

Lignes directrices et ouvrages
de référence du CAD



Pour un soutien international aux États en sortie de crise

REPENSER LES POLITIQUES,
CHANGER LES PRATIQUES



Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Pour un soutien international aux États en sortie de crise

REPENSER LES POLITIQUES, CHANGER
LES PRATIQUES

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.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Pour un soutien international aux États en sortie de crise : Repenser les politiques, changer les pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264168565-fr>

ISBN 978-92-64-16855-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-16856-5 (PDF)

Collection : Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD
ISSN 1993-6702 (imprimé)
ISSN 1990-1003 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Konstantin Inozemtsev/istockphoto.com.

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

© OCDE 2012

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. Les demandes d'autorisation de 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

Les pays membres de l'OCDE ont apporté aux États fragiles 46.7 milliards USD d'aide publique au développement en 2009. Il s'agit d'un investissement non négligeable, mais ils ont toujours de la peine à travailler avec leurs partenaires de manière à favoriser l'obtention, dans ces pays, de résultats propres à susciter les transformations dont ils ont besoin. Le fait qu'aucun État fragile à faible revenu n'ait encore tant soit peu atteint les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) constitue un dur rappel à la réalité des exigences qui conduisent toutes les parties à diriger en priorité leurs efforts vers les situations de fragilité, et aussi des énormes défis qu'il reste à relever.

Les faits observés montrent qu'un soutien efficace de la transition requiert l'engagement collectif et simultané de différentes sphères d'action. Malgré des décennies d'expérience, nous ne sommes pas encore parvenus à forger un mode d'intervention qui permette d'articuler entre elles de manière constructive l'aide humanitaire et l'aide au développement, et de concilier des principes et des modalités d'exécution différents de manière à faciliter le passage du conflit à la paix. Il faut donc réformer aussi bien la théorie que la pratique.

Que ce soit en Afghanistan ou en Haïti, ou encore, plus récemment, dans la Corne de l'Afrique, nous avons constaté les résultats produits par des approches du développement qui n'ont pas été conçues pour répondre en temps voulu et avec souplesse aux problèmes que connaissent les États fragiles. Nous savons que pour beaucoup de ces pays, des attentes irréalistes quant aux capacités et aux possibilités d'appropriation ont dans bien des cas pour effet de retarder les efforts d'aide au développement. Ce sont donc les acteurs humanitaires qui sont alors contraints de pallier le manque créé par les failles du financement du développement; or ils n'ont ni les outils ni les compétences nécessaires pour agir en faveur de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État. Cette situation n'est pas sans amoindrir les chances de réussite de la transition.

Comment se fait-il que les choses évoluent si peu alors que nous en savons autant? Le problème tient peut-être en partie aux méthodes actuelles de gestion des risques. Une transition est une situation porteuse de grands risques pour les investissements et l'action en faveur du développement, mais dans la plupart des cas, ces risques sont inférieurs à ceux qui résultent de l'absence d'engagement dans ce type de contexte, et ce tant pour les pays concernés eux-mêmes que pour la communauté internationale. Par conséquent, la question qui se pose est de savoir non pas s'il faut s'engager, mais comment le faire en tenant expressément compte du contexte et en évitant que le coût à supporter ne soit inacceptable.

Le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan (2011) a représenté un tournant pour la coopération internationale en matière de développement. Plus d'une quarantaine d'États fragiles et de partenaires au développement s'y sont réunis en vue d'entériner un « *New Deal* » (Nouvelle donne) pour l'engagement dans les États fragiles, qui apporte des précisions sur les priorités à viser dans ces contextes difficiles en présentant un plan d'action pour assurer une meilleure utilisation aussi bien des ressources internationales que des ressources intérieures. Ce texte, qui s'articule autour d'un ensemble d'objectifs définis en commun pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, reconnaît aussi la nécessité d'adopter des approches bien ciblées, propres à faciliter la mise en œuvre, sous la conduite du pays concerné, d'un processus de transition qui mette fin à sa situation de précarité, ainsi que d'accepter les risques inhérents à l'engagement dans un État fragile. Élaboré par le Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF), *Le soutien international à la transition postérieure à un conflit* expose les conseils dont les partenaires au développement ont besoin pour honorer les engagements qu'ils ont pris à Busan.

Pour garantir que les ressources affectées au développement soient mises au service des objectifs essentiels que sont la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, il est nécessaire de combler l'écart entre les principes d'action et les pratiques de façon à pouvoir assurer un soutien plus rapide et plus souple, qui fasse davantage de place au risque. Dans cette démarche, on ne pourra se permettre d'adopter un modèle unique car, les situations étant très différentes d'un pays à l'autre, ce serait le plus sûr moyen d'échouer. Compte tenu de ces défis, il est préconisé, dans le présent document d'orientation, d'axer le soutien apporté sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, afin de permettre aux donateurs d'assurer l'obtention de meilleurs résultats pour ceux qui en ont le plus besoin. Les suggestions présentées dans cet important ouvrage méritent d'être examinées de façon approfondie par tous les partenaires au développement concernés; elles ne manqueront pas d'influer sur le débat relatif aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de l'aide dans les situations de transition postérieures à un conflit.



