droit, l'environnement et les dimensions sociales, notamment la réinsertion des populations déplacées.

Source: PNUD, Policy on Early Recovery, 2008.

Le **renforcement de l'appareil d'État** est un processus endogène destiné à renforcer les capacités, les institutions et la légitimité de l'État, et nourri par les relations qu'entretiennent l'État et la société. Pour s'inscrire dans une dynamique positive, les processus de renforcement de l'État supposent l'instauration de relations de réciprocité entre un État pourvoyeur de services à sa population et des groupes sociaux et politiques participant de façon constructive à la vie de l'État.

Source : OCDE CAD, Le renforcement de l'appareil d'État dans les situations de fragilité : premières conclusions, Paris, 2008.

Stabilisation : actions menées par des acteurs internationaux afin d'obtenir la fin des hostilités et de consolider la paix, laquelle se définit comme l'absence de conflit armé. Il s'agit d'un terme très utilisé par les pouvoirs publics aux États-Unis, généralement associé à l'utilisation d'instruments militaires, désignant des activités menées à plus court terme que la construction de la paix, et associé au programme de lutte contre le terrorisme lancé après les attentats du 11 septembre.

Source: Charles T. Call et Elizabeth M. Cousens (2008), « Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies », International Studies Perspectives (2008) 9, 1-21.

Annexe B

Matrice des cadres directeurs

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
<p>APPROPRIATION :</p> <p>Les pays partenaires élaborent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et coordonnent leurs actions pour le développement.</p> <p>Incitation à la participation de la société civile et des acteurs privés (particulièrement développée dans le Programme d'action d'Accra).</p> <p>Les donateurs aident à renforcer les capacités des pays partenaires à exercer un rôle prédominant.</p> <p>PAA : « L'appropriation par les pays est essentielle ».</p> <p>Élargir le dialogue à l'échelle des pays sur les politiques de développement.</p> <p>Les pays en développement vont renforcer leur capacité de conduire et gérer le développement.</p>	<p>Tenir compte du contexte local en termes de capacités et de volonté politique (1). La construction de l'État est au cœur des préoccupations (capacité, légitimité et développement économique). Cela implique inévitablement de fixer les ordres du jour et cela contrevient donc aux principes d'appropriation de la Déclaration de Paris et d'impératif de neutralité de l'initiative GHD.</p> <p>« Un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population » (3).</p> <p>Mais ils préconisent aussi de « ne pas nuire » : « les acteurs internationaux doivent essayer d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales » (7).</p>	<p>Font peu référence à l'appropriation nationale mais réaffirment « ... la responsabilité première des États à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières... » (5).</p> <p>Mettent aussi l'accent sur la participation des bénéficiaires : « une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire » (7).</p> <p>Soulignent le rôle des acteurs internationaux plutôt que des pays partenaires dans la coordination et la mise en œuvre : « reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations Unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale... » (10).</p> <p>Le renforcement des capacités (voir « alignement » infra) consiste davantage à aider le pays à « coordonner efficacement son action avec celle des partenaires œuvrant dans le domaine humanitaire » (8) qu'à prendre l'initiative de l'effort de coordination.</p> <p>« Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire... » (19).</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
<p>ALIGNEMENT : Les donateurs s'alignent sur les priorités des pays partenaires et font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies, les institutions et les procédures nationales (développement et gestion financière). Les pays partenaires réalisent des études de diagnostic et engagent des réformes sur cette base.</p>	<p>Reconnaître la nécessité de « s'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte » (7). Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Le recours à d'autres types d'instruments d'aide, comme les pactes internationaux ou les fonds d'affectation spéciale, peut faciliter l'adoption de priorités communes et le partage des responsabilités d'exécution.</p>	<p>Plutôt que d'être guidée par des objectifs nationaux, l'aide humanitaire doit s'efforcer de répondre aux besoins et doit notamment « répartir les financements humanitaires à proportion des besoins et sur la base d'une évaluation de ces besoins » (6). Cette synergie n'est possible que si les évaluations sont effectuées par le pays.</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Alignement des flux d'aide sur les priorités nationales.	<p>Le principe qui consiste à accorder la priorité à la prévention plutôt qu'à la réaction pour « qu'on ne s'arrête pas à des solutions rapides pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État » (2) fait écho au principe GHD (9), tout en privilégiant les priorités nationales (et non l'alignement).</p> <p>Mais lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement de son pays mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies » (4).</p> <p>S'aligner sur les priorités locales et/ou sur les systèmes nationaux.</p>	<p>Le principe qui préconise de « dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme... » (9) devrait favoriser les synergies pour autant que les objectifs du développement à long terme soient alignés sur les priorités nationales. Il devient problématique pour autant lorsque le gouvernement est à l'origine de la crise humanitaire que connaissent les citoyens.</p> <p>Les principes GHD accordent la priorité au bénéficiaire plutôt qu'à des priorités identifiées par le pays.</p> <p>Les principes GHD d'impartialité, ce qui suppose que la « mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination », de neutralité, ce qui impose de ne pas « favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé » et d'indépendance, ce qui veut dire qu'il « ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir » peuvent sembler aller à l'encontre des principes régissant les flux d'aide, surtout dans les situations de conflit (2).</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné.	<p>« ... renforcer la capacité des organisations régionales de prévenir et régler les conflits, et aider les États fragiles eux-mêmes à mettre en place des institutions assez solides pour pouvoir résister à la pression des facteurs politiques et économiques » (2).</p> <p>« Dans toute la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités » (7).</p>	<p>« Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires oeuvrant dans le domaine humanitaire » (8).</p>
<p>Utilisation des systèmes des pays.</p> <p>PAA : Si les donateurs recourent à des mécanismes d'acheminement de l'aide extérieurs aux systèmes nationaux, ceux-ci devront expliquer ouvertement les raisons de ce choix et réexaminer leur position à intervalles réguliers (15 b).</p> <p>Les donateurs s'efforceront d'acheminer au moins 50 % de l'aide d'État à l'État en utilisant les mécanismes fiduciaires des pays (15 e).</p>	<p>S'aligner sur les priorités et/ou les systèmes locaux (4) lorsque la volonté politique est démontrée.</p>	

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles.	<p>Reconnaître qu'il existe des liens étroits entre le domaine politique, la sécurité et le développement (5). « Les acteurs internationaux doivent s'efforcer d'aider les réformateurs nationaux à élaborer des cadres de planification uniformes pour les activités menées au niveau du pays dans les domaines politique, humanitaire et économique et en matière de sécurité et de développement ». « [I] faut être attentif à la façon dont les mécanismes de prestation de services sont conçus afin d'éviter une dépendance à long terme vis-à-vis de structures parallèles non viables, tout en déployant des efforts supplémentaires suffisants pour répondre aux besoins essentiels et humanitaires urgents » (8).</p>	<p>« Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations Unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale... » (10). Les principes se prêtent eux-mêmes à des structures parallèles de mise en œuvre, ce qui peut convenir à certaines crises, mais certainement pas à toutes (catastrophes naturelles par exemple).</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Rendre l'aide plus prévisible.	<p>« Étant donné qu'un engagement inconstant ... risque d'être déstabilisant pour les États fragiles, les acteurs internationaux se doivent d'améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays en mettant en place un système qui permette de procéder à des consultations mutuelles et d'assurer une coordination préalable à une réduction importante de la programmation » (11).</p>	<p>Un financement prévisible et en temps voulu est au cœur des principes GHD mais ceux-ci visent plutôt les fonds destinés aux agences des Nations Unies et aux ONG qu'aux pays bénéficiaires.</p> <p>« ... s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires » (5).</p> <p>« ... s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies et aux autres grandes organisations humanitaires » (12).</p> <p>« ... étudier la possibilité de moins recourir à la pré-affectation des fonds ou, à tout le moins, d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers » (13).</p> <p>« Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires » (17).</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
<p>HARMONISATION : Les donneurs coordonnent leurs actions, simplifient les procédures et partagent les informations pour éviter les doublons. Ils prêtent attention à l'harmonisation de certaines activités et initiatives de renforcement des capacités spécifiques aux États fragiles. Harmonisation des thèmes transversaux – environnement, changement climatique et égalité hommes-femmes.</p>	<p>L'harmonisation est un principe essentiel sur lequel la Déclaration de Paris s'appuie spécifiquement pour les États fragiles. Approche englobant tout le gouvernement et non pas seulement les instruments de financement ou de planification. « il est nécessaire d'adopter une approche qui embrasse l'ensemble de l'administration, c'est-à-dire qui fasse intervenir à la fois ceux qui sont chargés de la sécurité et des questions politiques et économiques » (5).</p>	<p>L'harmonisation concerne les instruments de financement et de planification en commun.</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Utilisation de procédures ou dispositifs communs (planification, financement, S&E).	<p>« S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination des acteurs internationaux... il est important de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes, en coordonnant l'engagement dans la sphère politique, en créant des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs et en prenant des initiatives qui revêtent un intérêt pratique, comme la mise en place de bureaux conjoints et l'instauration de règles communes pour la notification et en matière financière » (8).</p> <p>« Afin que les mesures prises par de nombreux donateurs pour sélectionner davantage les pays partenaires qui bénéficieront de leurs programmes d'aide ne produisent pas d'effet d'exclusion involontaire, il est essentiel d'assurer une coordination concernant la présence sur le terrain et les apports d'aide, et de mettre en place des mécanismes de financement propres à faire évoluer favorablement la situation de ces pays » (10).</p>	<p>« Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux inter-institutions des Nations Unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge... » (14).</p> <p>« ... soutenir activement la formulation de plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes » (14).</p> <p>« Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires » (16).</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
<p>Gestion axée sur les résultats</p> <p>Les pays partenaires et les donateurs s'attachent aux résultats du développement et à la manière dont ils sont mesurés.</p> <p>PAA : améliorer la transparence et la reddition de comptes aux opinions publiques sur les résultats obtenus (24).</p> <p>Améliorer la prévisibilité de l'aide à moyen terme (26).</p>	<p>« ... les acteurs internationaux se doivent d'améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays en mettant en place un système qui permette de procéder à des consultations mutuelles et d'assurer une coordination préalablement à une réduction importante de la programmation » (11).</p>	<p>« Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins et sur la base d'une évaluation de ces besoins » (6).</p> <p>« Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficience et à l'efficacité de la mise en œuvre des actions humanitaires » (21).</p> <p>« Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs » (22).</p>
<p>RESPONSABILITÉ MUTUELLE</p> <p>Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.</p> <p>Les donateurs doivent fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide.</p>	<p>« Une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire » (7).</p> <p>« Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficience et l'efficacité dans la mise en œuvre de l'action humanitaire » (15).</p>	<p>« Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification » (23).</p>
<p>Responsabilité mutuelle à l'égard des engagements pris ensemble.</p>		

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
<p>PARTENARIATS</p> <p>Le PAA introduit un engagement à bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous au service du développement.</p>	<p>Les Principes ont pour objet d'aider les acteurs internationaux (et non pas seulement les donateurs) « à promouvoir une collaboration constructive entre les parties prenantes nationales et internationales » durant des périodes de fragilité (Préambule). La société civile a un rôle clé à jouer tant en exigeant une bonne gouvernance qu'en assurant la fourniture de services (3).</p>	<p>Les donateurs s'engagent à « reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations Unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations Unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire » (10).</p>
<p>Réduire la fragmentation de l'aide (17). Entamer un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009 (17e).</p>	<p>S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux. « Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à mettre en place des bureaux conjoints, à convenir de la répartition des tâches entre les donateurs, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs et à instaurer des règles communes pour la notification et en matière financière » (8). Prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide » (10).</p>	<p>« Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations Unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge... » (14).</p>
<p>Améliorer le rapport coût-résultats des apports d'aide. Respecter les accords internationaux sur la responsabilité sociale des entreprises (18e).</p>	<p>« L'amélioration de la transparence des transactions dans le secteur minier entre les gouvernements des pays partenaires et les entreprises, souvent basées dans des pays de l'OCDE, constitue une priorité » (2).</p>	<p>Privilégier la défense d'une mise en œuvre efficace et efficiente de l'aide (15, 21).</p>

Principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Approfondir l'engagement auprès des organisations de la société civile.	Renforcer l'engagement de la société civile dans la construction de l'État (3).	Reconnaître les ONG comme l'un des partenaires ayant un rôle primordial dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire (10).
Adapter les politiques d'aide visant des pays en situation précaire.		« Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement » (9).
« Les donateurs s'attacheront à mettre au point des modalités de financement souples, rapides et s'inscrivant dans la durée, reposant, le cas échéant, sur la mise en commun de fonds afin (i) d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme ; (ii) d'appuyer la stabilisation, y compris la construction de la paix et l'édification d'États compétents, responsables et réactifs ».		
Les donateurs encourageront les partenariats avec le système des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres donateurs (21d).		
Assurer le suivi de la mise en application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et partager les conclusions tirées de cet exercice en les intégrant dans les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (21e).		

Annexe C

Liste des donateurs et de leurs instruments de financement

Donneur	Fonds/poste budgétaire	Date (estimation)	Organisme responsable de la gestion	Budget alloué	Règles de gouvernance
Canada	Fonds pour la paix et la sécurité mondiales	2005	Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR)	235 millions USD pour l'exercice budgétaire 2007-08.	
Danemark	Initiative des régions d'origine (Region of Origin)	2003	Département des affaires humanitaires, ministère des Affaires étrangères		
Danemark	Fonds pour la paix et la stabilité (Peace and Stability Fund)	1999	Ministère des Affaires étrangères	11 millions DKK en 2009 pour activités non éligibles à l'APD + 250 millions DKK pour les activités éligibles à l'APD. Pour 2010, espère se voir allouer 100 millions DKK pour les activités non éligibles à l'APD (fonds du MAE et fonds actuels du MdD) en plus des 250 millions DKK.	Actuellement, uniquement pour les activités non éligibles à l'APD. Le MAE ne prévoit pas de fusion des financements APD et non APD en un seul fonds.

Donneur	Fonds/poste budgétaire	Date (estimation)	Organisme responsable de la gestion	Budget alloué	Règles de gouvernance
CE	Instrument de stabilité	2006	DG RELEX (éléments globaux à court terme) et AIDCO (éléments à long terme)	2.06 milliards EUR sur sept ans (2007-13).	Peut financer des activités non éligibles à l'APD mais ne l'a pas encore fait.
CE	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique	2003	Union africaine	300 millions EUR.	L'argent provient du Fonds européen de développement (FED) mais finance des activités non éligibles à l'APD. Pourtant, les États membres comptabilisent ces contributions au titre l'APD puisqu'elles ne représentent qu'un faible pourcentage du FED.
CE	Programme thématique de sécurité alimentaire (élément FSTP)	2006 (pour la période initiale 2007-13)	AIDCO	267,48 millions EUR pour la période 2007-10.	Ne peut pas financer des activités non éligibles à l'APD.
Allemagne	Ligne budgétaire pour une aide d'urgence et transitoire axée sur le développement	2005	Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement		Finance habituellement des activités de six mois à un an pouvant aller jusqu'à des projets de trois à cinq ans. Cet horizon temporel peut être élargi au besoin, notamment pour préparer le terrain de la coopération au développement. Les fonds sont alloués sur une base annuelle, mais le gouvernement prévoit de passer à un financement pluriannuel. Ce poste budgétaire peut aussi opérer parallèlement au financement du développement. En Afghanistan, il comporte un important volet de renforcement des capacités et fonctionnera pendant 10 ans. Ne peut pas financer des activités non éligibles à l'APD.

Donneur	Fonds/poste budgétaire	Date (estimation)	Organisme responsable de la gestion	Budget alloué	Règles de gouvernance
Pays-Bas	Fonds de stabilisation (Stabilisation Fund)	2004	Commission réunissant du personnel de différents départements du MAE et du MdD. Mais seule l'unité de construction de la paix et de la stabilité et le département de la politique de sécurité (MAE) peuvent exercer un contrôle budgétaire.	90 millions EUR (activités éligibles ou non à l'APD).	Finance des activités jugées prioritaires pour la sécurité, la construction de l'État et le développement (primauté du droit, sûreté des citoyens, SSR, DDR, contrôle des armes légères, déminage et formation de la police). La comptabilisation des activités au titre de l'APD ou non n'est effectuée qu'a posteriori. Peut financer des activités éligibles à l'APD également à travers des instruments pour le développement. Le fonds de stabilisation reste le principal instrument pour permettre au gouvernement d'agir opportunément dans les États fragiles. Aucune limite officielle de taille des projets mais s'efforce d'avoir des programmes qui n'accaparent pas une trop grosse part du budget. Met l'accent sur la rapidité des décisions à instaurer des partenariats. Le délai minimal de décision est d'une semaine même si les versements peuvent prendre plus de temps.
Norvège	Poste budgétaire pour la transition	2002	Ministère du Développement international	450 millions NOK en 2004 (soit environ 65 millions USD).	
RU	Fonds d'aide à la stabilisation (Stabilisation Aid Fund)	2007	Unité de stabilisation (MdD, DFID et membres du MAE)	2008-09 selon Hansard ¹ . Budget original de 269 millions GBP ²	Peut financer des activités non éligibles à l'APD.

Donneur	Fonds/poste budgétaire	Date (estimation)	Organisme responsable de la gestion	Budget alloué	Règles de gouvernance
RU	Groupe de prévention des conflits (Conflict Prevention Pool)	Actuellement : 2008 ; au départ : 2001	Cogéré par le MAE et le DFID. Deux mécanismes du DFID : CHASE (unité globale) et Unité de la prévention des conflits et de l'aide humanitaire pour l'Afrique (ACHU – division Afrique)	112 millions GBP en 2008-09	Peut financer des activités non éligibles à l'APD.

Notes : 1. www.publications.parliament.uk/pa/cm/200809/cmhansrd/cm090223/text/90223w0010.htm.

2. www.stabilisationunit.gov.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=54:about-the-stabilisation-unit&catid=36:about&Itemid=60.

Annexe D

Études de cas par pays

Afghanistan

Le tableau D.1 donne un aperçu des fonds en commun mis en place pour l'Afghanistan. Lors des deux réunions de Bruxelles et de Tokyo, début 2002, les donateurs ont validé le principe selon lequel le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) prendrait la relève du Fonds pour l'autorité intérimaire afghane (AIAF) pour l'appui budgétaire au gouvernement afghan. Le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a approuvé l'ARTF le 27 mars 2002. L'accord de subvention a été signé en mai et le fonds est devenu opérationnel fin mai 2002. Parallèlement, le PNUD a créé le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan (LOTFA), puisque la Banque mondiale ne peut pas financer d'activités en rapport avec le maintien de l'ordre.

Tableau D.1. Instruments de mise en commun de fonds pour l'Afghanistan

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds pour l'autorité intermédiaire afghane (AIAF)	Janvier 2002	Juillet 2002	<p>Soutien à l'autorité intermédiaire afghane pendant ses six mois d'exercice.</p> <p>Renforcement de la crédibilité et de la légitimité de l'autorité intermédiaire en s'assurant qu'elle puisse payer les fonctionnaires et commencer à fournir des services sociaux de base aux citoyens afghans.</p>	PNUD	<p>Le PNUD a connu au départ des difficultés de versement des fonds et d'imputabilité, faute d'infrastructure financière adéquate et de processus de paie. Cette situation a préoccupé plusieurs donateurs et la contribution de la CE, de 20 millions d'euros, a été conditionnée à la mise en place de contrôles monétaires efficaces par l'autorité intermédiaire. Le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec le FMI et la banque centrale d'Afghanistan (DA Afghanistan Bank) pour introduire les mécanismes permettant de rassurer les donateurs.</p>

Tableau D.1. Instruments de mise en commun de fonds pour l'Afghanistan (suite)

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF)	Mai 2002	L'ARTF était censé prendre fin deux ans après l'élection d'un gouvernement permanent ou, au plus tard, le 30 juin 2006. Il a été reconduit jusqu'en juin 2020.	<p>(i) Promouvoir la transparence et la responsabilité quant à l'utilisation de l'aide à la reconstruction ;</p> <p>(ii) aider à renforcer le budget national comme vecteur d'alignement du programme de reconstruction sur les objectifs nationaux ;</p> <p>(iii) réduire la charge pesant sur une administration réduite pendant les premières années de renouveau, tout en permettant le développement des capacités dans le temps ;</p> <p>(iv) aider à financer les dépenses budgétaires courantes indispensables pour que le gouvernement puisse effectivement fonctionner ;</p> <p>(v) fournir un mécanisme pratique pour les donateurs afin de financer les investissements prioritaires.</p>	<p>Banque mondiale</p> <p>Gouverné par un comité de gestion composé du PNUD, de la MANUA, de la Banque asiatique de développement et de la Banque islamique de développement¹.</p> <p>L'inclusion de grands acteurs multilatéraux est un changement d'approche pour la Banque mondiale qui a l'habitude d'assumer seule la pleine responsabilité de la gestion des fonds.</p>	<p>Début 2004, la Banque mondiale a constitué une équipe de gestion de l'ARTF à Kaboul pour remédier aux blocages dans le versement des fonds. Elle a aussi créé une équipe de gestion financière et des versements, pour surveiller à la fois les crédits réguliers Banque mondiale/IDA et l'ARTF. Un examen indépendant conduit en 2005 a jugé positive la nomination d'un responsable du suivi (MA) indépendant pour le fonds. Le MA surveille, appuie et rend compte des demandes de remboursement présentées au guichet des dépenses de fonctionnement au regard des critères d'éligibilité et des normes fiduciaires (Scanteam, 2005).</p>
Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan (LOFTA)	Mai 2002		<p>(i) Paiement des salaires des forces de police sur l'ensemble du territoire ;</p> <p>(ii) acquisition d'équipement non létal ;</p> <p>(iii) réhabilitation des bâtiments de police ;</p> <p>(iv) intégration des questions d'égalité hommes-femmes ;</p> <p>(v) développement des institutions.</p>	FASM/PNUD	<p>À ce jour, les contributions des donateurs s'élèvent à 197 965 728 USD.</p>

En avril 2009, l'ARTF² avait récupéré 3.04 milliards USD de contributions versées. Le graphique D.1 fait apparaître les décaissements de l'ARTF entre les années solaires 1381 et 1387 (l'AS1387 va du 21 mars 2008 au 20 mars 2009). On voit que l'ARTF a commencé par privilégier les dépenses de fonctionnement et que les décaissements au titre du guichet « investissements » n'ont vraiment démarré que pendant la troisième année de fonctionnement. L'ARTF a déboursé quelque 40 millions USD pendant l'AS1383 (mars 2004-mars 2005) mais Scanteam estime que plus de 3 milliards USD ont été alloués à différentes activités d'investissement pendant cette période (Scanteam, 2005). L'ARTF a donc fourni un peu plus de 1 % du total des fonds investis au départ. Les financements à travers le guichet « investissements » de l'ARTF pour l'AS1387 avaient tout juste dépassé les 800 millions USD en mars 2009.

L'ARTF a occupé une place bien plus importante dans le budget national puisque même en AS1382, il a contribué à plus de 47 % du budget de fonctionnement du gouvernement. Même si le taux est retombé à 35 % pour l'AS1385 et à 29 % pour l'AS1386, le fonds reste important, du point de vue budgétaire (Scanteam, 2008).

En 2005, le gouvernement et la Banque mondiale ont eu le sentiment que l'aide fournie en dehors du budget manquait de transparence (les donateurs ne donnant que peu d'informations sur ce qu'ils finançaient) ; qu'elle n'allait pas aux besoins prioritaires ou qu'elle faisait doublon avec des programmes des autorités ; qu'elle nuisait à la redevabilité du gouvernement vis-à-vis de ses citoyens pour la délivrance des services ; qu'elle ne prenait pas en compte les besoins de dépenses de fonctionnement (personnel hospitalier ou entretien des routes) ; et qu'elle était plus lente et plus coûteuse à mettre en œuvre. Pourtant, une étude de 2008 a constaté que les fonds des donateurs s'orientaient davantage vers un financement discrétionnaire et vers des programmes et des projets à mesure que la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS) est affinée et devient un outil de programmation satisfaisant. L'ANDS et le Pacte pour l'Afghanistan fournissent un cadre d'engagement mutuel à l'initiative du gouvernement pour améliorer l'efficacité et les résultats des financements fournis par le gouvernement et par les donateurs.

L'ARTF possède son propre comité de pilotage (baptisé officieusement la « réunion des donateurs »). Ce comité devait réunir des membres du comité de gestion, tous les donateurs qui apportent au moins 5 millions USD par an et deux donateurs moins importants (participation tournante). Dans la pratique, le comité a été ouvert à tous les contributeurs. Le gouvernement, représenté par le ministère des Finances, siège au comité de gestion et à la réunion des donateurs à titre d'observateur et a participé activement aux discussions. Il a profité des réunions pour présenter les politiques et les priorités des futurs financements de l'ARTF, ce qui a facilité la coordination entre donateurs en garantissant que :

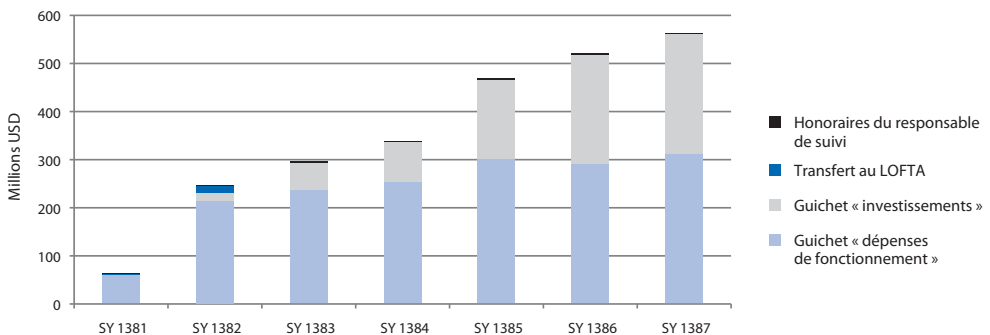
- tous les financements de l'ARTF sont bien conformes au budget ;

- tous les partenaires financiers sont invités à participer aux réunions de l'ARTF ;
- les représentants du gouvernement sont invités à participer aux réunions pour des discussions ouvertes ;
- le public est pleinement informé de ses activités et des financements, grâce à un site web d'accès ouvert.

Pourtant, dans les évaluations de 2005 et de 2008, les donateurs ont fait part de leur frustration devant l'absence de débats sur les politiques au moment de décider des financements. Mais il faudrait pour cela que les donateurs s'engagent davantage et à plus haut niveau alors que, si l'on en croit l'évaluation de 2008, la faible participation des donateurs dans l'ARTF est troublante. Les donateurs se sont mis d'accord, avec d'autres, sur le fait que les autorités nationales devaient gérer la coordination et que l'ARTF ne pouvait pas promouvoir ou concevoir son propre rôle ou forum de politique générale.

La PCNA entreprise en janvier 2002 a estimé un « scénario de référence » des besoins (par rapport à un scénario haut et un scénario bas) pour les investissements en capital et l'assistance technique ainsi que les coûts de fonctionnement conformément aux données du tableau D.2. Le tableau s'appuie sur les données du CAD sur le versement de l'aide (qui ont également servi pour le graphique D.1) afin de faire apparaître le total de l'aide fournie la première année (2002), au bout de deux ans et demi et après cinq ans par rapport aux besoins totaux évalués par la PCNA. Aucun élément ne permet de savoir dans quelle mesure l'aide au développement fournie par les donateurs du CAD est effectivement allée aux besoins couverts par la PCNA mais le total des montants est bien inférieur aux besoins annoncés pour les premières années de fonctionnement de la nouvelle administration.

Graphique D.1. Décaissements de l'ARTF – AS1381-1387



Source : rapport financier de l'administrateur de l'ARTF, 20 avril 2009.

Lors de la conférence de Tokyo, en janvier 2002, les donateurs se sont engagés à dépenser 1.9 milliard USD en 2002. Lorsque les autorités afghanes et les donateurs internationaux se sont retrouvés à Kaboul en octobre 2002 pour le Groupe de mise en œuvre (*Implementation Group*), les donateurs ont indiqué avoir engagé 1.8 milliard USD pour différents organismes, fonds ou projets et que pratiquement 1.4 milliard USD avaient été effectivement versés à ces organismes, fonds ou projets³. Mais les données du CAD sur les versements ne confirment pas ces chiffres, comme le montre le tableau D.2.

Tableau D.2. **Besoins d'aide pour l'Afghanistan (millions USD)**

Secteur	1 an	2,5 ans	5 ans	10 ans
Développement (sécurité comprise)	1 000	3 110	7 110	11 530
Coûts de fonctionnement	700	1 800	3 100	3 100
Total des besoins	1 700	4 910	10 210	14 630
Total de l'aide au développement des pays du CAD	688	2 803	8 865.5	

Source : *Multi-agency report* (rapport écrit par plusieurs agences), 2002.

Burundi

Le tableau D.3 donne un aperçu des deux instruments de mise en commun de fonds pour le Burundi. Le pays a en outre bénéficié de financements à travers le Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP) de la Banque mondiale.

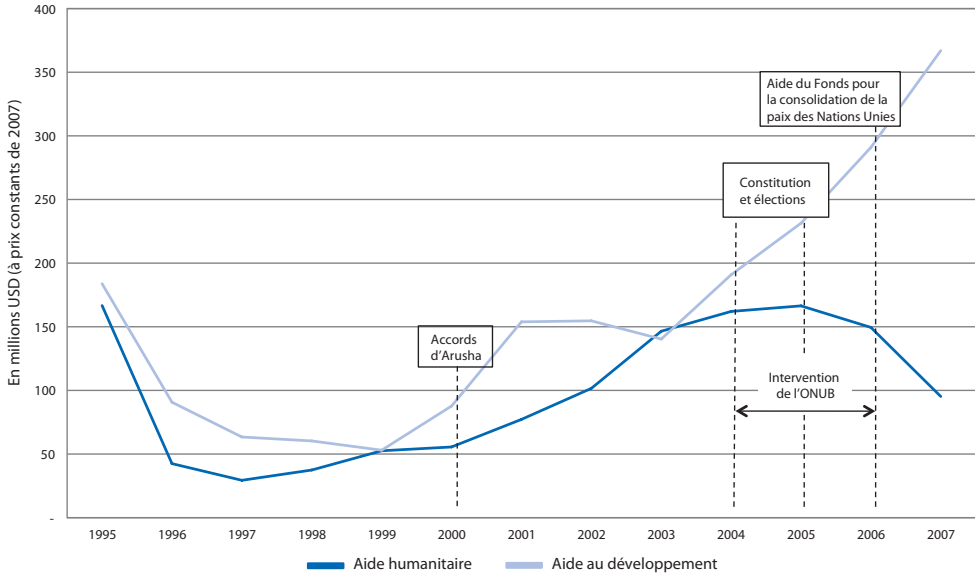
Le graphique D.2 retrace les flux d'aide humanitaire et au développement pour le Burundi par rapport aux principaux événements historiques. Les deux types de flux ont brusquement régressé en 1996, au moment du coup d'État de Pierre Buyoya. L'accord de paix signé à Arusha en 2000 a donné le signal d'une reprise de l'aide au développement. L'aide humanitaire a atteint son apogée en 2005, année des élections, alors que l'aide au développement a considérablement augmenté en 2003. Le Burundi n'avait pas mené de PCNA complète, mais le gouvernement a présenté un plan d'action prioritaire (PAP) à une table ronde de donateurs les 24 et 25 mai 2007. Les donateurs se sont alors engagés selon les termes suivants⁴ :

- Belgique : 100 millions EUR pour le PAP et 4 millions EUR pour l'appui budgétaire ;
- Allemagne : 60 millions EUR ;

Tableau D.3. Instruments de mise en commun de fonds pour le Burundi

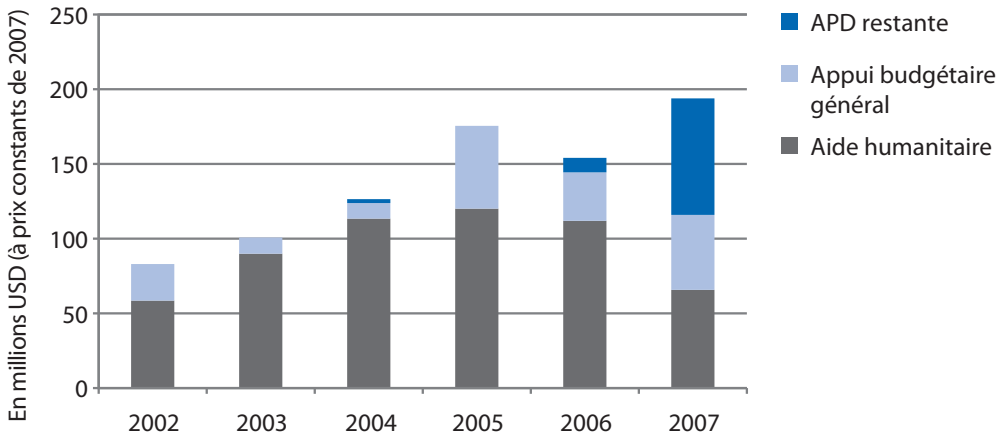
Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds fiduciaire du programme d'urgence pour le Burundi	2006	2009	(i) Renforcer les capacités de coordination pour le développement (ii) Améliorer les conditions de vie des communautés (iii) Restaurer les capacités de production et l'accès, surtout pour les victimes, à des revenus et des moyens de production pour un retour à des conditions de vie normales (iv) Promouvoir une coexistence pacifique et la réconciliation nationale	Fonds fiduciaire ouvert du PNUD	Créé pour un an, le Fonds a fonctionné pendant 36 mois du fait des difficultés de versement. Budget total : 17,1 millions USD Donneurs : Royaume-Uni : 10,9 millions USD ; Belgique : 3,9 millions USD ; Norvège : 2,2 millions USD ; Maroc : 0,1 million USD.
Fonds pour la consolidation de la paix (PBF)	Décembre 2006	En cours	(i) Bonne gouvernance (ii) Renforcement de la primauté du droit dans les forces de sécurité (iii) Renforcement de la justice, défense des droits de l'homme, réconciliation et lutte contre l'impunité (iv) Aspects fonciers, en particulier dans le contexte de la réintégration des populations touchées (Bureau d'appui à la consolidation de la paix de l'ONU, 2007)	FASM/PNUD	Le Fonds pour la consolidation de la paix a apporté 35 millions USD de financement.
Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP) dans la région élargie des Grands Lacs	2002	Juin 2009	À ce jour, 26 279 personnes démobilisées (dont 3 261 enfants soldats et 511 femmes anciennes combattantes) ; 23 018 anciens gardiens de la paix et membres de milices ont reçu des indemnités de réinsertion. L'ES/CNDRR continue de se préparer à la démobilisation des combattants du FNL-PALIPEHUTU. • 14 813 anciens combattants adultes ont reçu une aide à la réinsertion de même que tous les enfants démobilisés. Le PNDDR a démobilisé 3 498 anciens combattants handicapés.	Banque mondiale	Financement total : 77,87 millions USD, dont IDA : dons de 36,07 millions USD (73 % déboursés) et FASM : dons de 41,8 millions USD (58,1 % déboursés). Versements effectués au 31 juillet 2008 : Programme national : 24 154 616 USD Projet spécial (UNICEF/Burundi) : 3 474 016 USD

Graphique D.2. Aide humanitaire et aide au développement pour le Burundi



Source: CAD 2a – versements.

Graphique D.3. Aide humanitaire, appui budgétaire général et APD pour le Burundi, 2002-2007



Source : CAD 2a – versements.

- Pays-Bas : 22 millions EUR par an pendant trois ans ;
- Norvège : 10 millions EUR plus 327 millions EUR pour le PAP ;
- États-Unis : 28.5 millions USD par an en 2007-08.

Le graphique D.3 montre que lorsque les donateurs sont confrontés à des capacités gouvernementales défaillantes, ils tendent à privilégier l'aide humanitaire. C'est la raison pour laquelle le Burundi se trouve dans une situation inhabituelle en ayant reçu à la fois un appui budgétaire (dont l'utilisation était laissée à la discrétion du gouvernement) et une aide humanitaire (qui n'est pas considérée comme une aide programmable par pays) entre 2002 et 2007. Mais l'aide humanitaire a considérablement reculé en pourcentage de l'APD entre 2006 et 2007 alors que les autres formes d'APD augmentaient sensiblement.

République centrafricaine (RCA)

En 2005, le coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU qualifiait la République centrafricaine (RCA) de « crise la plus oubliée du monde ». Depuis, un certain nombre d'acteurs ont pris des dispositions pour sensibiliser aux besoins d'aide humanitaire et d'aide au développement de ce pays⁵. Le gouvernement français a notamment organisé à Paris, en juillet 2005, une réunion des donateurs visant à discuter des besoins de la RCA. À cette occasion, la RCA a été classée dans les pays post-conflit, sans doute parce que la situation sécuritaire s'était stabilisée depuis le coup d'État de 2003. Depuis 2005 pourtant, les violences se poursuivent, notamment dans le Nord. En 2008, le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays dans cette région a triplé, pour atteindre 280 000 individus⁶. D'autres déplacements intérieurs ont eu lieu en 2009.

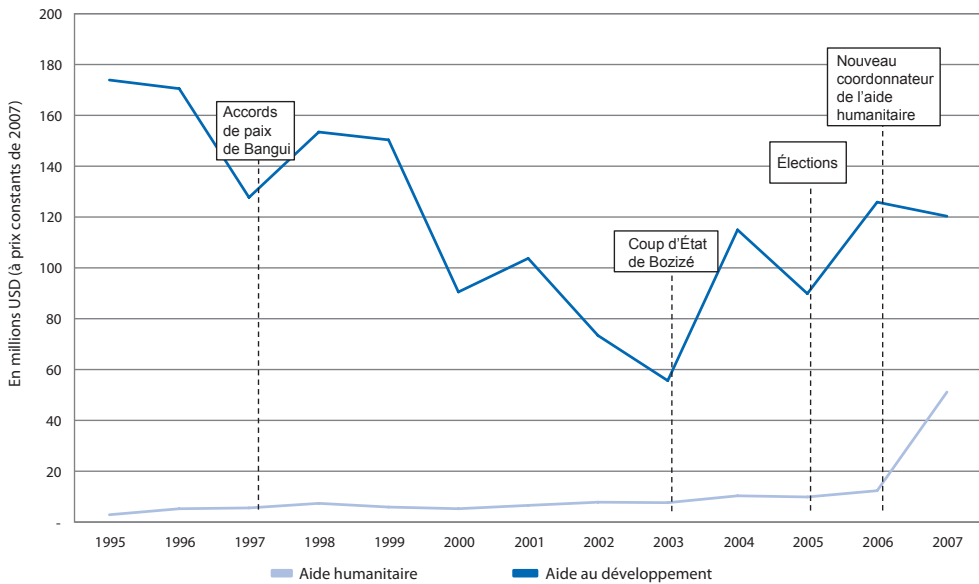
La RCA bénéficie de trois sources de financement mis en commun : un fonds humanitaire à l'échelle du pays, des contributions du Fonds pour la consolidation de paix et le MDRP régional. Le tableau D.4 présente rapidement ces trois instruments.

Le graphique D.4 montre l'extrême faiblesse des niveaux d'aide humanitaire à la RCA jusqu'à l'introduction des appels globaux des Nations Unies en 2003. À partir de là, l'aide humanitaire augmente mais légèrement seulement. On voit aussi qu'avec la nomination d'un HC dynamique qui défend la cause de la RCA et met en place un instrument – l'ERF/CHF – pour permettre aux donateurs d'acheminer leurs fonds, l'aide humanitaire fait un véritable bond (de 38 millions USD en 2006 – année où le HC est nommé – à 91 millions USD en 2007 puis 118 millions USD en 2008). Sur ces sommes, environ 6 millions USD seulement ont transité chaque année à travers l'ERF en 2007 et en 2008 mais on s'accorde à reconnaître que la confiance des donateurs dans le HC est à l'origine de cette augmentation des financements.

Tableau D.4. Instruments de mise en commun de fonds pour la République centrafricaine

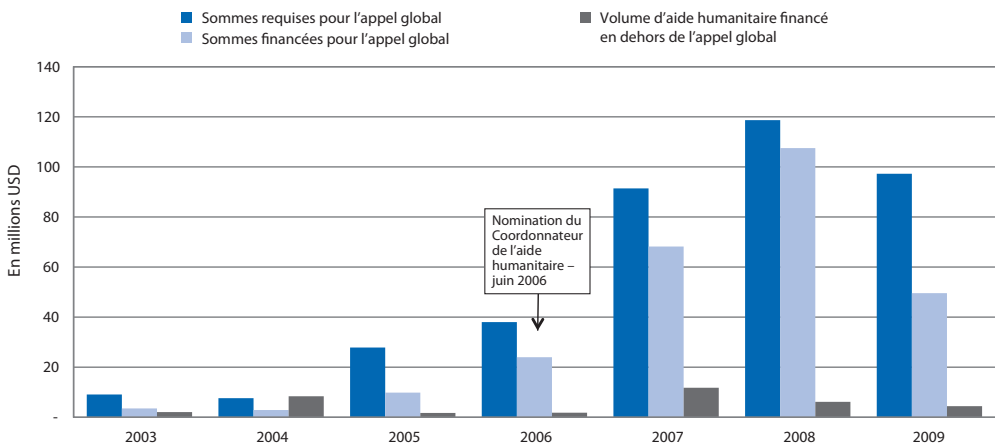
Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds d'urgence humanitaire (ERF)	2007	Juillet 2008	Permettre aux ONG et aux organes des Nations Unies d'obtenir des fonds rapidement pour couvrir les besoins ou commencer à intervenir.	Géré par le HC ; l'OCHA agit en tant qu'administrateur financier.	Se concentre pratiquement exclusivement sur les besoins humanitaires du Nord du pays. Cinq donateurs ont apporté 5.7 millions USD : l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni.
Fonds humanitaire commun (CHF)	Juillet 2008		(i) Permettre aux ONG et aux organes des Nations Unies de recevoir des fonds rapidement pour l'aide humanitaire et les programmes de relèvement précoce décidés en fonction de besoins hiérarchisés. (ii) Permettre aux agences d'aide de couvrir les besoins ou de commencer leurs interventions.	Géré par le HC ; le PNUD agit en tant qu'administrateur financier.	Quatre des cinq donateurs de l'ERF ont apporté 7 millions USD (la Norvège n'a pas contribué au CHF). À ce jour, le CHF a alloué quelque 5.5 millions USD ⁴ .
Fonds pour la consolidation de la paix (PBF)	Juin 2008		SSR – 4 millions USD Promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit – 3.4 millions USD Relance des communautés touchées par le conflit (PDI comprises) – 2.6 millions USD	FASM/PNUD	10 millions USD alloués au titre du guichet I. En septembre 2007, le PBF a alloué 801 975 USD au titre du guichet III (dialogue politique inclusif).
Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP)	2002	Juin 2009	Activités : 7 565 anciens combattants démobilisés et bénéficiant d'une aide à la réinsertion. Réhabilitation des petites infrastructures pour permettre le retour des communautés.	Banque mondiale	Financement : projet spécial du PNUD de 9.8 millions USD (débourssé à 100 %).

Graphique D.4. Aide humanitaire et aide au développement à la République centrafricaine (données APD)



Source : CAD 2a – versements.

Graphique D.5. Financement accordé à la République centrafricaine, 2003-2009 (données FTS)



Source: FTS. Chiffres pour 2009 au 6 juillet.

À l'inverse, l'aide au développement (graphique D.4) a été très erratique, contredisant ainsi les engagements pris par les donateurs en faveur d'un financement prévisible. Cela souligne sans doute la difficulté d'apporter une aide au développement dans un contexte mouvant.

Le graphique D.5 s'appuie sur des données FTS et non plus sur les données du CAD utilisées auparavant. Elle retrace les apports totaux d'aide humanitaire à la RCA depuis 2003, année où les Nations Unies ont commencé à lancer un appel global. Elle indique les montants réclamés au titre du PAG ainsi que le financement d'activités relevant ou non du PAG. De 2003 à 2005, les donateurs n'ont financé que 35-38% des activités de l'appel. Les chiffres ont pratiquement doublé en 2006 (63%) et en 2008, les donateurs ont financé 90% de l'appel, alors même que les sommes réclamées au titre du PAG ont brusquement augmenté, de 38 millions USD en 2006 à 91.4 millions USD en 2007 puis à 118.6 millions USD en 2008 avant de retomber à 97 millions USD en 2009.

Si l'un des objectifs du CERF est de garantir des financements pour des crises sous-financées comme celles de la RCA, les sommes apportées à la RCA à travers le CERF ne représentent qu'une part minime des financements acheminés à travers le PAG. Avec l'augmentation des financements PAG, la part du CERF est passée de 23% du total des financements PAG en 2006 à 10% en 2007 puis à 3% en 2008. Les contributions du CERF paraîtraient encore plus faibles comparées au total de l'aide humanitaire allouée à la RCA.

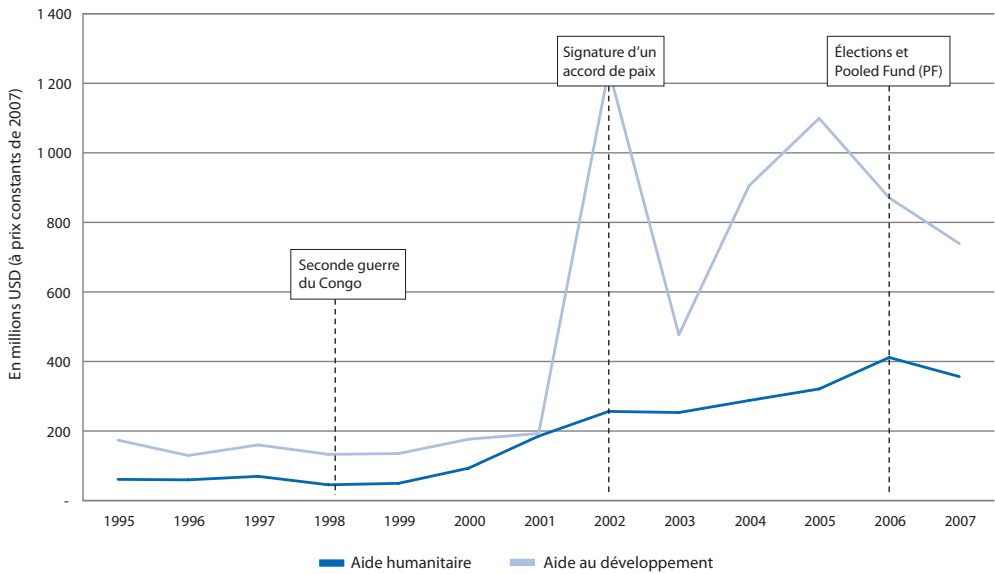
République démocratique du Congo (RDC)

Comme en RCA et à l'exception du MDRP, les principaux instruments de mise en commun des fonds pour la RDC relevaient de l'aide humanitaire. Le pays dispose d'un fonds d'intervention rapide de taille restreinte depuis 2000. En 2006, la RDC est devenue l'un des deux pays pilotes pour la mise en place d'un fonds humanitaire commun (CHF), baptisé *Pooled Fund* (PF). Une évaluation du PF, effectuée en 2007, a constaté qu'il avait servi à appuyer des activités de relèvement précoce/de transition, signe d'une approche pragmatique de l'action humanitaire⁸. En RDC, le plan d'action humanitaire intègre des objectifs explicites de transition et le HC a apporté des financements aux provinces occidentales où les indicateurs peuvent être aussi mauvais que dans l'Est du pays ravagé par la guerre, du fait de l'isolement des communautés et de la quasi-inexistence des services publics ou de santé⁹. Certains donateurs et organismes sont mal à l'aise avec cette utilisation large de l'aide humanitaire par le HC, au motif que les ressources allouées à l'aide humanitaire étant réduites, elles devraient privilégier la satisfaction de besoins urgents et le sauvetage de vies humaines. Mais le DFID et l'ASDI par exemple soutiennent davantage cette approche, parce qu'ils ont une vision plus souple de l'aide humanitaire.

Tableau D.5. Instruments de mise en commun de fonds pour la République démocratique du Congo

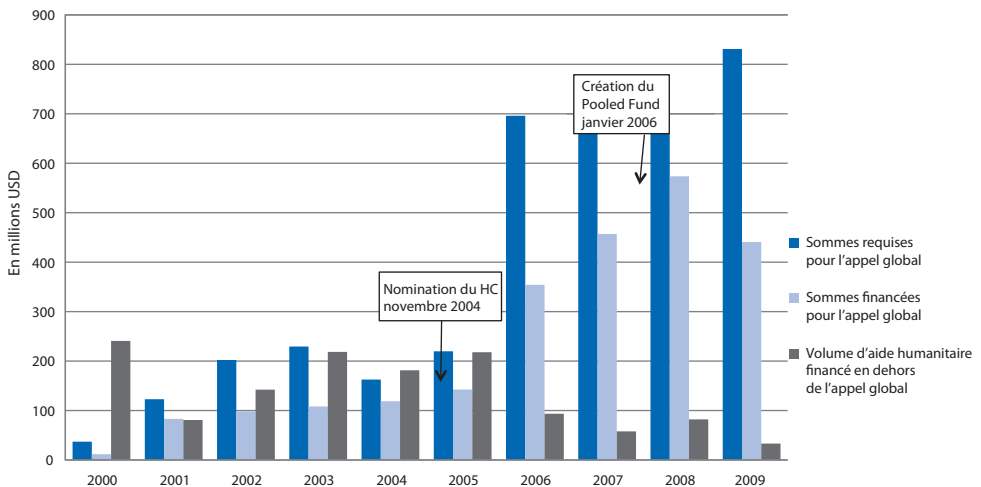
Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Pooled Fund (PF)	Janvier 2006		(i) Servir de truchement pour le financement d'un plan stratégique pour une réaction humanitaire coordonnée (comme par exemple le plan d'action humanitaire). (ii) Garantir un ciblage stratégique des financements sur des besoins prioritaires. (iii) Renforcer les mécanismes de coordination humanitaire.	FASM/PNUD Le HC est le responsable ultime de la gestion du fonds. Une unité mixte du PF OCHA-PNUD l'aide dans la gestion quotidienne.	Le PF a décentralisé le processus d'affectation à travers des groupes sectoriels provinciaux (mécanisme de coordination sectoriel). Il a reçu 357 millions USD de contributions des donateurs entre 2005 et 2008.
Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP)	2002	Jun 2009	Activités : 102 148 adultes démobilisés ; nombre de cas à régler en suspens : entre 60 et 70 000. Primes de réinsertion en cours pour 102 013 bénéficiaires. Appui à la réinsertion contracté pour 56 297 personnes, avec plus de 47 000 bénéficiaires engagés dans des activités. 30 219 enfants relâchés par les groupes armés.	Banque mondiale	Financement total : 210.74 millions USD, dont IDA : dons de 110.74 millions USD (86.9 % déboursés) et FASM : dons de 100 millions USD (90.5 % déboursés). Financement additionnel : dons de 50 millions USD (versement censé démarrer en septembre 2008). Versements : Programme national : 90 550 443 USD Projets spéciaux (en totalité) : 33 305 763 USD

Graphique D.6. Aide humanitaire et aide au développement à la République démocratique du Congo (données APD)



Source : CAD 2a – versements.

Graphique D.7. Financement accordé à la République démocratique du Congo, 2003-2009 (données FTS)



Source : FTS, chiffres pour 2009 au 6 juillet.

Le graphique D.6 montre que l'aide humanitaire à la RDC a été en constante augmentation depuis 2000. Malgré la signature d'un accord de paix en 2002 et les élections de 2006, l'aide humanitaire continue de progresser à cause des besoins dans l'Est du pays, ravagé par le conflit. On voit là que les situations de transition ne peuvent se cliver en aide humanitaire ou aide au développement mais qu'il s'agit au contraire de conjuguer judicieusement les deux.

L'aide au développement allouée à la RDC a atteint un pic en 2002 (correspondant à un important allègement de dette consenti même si les données utilisées ici n'intègrent pas les allègements de dette). L'autre pic de 2005 peut être attribué au financement en vue des élections. L'un des donateurs interrogés a indiqué que les donateurs, qui savaient que la période postélectorale serait cruciale pour les interventions de développement, n'ont pourtant pas réussi à se mettre d'accord sur les besoins. Les dirigeants locaux étaient trop accaparés par les élections pour donner des indications indispensables quant aux priorités et aux objectifs. Aucune autre entité n'a pris les commandes et aucun mécanisme n'a permis de réunir les donateurs. Par conséquent, la communauté internationale a raté l'occasion d'être à la hauteur des attentes des populations au lendemain des élections.

À partir de données FTS, le graphique D.7 montre qu'avec la nomination d'un HC respecté et expérimenté, l'aide humanitaire totale a augmenté de 60 millions USD entre 2004 et 2005 et à nouveau de 80 millions USD entre 2005 et 2006, date de création du PF. Le financement a continué d'augmenter depuis, pour atteindre 655.7 millions USD en 2008.

La RDC est le premier bénéficiaire des financements du CERF depuis la création de ce dernier, mais ces sommes ne représentent qu'une faible part du total de l'aide humanitaire allouée au pays. En 2006, la RDC a reçu 38 millions USD du CERF. Les fonds alloués ont atteint 52.5 millions USD en 2007 avant de retomber à 41 millions USD en 2008. En part du financement du plan d'action humanitaire (PAH) de la RDC, le CERF est passé de 8.5 % en 2006 à 10 % en 2007, avant de reculer à 6 % en 2008.

Sud-Soudan

Le tableau D.6 donne un aperçu des instruments de mise en commun des fonds pour acheminer l'aide au Sud-Soudan.

Outre ces mécanismes de mise en commun de fonds, la CE a organisé plusieurs programmes spéciaux pour le Sud-Soudan, résumés ici :

Programme humanitaire Plus II (HPP II) : du fait des restrictions de la CE sur le financement du développement alloué au Soudan entre 1990 et 2005, les ressources ont été essentiellement acheminées à travers ECHO.

Anticipant la sortie du conflit, la Commission a fait appel à des fonds pré-affectés pour monter le programme humanitaire Plus II (2004-07) et augmenter ainsi son engagement dans le pays. Le programme HPP II (12 millions EUR) comportait trois volets : (i) des activités sectorielles d'envergure, mises en place par des ONG internationales et des organes des Nations Unies ; (ii) des microprojets mis en place par des ONG soudanaises ; et (iii) des ateliers et des formations. Le programme HPP II a privilégié les interventions qui avaient une approche intégrée des problèmes sociaux à l'échelle des communautés. Il a adopté l'approche Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) de la CE pour « faciliter une transition sereine entre les interventions de type ECHO et le développement post-conflit ». Ce programme est un autre exemple d'un financement souple des services de base au Sud-Soudan mais sans véritable contribution aux objectifs à plus long terme de construction de l'État (à part la stratégie nationale de la CE, le programme n'est pas obligé de respecter un cadre quelconque ou de s'engager à travers le gouvernement, même s'il travaille avec le gouvernement). Les parties prenantes ont exprimé leur déception devant l'incapacité des ONG participantes à internaliser ce modèle de liens, suggérant qu'elles n'avaient pas correctement négocié le virage entre aide humanitaire et relèvement.

Programme de relèvement et de réhabilitation post-conflit (PRR) : le PRR est l'un des rares programmes mis en place au Sud-Soudan à avoir comme priorité explicite le retour à un mode de subsistance normal. Il était censé donner un coup d'accélérateur au développement rural pendant quatre ans, en faisant appel à une approche pluridisciplinaire prévoyant notamment l'appui aux services de base. L'examen effectué en 2007 a montré que ce mécanisme mettait du temps à obtenir des résultats. La première année a été consacrée à se frotter aux réalités du programme, avec notamment le respect des règles de la CE dont l'opportunité a été mise en cause dans le cas du Soudan. Le PRR devait coordonner ses actions avec les autorités de l'État et avait comme objectif spécifique de travailler avec des représentants du gouvernement local à l'échelle des comtés. Mais le gouvernement local a été lent à se constituer, ce qui a retardé la mise en œuvre. Par conséquent, le PRR a dû arbitrer entre les objectifs de renforcement des capacités et la nécessité de répondre à des besoins urgents au niveau des services et des moyens de subsistance. La CE a engagé 49,8 millions EUR pour le PRR, avec un versement initial de 19 millions EUR en 2007. D'après un rapport de l'UE, le PRR avait déboursé 15 millions EUR en avril 2007 (contre 13 millions EUR pour le rapport PRR).

Tableau D.6. Instruments de mise en commun de fonds pour le Soudan

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds humanitaire commun (CHF)	2006 ¹⁰		Soutenir l'affectation et le versement en temps voulu des ressources des donateurs pour satisfaire les besoins humanitaires les plus urgents du Soudan, sous la direction du Coordonnateur de l'aide humanitaire ¹¹ .	Géré par le HC; le FASM/PNUD agit en tant qu'administrateur financier.	En avril 2009 ¹² , le CHF avait reçu 563 millions USD de contributions de la part des donateurs.
FASM pour le Sud-Soudan (FASM-SS)	2005 ¹³		(i) Établir un noyau dur dans l'administration du secteur public, y compris des capacités à planifier et à financer les programmes du GoSS grâce à des mécanismes de responsabilité ; (ii) préparer des investissements choisis pour consolider la paix et constituer un capital social à travers l'accès aux services essentiels et l'extension rapide des programmes éducatifs ; (iii) mettre en place des programmes sectoriels prioritaires, notamment pour les infrastructures de base (routes, électricité, eau), l'éducation et la santé ; (iv) soutenir la préparation de programmes, pour l'agriculture et le développement du secteur privé notamment, afin de faciliter le passage d'une économie de subsistance à une économie orientée sur le développement ; (v) harmoniser l'aide au développement.	Banque mondiale	En février 2009 ¹⁴ , le FASM-SS avait reçu 432 millions USD. Le gouvernement était censé apporter deux dollars pour chaque dollar fourni par les donateurs mais cet engagement s'est révélé problématique du fait des difficultés liées aux recettes pétrolières. Ce comité de contrôle (OC) réunit des représentants de la Banque mondiale, des Nations Unies, du GoSS (le gouvernement d'unité nationale [GoNU] siégeant à titre d'observateur), des deux plus gros donateurs et, par roulement, des autres donateurs. L'OC est présidé par le ministère des Finances et co-présidé par l'équipe conjointe des donateurs, considérée comme le principal donateur.

Tableau D.6. Instruments de mise en commun de fonds pour le Soudan (suite)

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds pour les services de base (BSF) pour le Sud-Soudan	Octobre 2005	Août 2010 (au préalable : janvier 2009)	(i) Assurer des soins de santé de base pour améliorer la situation sanitaire de la population. (ii) Assurer un accès équitable à l'éducation de base. (iii) Élargir l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement ¹⁵ .	Mott MacDonald ¹⁶	Total des fonds attendus (engagements) : 67.75 millions USD (46.62 millions GBP ¹⁷).
Fonds pour le relèvement du Sud-Soudan (SRF-SS)	Mai 2008 ¹⁸		(i) Faciliter la transition de l'aide humanitaire à l'aide au relèvement à travers différentes formes d'appui capables d'obtenir rapidement des effets en termes de relèvement et de démontrer l'obtention de dividendes de la paix. (ii) Soutenir les capacités du GoSS et de ses partenaires et encourager activement la participation et l'autonomisation des communautés touchées par le conflit et la pauvreté ¹⁹ .	FASM/PNUD	En avril 2009 ²⁰ , le SRF-SS avait reçu 28 740 500 USD.
Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités (CBTF)	2004 ²¹		Mettre en commun l'aide des donateurs pour les coûts de fonctionnement et les éléments de renforcement des capacités liés à la formation et au fonctionnement initial du nouveau système d'administration du Sud-Soudan ²² .	UNICEF/KPMG (Nairobi)	19 millions USD ²³ .

Tableau D.6. Instruments de mise en commun de fonds pour le Soudan (suite)

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) au Sud-Soudan			L'unité DDR des Nations Unies doit fournir une assistance technique aux commissions DDR pour le Nord et le Sud du Soudan. Cette assistance couvre le renforcement des capacités des commissions, l'élaboration de programmes et la coordination sur le terrain.	Géré et mis en œuvre par une unité DDR des Nations Unies mixte composée du Département des opérations de maintien de la paix, DOMP (MINUS), du PNUD et de l'UNICEF.	Le programme DDR est financé par le fonds DDR de la MINUS, des contributions volontaires de donateurs à travers le PNUD, par le GoSS et par le GoNU.

Tableau D.6. Instruments de mise en commun de fonds pour le Soudan (suite)

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Accord de partenariat stratégique (SPA)	2005	2008	Le DFID, les Pays-Bas et le Danemark ont noué ce partenariat stratégique de cofinancement avec le PNUD qui privilégie la gouvernance, l'État de droit et le relèvement post-conflit.	PNUD	Ce programme ouvre des perspectives prometteuses pour les donateurs qui veulent i) s'engager stratégiquement auprès d'un grand organe des Nations Unies ; et ii) renforcer la coordination sur des domaines thématiques clés. Étant donné l'importance cruciale de la mise en place de structures de gouvernance pendant la période de paix temporaire, ce programme pourrait susciter le développement de la société civile et enclencher le processus de décentralisation – deux aspects essentiels de la stabilité, du déploiement des services de base et, plus généralement, du relèvement. Pourtant, à cause des difficultés que le PNUD a rencontrées pour s'implanter au Soudan, le SPA n'a pas pu exprimer tout son potentiel. Le document initial de projet faisait état d'engagements à hauteur de 68 millions USD. Les donateurs ont apporté quelque 54 millions USD au rythme annuel d'environ 23 millions USD.

Cartographie des flux d'aide

La Mission d'évaluation conjointe (JAM), chargée d'apprécier les besoins post-conflit, a rendu ses conclusions en mars 2005. Le tableau D.7 rappelle le chiffrage (en millions USD) de la phase I (2005-07) et ne couvre pas la phase II (2008-11), puisqu'il s'agissait d'un chiffrage préliminaire.

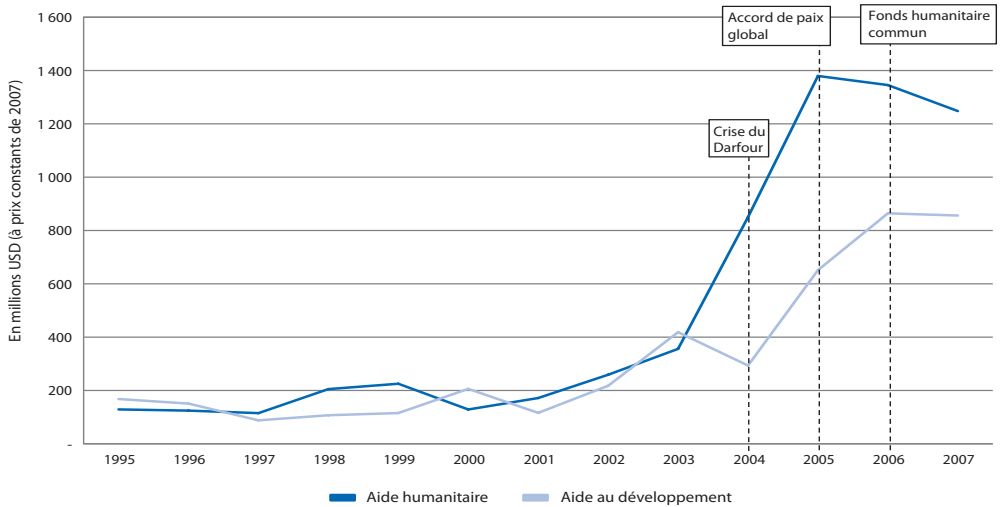
Tableau D.7. Chiffrage de la Mission d'évaluation conjointe pour le Soudan (en millions USD)

Région	2005	2006	2007	Total de la phase I
Sud-Soudan	608	1 290	1 655	3 553
Soudan (gouvernement national, Trois régions et Sud-Soudan)	1 066	2 473	3 208	6 746

La précision des chiffres fait partie des doutes entachant les estimations des besoins. Il faut donc rappeler que les appréciations de la JAM sont conformes aux besoins d'investissement pour les OMD présentés récemment par le Projet du Millénaire des Nations Unies pour l'Ouganda, la Tanzanie, le Ghana, le Cambodge et le Bangladesh, qui représentaient environ 70-80 USD par habitant en 2006²⁴. Les estimations de coûts pour les OMD sont étonnamment proches pour ces cinq pays, notamment parce que les coûts unitaires sont identiques pour des pays ayant des niveaux de PIB par habitant différents mais aussi parce qu'il y a un arbitrage entre coûts en capital et coûts de fonctionnement, en particulier pour les infrastructures.

En réponse à la JAM, les donateurs se sont engagés lors de la conférence d'Oslo à fournir 4.5 milliards USD au Soudan pour la phase I (2005-07). Le graphique D.8 illustre les flux d'aide au Soudan, sur la base de données du CAD. Les ventilations infrarégionales ne sont malheureusement pas disponibles. Pour autant, les volumes considérables d'aide humanitaire seront largement affectés au Darfour. En 2005, avant la création du CHF, quatre donateurs du CHF (Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni) ont demandé au HC de les conseiller quant à l'affectation de 109 millions USD à des projets prévus dans le CPA/Plan de travail. Cela a permis de tester le fonctionnement du CHF. L'aide humanitaire a significativement augmenté en 2005 par rapport aux niveaux de 2004 et cela peut s'expliquer par l'entrée en vigueur du Plan de travail (une version du CPA) et du CHF. Même si le CHF ne sert de truchement qu'à une faible part de l'aide humanitaire allouée au Soudan (environ 9% en 2008 mais jusqu'à 15% les années précédente), il a probablement entraîné une augmentation des financements en permettant aux donateurs d'acheminer bien plus de fonds qu'ils ne pourraient le faire s'ils devaient les gérer directement.

Graphique D.8. Aide humanitaire et aide au développement pour le Soudan



Source : CAD 2a – versements.

L'aide au développement accordée au Soudan a continué de progresser sensiblement depuis 2004, pour s'établir à un peu plus de 856 millions USD en 2007. Pourtant, ces sommes semblent insuffisantes au regard des besoins estimés par la JAM et des engagements pris à Oslo – un total de 2.2 milliards USD pour 2005-07 contre 6.7 milliards USD prévus pour la phase I de la JAM et 4.5 milliards USD promis à Oslo. À titre de comparaison, l'aide humanitaire au Soudan pour la période 2005-07 a atteint 3.7 milliards USD.

Timor-Leste

Le tableau D.8 donne un aperçu des fonds mis en commun pour le Timor-Leste. Le Fonds fiduciaire multilatéral en faveur du Timor-Oriental (TFET) était censé venir en complément du Fonds consolidé pour le Timor-Leste (CFET) des Nations Unies, chacun ayant des rôles bien spécifiques, le CFET intervenant pour les dépenses courantes, la fonction publique et le renforcement des capacités alors que le TFET avait pour mission de financer les dépenses d'investissement et les projets de développement économique. Les activités du TFET ont été intégrées dans le plan national de développement (plan conçu après l'indépendance) et les programmes d'investissements sectoriels (PIS) et alignées sur leurs objectifs. Pourtant, pratiquement la moitié des fonds internationaux alloués à la reconstruction pour 2000-03 sont allés à des projets de développement ne faisant pas partie du TFET et les donateurs et les organismes d'aide ont continué à utiliser leurs propres politiques et procédures (CE, 2004).

Tableau D.8. Instruments de mise en commun de fonds pour le Timor-Leste

Nom	Date de démarrage	Date de fin	Objectifs	Administrateur	Commentaires
Fonds consolidé pour le Timor-Leste (CFET)	1999	2002	Financer les dépenses de fonctionnement, la fonction publique et le renforcement des capacités de la nouvelle administration (réhabilitation des bâtiments administratifs, renforcement des capacités des fonctionnaires et reconstruction de la justice).	ATNUTO	Le CFET a été intégré dans le budget annuel après l'indépendance.
Fonds fiduciaire multilatéral en faveur du Timor-Oriental (TFET)	Décembre 1999	Prévu au départ en 2002 mais prolongé jusqu'en février 2007 ²⁵	Soutenir les activités de reconstruction et de développement avec pour priorités : la réhabilitation matérielle des infrastructures économiques et sociales; la mise au point de politiques sectorielles; la relance du secteur privé.	Banque mondiale ; Banque asiatique de développement	Au 28 février 2006, les donateurs avaient apporté 178,16 millions USD au TFET ²⁶ .
Programme de soutien à la transition (TSP) et Programme d'appui à la consolidation des institutions (CSP)	Exercice 2003	Exercice 2007	L'appui budgétaire du TSP devait permettre au gouvernement de combler ses lacunes budgétaires; de mobiliser les fonds des donateurs; de garantir le maintien des services publics et la poursuite des systèmes fiduciaires; et de renforcer les capacités pour la gestion des futures rentrées fiscales. Lorsque le CSP a été mis en place, le Timor-Leste engrangeait déjà des recettes pétrolières conséquentes mais le gouvernement et les donateurs ont souligné l'importance de poursuivre le dialogue de politique et le renforcement des capacités pour décider, mettre en œuvre et suivre les priorités.	Banque mondiale	Le TSP (2003-05) a évolué en fonction des ajustements annuels introduits dans la conditionnalité des financements. Même commentaire pour le CSP.

Alors que le TFET était un fonds multidonneurs destiné à appuyer des activités de programmes, le CSP et le TSP ont servi de cadres multidonneurs pour un financement en commun de l'appui budgétaire. Le TSP était censé fournir des financements-relais au gouvernement jusqu'à ce que celui-ci puisse disposer de ses recettes pétrolières. Le changement de nom entre TSP et CSP traduit, en partie, le sentiment qu'avait le gouvernement timorais de sortir de la phase de transition. Mais les événements d'avril-mai 2008 – avec l'effondrement des structures de gouvernance – ont prouvé le contraire.

Cartographie des flux d'aide

La Banque mondiale a estimé les besoins de financement extérieur du Timor-Leste (tableau D.9).

Pendant la conférence de décembre 1999 à Tokyo, les donateurs se sont engagés à verser 370 millions USD pour le budget de fonctionnement et pour les efforts de développement et de reconstruction à compter de 2000-02. Ce montant est supérieur aux besoins identifiés par la Banque mondiale. Sur ce total, 215 millions USD ont été acheminés à travers le TFET et le CFET.

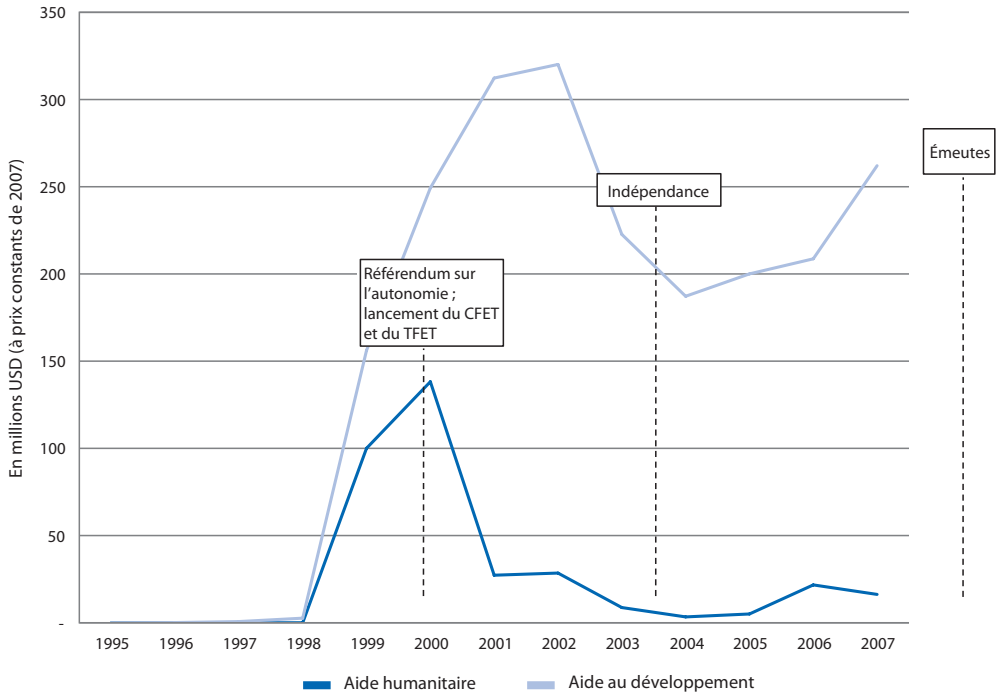
Le graphique D.9 fait apparaître un pic de l'aide humanitaire en 2000, avant un brusque repli. On observe une légère remontée en 2006, à la suite de la reprise des violences. L'aide au développement a grimpé très significativement jusqu'en 2002, avant de reculer puis de repartir. Elle a augmenté sensiblement (de 73 millions USD) entre 2006 et 2007. Si l'on en croit les données de l'OCDE CAD, les donateurs semblent avoir alloué plus de financement extérieur que demandé et avoir largement tenu leurs engagements, puisque l'aide au développement sur la période 2000-02 a atteint un total de 881 millions USD. Pourtant, nous l'avons vu, ces données ne permettent pas de savoir si l'argent a été effectivement dépensé pour des activités de transition et conformément aux priorités fixées par le gouvernement. L'évaluation effectuée par la CE souligne que les importants flux de fonds en dehors du TFET soulèvent des interrogations.

Tableau D.9. **Besoins de financement extérieur du Timor-Leste (en millions USD)**

Organisation	2000	2000-02
Banque mondiale	0	204.61
ATNUTO	15	41.06
Nations Unies	0	85.97
Total	15	331.64

Source: Banque mondiale, 1999, et *Development Initiatives Analysis* (analyse des initiatives au développement), 2010.

Graphique D.9. Aide humanitaire et aide au développement pour le Timor-Leste



Source : CAD 2a – versements.

Notes

1. Banque mondiale (février 2009), *Afghanistan Reconstruction Trust Fund Financial Status Report*, disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/Afghanistan-Reconstructional-Trust-Fund/ARTF_Financial_Status_Report_Feb18,09.pdf
2. *Ibid.*
3. Development Initiatives (2003), *Afghanistan Update*, No. 6, Development Initiatives, Wells.
4. « Burundi: Palipehutu-FNL Returns to the Bush » (31 juillet 2007), *Allafrica.com*, disponible sur : <http://allafrica.com/stories/200707310125.html>.
5. Lanzer, T. (2008), « Tackling Ignorance and Neglect: Advocacy for a broader humanitarian response in the Central African Republic », *The Humanitarian Response Index 2008: Donor Accountability in Humanitarian Action*, DARA, Madrid.
6. Hidalgo, S. (2008), « Central African Republic: Adversity in a Silent Crisis », *The Humanitarian Response Index 2008: Donor Accountability in Humanitarian Action*, Development Assistance Research Associates (DARA), Madrid.
7. Voir <http://hdptcar.net/chf/#list> pour plus d'informations sur les recettes et les dépenses.
8. Willitts-King, B., T. Mowjee et J. Barham (2007), *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds*, Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), ONU, New York.
9. Lilly, D. et A. Bertram (2008), « Targeting Humanitarian Assistance in Post-Conflict DRC », *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 41 (décembre), Humanitarian Practice Network, ODI, Londres.
10. ONU (2010), site web du PNUD/CHF Soudan : www.undp.org/mdtf/sudan/overview.shtml.
11. ONU (2008), Fonds fiduciaire multi-donateurs du PNUD/CHF Soudan. *Revised Terms of Reference*, juillet, PNUD, ONU, New York, disponible sur : www.sd.undp.org/doc/Fund%20Management/FMU/Sudan%20CHF%20Revised%20ToR%20-%20July%202008.pdf.

12. ONU (2010), site web du PNUD/CHF Soudan : www.sd.undp.org/chf.htm.
13. Banque mondiale (2005), *Sudan MDTF-SS Interim Oversight Committee Meeting Minutes* (20 juillet), disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/INTAFRMDTF/Resources/IOC_Minutes_S_July_20_05.pdf.
14. Banque mondiale (2009), *Report to the Southern Sudan Multi Donor Trust Fund Administrator 4th Quarter report 2008*, Banque mondiale, Washington, DC, disponible sur : <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRMDTF/Resources/MDTF-S-Q4-2008-Report.pdf>.
15. MacDonald, M. (2008), *Basic Services Fund of the Government of Southern Sudan and DFID: Application Guidelines for Third Round*, DFID, Londres, disponible sur : www.gurtong.org/260908%20Basic%20Services%20Fund%20Application%20Guidelines.doc.
16. DFID (2008), Memo: « RE: Extension of the Southern Sudan Basic Services Fund (BSF) », DFID, Londres.
17. *Ibid.*
18. ONU (2010), PNUD Fonds fiduciaire multi-donateurs du PNUD : Fonds de relèvement du Sud-Soudan – site web pour le Sud Soudan : www.undp.org/mdtf/southern-sudan/overview.shtml.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. Fenton, W. et M. Phillips (2009), « Funding Mechanisms in Southern Sudan: NGO Perspectives », *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 42 (mars), Humanitarian Practice Network, United Kingdom Overseas Development Institute, Londres, disponible sur : www.odihpn.org/report.asp?id=2999.
22. Projet de mémorandum: UK support for Sudan People's Liberation Movement Capacity-Building Trust Fund (CBTF).
23. Fenton et Phillips (2009), *op. cit.*
24. Sachs, J. et al. (2005), *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, PNUD, New York.
25. BAD (Banque asiatique de développement) (2008), *Timor-Leste Fact Sheet*, BAD, Manille, disponible sur : www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/TIM.pdf.
26. Banque mondiale (2006), *Trust Fund for East Timor Report of the Trustee, Executive Summary*, Banque mondiale, Washington, DC, disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/TFET_2006_ExecSum_ENG.pdf.

Bibliographie

- Adugna, A. (2009), « How Much of Official Development Assistance is Earmarked? », *CFP Working Paper series No. 2*, Concessional Finance and Global Partnership Vice Presidency, Département de la mobilisation des ressources de l'IDA (CFPIR), IDA, Washington, DC (disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/CFP_Working_Paper_No2.pdf).
- Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi) (19 décembre 2007), *Sida's Strategy for Humanitarian Assistance 2008-2010*. Appendix to Government Decision 19/12/2007 (002007/47ESE/SR), Asdi, Stockholm.
- Allafrica.com (31 juillet 2007), « Burundi: Palipehutu-FNL Returns to the Bush » (disponible sur : <http://allafrica.com/stories/200707310125.html>).
- Bailey, S. et S. Pavanello (2009), « Untangling Early Recovery », *HPG Policy Brief 38*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute (ODI), Londres (disponible sur : www.odi.org.uk/resources/download/4414.pdf).
- Ball, N. et M. van Beijnum (2009), *Review of the Peacebuilding Fund*, Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, ONU, New York (disponible sur www.unpbf.org/docs/PBF_Review.pdf).
- Banque asiatique de développement (BAD) (2008), *Timor-Leste Fact Sheet*, BAD, Manille (disponible sur : www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/TIM.pdf).
- Banque mondiale (1999), *External Financing Requirements for East Timor, Corrigendum*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/TIMORLESTEXTN/0,,contentMDK:20200250~menuPK:294042~pagePK:64027988~piPK:64027986~theSitePK:294022~isCURL:Y,00.html>).
- Banque mondiale (2005), *Sudan MDTF-SS Interim Oversight Committee Meeting Minutes*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/INTAFRMDTF/Resources/IOC_Minutes_S_juillet_20_05.pdf).

- Banque mondiale (2006), *Trust Fund for East Timor Report of the Trustee, Executive Summary*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur: http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/TFET_2006_ExecSum_ENG.pdf).
- Banque mondiale (2007), *Operational Approaches and Financing in Fragile States*, Politique des opérations et services aux pays (OPCS) et Département de la mobilisation des ressources (FRM), Association internationale de développement, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur : www.siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA15FragileStates.pdf).
- Banque mondiale (2009a), *Report to the Southern Sudan Multi Donor Trust Fund Administrator: Fourth Quarter Report 2008*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRMDTF/Resources/MDTF-S-Q4-2008-Report.pdf>).
- Banque mondiale (2009b), *Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur: <http://go.worldbank.org/TLL45282S0>).
- Banque mondiale (2009c), *Afghanistan Reconstruction Trust Fund Financial Status Report*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur: http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/Afghanistan-Reconstructional-Trust-Fund/ARTF_Financial_Status_Report_Feb18,09.pdf).
- Banque mondiale (2009d), *Afghanistan Reconstruction Trust Fund Meeting Minutes*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur: http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/Afghanistan-Reconstructional-Trust-Fund/ARTF_MC_Minutes_Minutes_Jan21_09.pdf).
- Banque mondiale (2009e), *Report to the Southern Sudan Multi Donor Trust Fund Administrator 4th Quarter report 2008*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRMDTF/Resources/MDTF-S-Q4-2008-Report.pdf>).
- Banque mondiale (2009f), *Sudan MDTFs : Major Lessons From Experience*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BMZ (ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement) (2006), *BMZ Strategies No 138*, Development-Oriented Emergency and Transitional Aid, BMZ, Berlin.
- Brown, T. (2008), *The Joint Donor Partnership Instrument Mix 2008-11: An Options Paper*, The IDL Group, Bristol.

- BuZa (2008), *Security and development in fragile states : The Netherlands' strategy 2008-2011*, ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, La Haye (disponible sur : [http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buza beheer:61206&type=pdf](http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buza%20beheer:61206&type=pdf)).
- BuZa (2009), *Stability Fund Factsheet*, ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, La Haye.
- Center on International Cooperation (2009), *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Center on International Cooperation, New York.
- Collier, P. (2004), *Development and Conflict*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University Press, Oxford (disponible sur: www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf).
- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*, Oxford University Press, New York, NY.
- Commission européenne (2004), *Timor-Leste: Interim Evaluation of the Trust Fund for Timor-Leste*, CE, Bruxelles.
- Commission européenne (2007), *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité – s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 25 octobre 2007, CE, Bruxelles.
- Commission européenne (2008a), *Lignes directrices concernant les procédures contractuelles à utiliser en cas de situations de crise et de situations d'urgence et postérieures à la phase d'urgence*, CE, Bruxelles.
- Commission européenne (2008b), *Mapping of Donors, Actors, Financial Instruments and Assessment Tools in Situations of Fragility : Final Report*, étude en vue du suivi de la communication de la commission de 2007, des conclusions du Conseil et de la résolution du Parlement européen sur les situations de fragilité, Contrat-cadre 4 2008/156520, CE, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2007a), *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil*, 20 novembre, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2007b), *Une réponse de l'UE aux situations de fragilité – Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil*, 19 novembre, Conseil de l'UE, Bruxelles.

- Department for International Development (DFID) (2004), *Project memorandum: UK Support for Sudan People's Liberation Movement Capacity-Building Trust Fund (CBTF)*, DFID, Londres.
- Department for International Development (DFID) (2008a), *Memo: « RE: Extension of the Southern Sudan Basic Services Fund (BSF) »*, DFID, Londres.
- Department for International Development (DFID) (2008b), *Project Memorandum for the Basic Services Fund*, DFID, Londres.
- Department for International Development (DFID) (2009a), *Act fast ... but stay engaged long enough to give success a chance*, DFID Londres.
- Department for International Development (DFID) (2009b), *The Practicalities. Chapter 7: Aligning with local priorities*, DFID, Londres.
- Development Initiatives (2003), *Afghanistan Update*, No.6, Development Initiatives, Wells.
- Development Initiatives (2006), *Review of Trust Fund Mechanisms for Transition Financing: Phase 2 Report*, Development Initiatives, Wells (disponible sur: <http://www.unsudanig.org/workplan/mande/reports/docs/evaluations/mdtf%20phase%202%20report%20284.pdf>).
- Development Initiatives (2009), *Global Humanitarian Assistance 2009*, Development Initiatives, Wells (disponible sur: www.globalhumanitarianassistance.org).
- Donini, A. (2006), *Humanitarian Agenda 2015: Afghanistan Country Study*, Feinstein International Center, Tufts University (disponible sur <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Humanitarian+Agenda+2015+---+Afghanistan+Country+Study>).
- Donini, A. (2009), *Afghanistan: Humanitarianism under threat*, Feinstein International Center, Tufts University (disponible sur: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Afghanistan+---+Humanitarianism+under+Threat>).
- Fenton, W. et M. Phillips (2009), « Funding Mechanisms in Southern Sudan: NGO Perspectives », *Humanitarian Exchange Magazine*, 42 (mars), Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, ODI, Londres (disponible sur: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2999>).
- Harmer, A. et D. Basu Ray (2009), *Study on the Relevance and Applicability of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in Humanitarian Assistance*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, ODI, Londres.

- Hidalgo, S. (2008), « Central African Republic: Adversity in a Silent Crisis », *The Humanitarian Response Index 2008: Donor Accountability in Humanitarian Action*, Development Assistance Research Associates (DARA), Madrid.
- International Crisis Group (2009), « Timor-Leste: No Time for Complacency », *Asia Briefing No. 87*, ICG, Bruxelles (disponible sur : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5900&l=1).
- Lanzer, T. (2008), « Tackling Ignorance and Neglect: Advocacy for a broader humanitarian response in the Central African Republic », *The Humanitarian Response Index 2008: Donor Accountability in Humanitarian Action*, Development Assistance Research Associates (DARA), Madrid.
- Lilly, D. et A. Bertram (2008), « Targeting Humanitarian Assistance in Post-conflict DRC », *Humanitarian Exchange Magazine*, 41 (décembre), Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, ODI, Londres.
- MacDonald, M. (2008), *Basic Services Fund of the Government of Southern Sudan and DFID. Application Guidelines for Third Round*, DFID, Londres (disponible sur www.gurtong.org/260908%20Basic%20Services%20Fund%20Application%20Guidelines.doc).
- Ministère des Affaires étrangères de la Suède (2007), *Focused bilateral development cooperation*, Swedish Government Offices, MAE, Stockholm (disponible sur : <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/65/95/c70b05d5.pdf>).
- Ministère des Affaires étrangères de la Suède (2008) *Global Challenges – Our Responsibility. Communication on Sweden's policy for global development*, Swedish Government Offices, Stockholm (disponible sur : <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/32/83/778a0c48.pdf>).
- Mowjee, T. (2009), *NGOs and Humanitarian Reform Mapping Study Democratic Republic of Congo Report*, Development Initiatives, Wells (disponible sur : www.icva.ch/doc00003652.pdf).
- Multi-agency Report (2002), *Afghanistan: Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction*, BAD, Manille, Nations Unies, New York, Banque mondiale, Washington, DC.
- Multi-agency Report (2006), *Sudan Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication: Staff Assessment of Progress*, FMI), Washington, DC, Nations Unies, New York, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SUDANEXTN/0,contentMDK:20856028~menuPK:2347748~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:375422,00.html>).

- Multi-agency Report (2008), *Coordination on Budget Support in Fragile States : « A Common Approach Paper »*, projet de note de concept, Banque africaine de développement, Tunis, Commission européenne, Bruxelles, Banque mondiale, Washington, DC.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Prestations de services dans les situations de fragilité : principaux concepts, constats et enseignements*, OCDE, Paris (disponible sur : [http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr_2649_33693550_39273379_1_1_1,00&en-US\\$01DBC.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr_2649_33693550_39273379_1_1_1,00&en-US$01DBC.html)).
- OCDE (2008c), *Le renforcement de l'appareil d'État dans les situations de fragilité – Premières conclusions*, Groupe sur les États fragiles du CAD, OCDE, Paris (disponible sur : www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf).
- OCDE (2009a), *Mapping of Donor Modalities and Financing for Peacebuilding, Conflict Prevention and Security System Reform*, DCD/DAC/INCAF(2009)2, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Resource Flows to Fragile and Conflict-affected States: 2008 Annual Report*, rapport annuel préparé pour le réseau INCAF, OCDE, Paris.
- Organisation des Nations Unies (ONU) (2007a), *Activités opérationnelles de développement : examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, Assemblée générale des Nations Unies, New York (disponible sur : www.un.org/esa/coordination/A-C.2-62-L.63.pdf).
- ONU (2007b), *Priority Plan for Peacebuilding in Burundi*, Bureau de soutien à la consolidation de la paix, ONU, New York (disponible sur : www.unpbp.org/docs/Burundi-Priority-Plan-ENG.pdf – traduction anglaise non officielle).
- ONU (2008a) *Financing for Early Recovery: Highlighting the Gaps. A Review of Humanitarian Financing Mechanisms*, document de travail, Groupe sectoriel global sur le relèvement précoce (CWGER) PNUD, New York.
- ONU (2008b), *Guidance Note on Early Recovery*, en coopération avec le Groupe de travail conjoint sur les problèmes de transition du GNUD-CEAH, Groupe sectoriel global sur le relèvement précoce (CWGER), PNUD, New York.

- ONU (2008c), *Guidance Note on Funding for Transition*, en coopération avec le Groupe de travail conjoint sur les problèmes de transition du GNUD-CEAH, Groupe sectoriel global sur le relèvement précoce (CWGER), PNUD, New York.
- ONU (2008d), *Sudan CHF. Revised Terms of Reference*, Fonds d'affectation spéciale multidonateurs/Programme des Nations Unies pour le développement, New York, NY (disponible sur : www.sd.undp.org/doc/Fund%20Management/FMU/Sudan%20CHF%20Revised%20ToR%20-%20juillet%202008.pdf).
- ONU (2008e), *UNDP Policy on Early Recovery*, BCPR, Programme des Nations Unies pour le développement New York, NY (disponible sur : www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/TBWmars08/Doc1.pdf).
- ONU (2009a), *Objective 1 : Pro-active Fundraising, Annex 1– Transition and Development Funding Opportunities, DRAFT – Inventory*, projet, Services des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources (DRRM), Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ONU, New York.
- ONU (2009b), *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, Document A/63/881-S/2009/304, Secrétaire général de l'ONU, ONU, New York (disponible sur : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a4c6c682>).
- ONU (2010a), *Sudan CHF*, Fonds d'affectation spéciale multidonateurs/Programme des Nations Unies pour le développement, New York, NY (disponible sur : www.undp.org/mdtf/sudan/overview.shtml).
- ONU (2010b), *Sudan Recovery Fund – Southern Sudan*, Fonds d'affectation spéciale multidonateurs/Programme des Nations Unies pour le développement, New York, NY (disponible sur : www.undp.org/mdtf/southern-sudan/overview.shtml).
- ONU (2010c), *Sudan CHF*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, NY (disponible www.sd.undp.org/chf.htm).
- ONU (2010d), Fonds de relèvement du Sud-Soudan, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, NY (disponible sur www.sd.undp.org/SRF-SS.htm).
- Paris, R. et T.-D. Sisk (dir. pub.) (2009), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Routledge Press, Londres.

- Sabuni, A.-T. (2009), *Strategic Alignment of the MDTF*, intervention de Aggrey Tisa Sabuni, ministre adjoint de la planification du Soudan, ministère des Finances et de la Planification économique, devant le Fonds fiduciaire multi-donateurs et le Southern Sudan Oversight Committee.
- Sachs, J. et al. (2005), *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, PNUD, New York.
- Scanteam (2005), *Assessment, Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)*, Scanteam, Oslo (disponible sur: www.scanteam.no/reports).
- Scanteam (2007a), *Review of Development Cooperation in Timor-Leste: Final Report*, Scanteam, Oslo (disponible sur: www.scanteam.no/reports).
- Scanteam (2007b), *Review, Sudan Multi-Donor Trust Funds: Phase One*, Scanteam, Oslo (disponible sur: www.scanteam.no/reports).
- Scanteam (2008), *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: External Evaluation. Final Report*, Scanteam, Oslo (disponible sur: www.scanteam.no/reports).
- Stewart, F. et G. Brown (2009), « Fragile States », *CRISE Working Paper No. 51*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Oxford (R.-U.) (disponible sur : www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper51.pdf).
- Stoddard, A. (2008) *International Humanitarian Financing Review and Comparative Assessment of Instruments*, étude pour l'initiative Good Humanitarian Donorship commandée par l'OFDA (Office of US Foreign Disaster Assistance), USAID, Washington, DC.
- Surhke, A. et J. Bucmaster (2005), « Aid, Growth and Peace: A comparative analysis », *Working Paper 2005: 13*, Chr. Michelsen Institute (CMI), Bergen (disponible sur : www.cmi.no/publications/publication/?2053=aid-growth-and-peace-a-comparative-analysis).
- Willitts-King, B., T. Mowjee et J. Barham (2007), *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ONU, New York, NY.
- Wyeth, V. et T. Sisk (2009), *Rethinking Peacebuilding and Statebuilding in Fragile and Conflict-Affected Countries: Discussion Note for the OECD-DAC International Network on Conflict and Fragility*, OCDE CAD, OCDE, Paris.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2010 07 2 P) ISBN 978-92-64-08399-8- n° 57270

Conflits et fragilité

Le financement des États en transition VERS UNE MEILLEURE RÉPONSE

Plus du tiers de l'aide publique au développement prend chaque année le chemin de pays en situation de fragilité ou affectés par un conflit. Pourtant, cette aide ne parvient pas toujours dans les meilleurs délais et de manière efficace à ceux qui en ont le plus besoin, surtout dans les pays qui se remettent d'un conflit. Le Programme d'action d'Accra, les récents examens par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur « La consolidation de paix au lendemain d'un conflit » en attestent tous, une convergence de vues s'opère sur le fait que l'engagement international est loin d'être optimal, en particulier pour ce qui est de l'orientation et de la mise en œuvre des processus de financement de la transition.

Si, dans les pays en situation de fragilité ou affectés par un conflit, de nombreux facteurs déterminants échappent au contrôle des donateurs, les activités que ces derniers décident de financer et la manière dont ils choisissent de les financer influent sur la voie que suivront ces pays pour sortir du conflit. En effet, ces choix financiers ne concernent pas uniquement, loin de là, l'apport de ressources ; ils affectent les comportements, l'architecture de l'aide, les rapports de force, les priorités et le renforcement des capacités. Un choix n'étant jamais neutre, ils constituent en outre autant de signes d'approbation ou de désaveu : la décision de financer une activité a des conséquences qui débordent largement l'horizon temporel et le champ de cette activité.

Ce rapport aidera les membres du CAD et leurs partenaires à concevoir un financement des États en transition plus efficace, plus rapide et plus souple. Cela passe par une amélioration des politiques et pratiques actuelles en matière de financement, une modification des procédures et de la culture administrative prévalant dans les organismes donateurs et une exploitation optimale des instruments de financement de la transition disponibles au niveau des pays. Le rapport se penche aussi sur les moyens de rehausser l'efficacité opérationnelle des instruments de mise en commun de fonds, de mieux mettre en évidence le lien entre les divers modes de financement et l'appropriation locale, et de promouvoir une nouvelle approche pour le recensement et la hiérarchisation des besoins spécifiques à la transition.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

www.sourceocde.org/developpement/9789264083998

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder *via* :

www.sourceocde.org/9789264083998

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.