Brian Atwood
Président du Comité d'aide
au développement de l'OCDE



Gunilla Carlsson
Ministre de la Coopération
internationale
pour le développement,
Ministère des Affaires étrangères,
Suède

Remerciements

Cet ouvrage a été élaboré à la demande du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et du Secrétaire général des Nations Unies. Le processus de mise au point des conseils et de rédaction de ce document a été conduit par Asbjorn Wee (Secrétariat du CAD-OCDE) sous la direction générale d'Henrik Hammargren (Suède, Président de l'Équipe de projet sur le financement et l'architecture de l'aide du Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité, INCAF) et d'Alexandra Trzeciak-Duval (Secrétariat du CAD-OCDE). Rahul Chandran, Sarah Cliffe, James Darcy, Christian Lotz, Stephan Massing, Leigh Mitchell, Nicola Pontara, Sanjana Quazi, Nigel Roberts, Rachel Scott, Jake Sherman, Mariska van Beijnum, Brian J. Williams, Ronald Wormgoor, Vanessa Wyeth et Georgina Yates ont contribué à l'analyse et à la définition des principales recommandations pratiques.

Cette publication est le fruit de travaux réalisés en collaboration par les membres du Réseau international du CAD-OCDE sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). Les Coprésidents de l'INCAF, Koen Davidse (Pays-Bas), Tobias Nussbaum (Canada) et Jordan Ryan (Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD) ont facilité le processus en organisant des consultations à haut niveau avec des acteurs multilatéraux à New York, et ils ont apporté un concours essentiel pour faire approuver le document. Les collègues et les membres de l'Équipe de projet des pays et organisations suivants ont formulé des observations très utiles et apporté de précieuses contributions tout au long du processus d'élaboration : Allemagne (Sabine Brickenkamp, Sophie Kraume, Henning Plate, Christine Toetzke), Australie (Jane Chandler, Mat Kimberley, Lyndal Manson, Arthi Pathel, Natasha Smith), Belgique (Martinus Desmet, Xavier Rouha), Canada (Michael Koros, He Xiang), Danemark (Mette Strand Gjerløff, Tania Schimmell), États-Unis (Nance Kylah, Neil Levine, Rachel Locke, Gary Winter), Finlande (Satu Lassila), France (Francois Gaulme, Valérie Maugy, Mathieu Robin), Irlande (Ciara O'Brien), Japon (Ai Imai, Motoyuki Ishize, Ryutaro Murotani), Norvège (Tom Edvard Eriksen, Elisabeth Schwabe Hansen), Pays-Bas (Koen Davidse, Ronald Wormgoor), Portugal (Manuela Ferreira), Royaume-Uni (Marcus Lenzen, Rebecca Dale, Georgina Yates, Bella Bird, Sue Lane, Kate Whyte), Suède (Karin Andersson, Johan Frisell, Ulrica Reuterwall), Suisse (Segolene Adam), Banque mondiale (Alastair Mckechnie, Nicola Pontara, Greg Ellis, Steve Ndegwa, Faris

Hadad-Zervos), Bureau d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies (BACP) (Brian J. Williams, Kristina Koch-Avan, Calum Gardner), Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies (Michael Jensen, Steve O'Malley, Sanjana Quazi), Commission européenne (Federico Birocchi, Oliver Blake, Bronte Flecker, Agata Nieboj, Corrado Scognamillo, Dorothee Starck), Fonds monétaire international (Dominique Desruelle, Bhaswar Mukhopadhyay), OCDE (Sara Fyson, Donata Garrasi, Erwin van Veen) et PNUD (Peter Batchelor, Bruno Lemarquis, Christian Lotz, Stan Nkwain, Jennifer Worrell).

En outre, l'élaboration de ce document d'orientation doit beaucoup aux échanges fréquents qui ont eu lieu avec les membres du Groupe de travail sur les questions de transition du Comité exécutif pour les affaires humanitaires (CEAH) du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), et aux nombreux commentaires qu'ils ont formulés, notamment : Sandra Aviles, Anja Bille Bahncke, Denise Brown, Isabel Candela, Sofia Carrondo, Lisa Doughten, Henriette Keijzers, Naline Nippita, Rachel Dore Weeks, Bettina Woll et George Zachariah. Par ailleurs, afin de recueillir des observations et d'affiner encore les recommandations, plusieurs séries de consultations ont été organisées, dont une consultation à haut niveau avec des chefs d'organismes et de programmes des Nations Unies, la Banque mondiale, des membres du Comité permanent interorganisations et la Commission européenne. Des observations de qualité ont été faites sur les aspects pratiques du document d'orientation par Giovanni Bosco, Jeanne Briggs, Nick Crawford, Fiona Davies, Philip Dive, Stef Deutekom, Lise Grande, Mathew Leslie, Daniel Lopez-Acuna, James C. Lovelace, Jonas Mfouatie, Adrian Morris, Joanna Nickolls et Oliver Ulich.

James Eberlein et Fiona Hall ont fourni une aide rédactionnelle très précieuse, tandis que Stéphanie Coïc et Isabel Huber ont contribué à l'élaboration de la publication.

Table des matières

Liste des sigles	9
Résumé	11
Introduction	17
1. Réaliser les changements nécessaires dans un contexte de risque	19
Quels sont les problèmes qui se posent dans les situations de transition?	20
Pourquoi la communauté internationale ne répond-elle pas à ces défis?	21
À quels risques les donateurs sont-ils exposés dans les situations de transition?	28
<i>Recommandations</i> : stratégies requises pour faire face aux risques	31
2. Assurer la cohérence dans la planification et la définition des priorités	37
Quelles priorités le soutien de la transition doit-il servir?	38
Quels sont les obstacles à une planification efficace et à une définition claire des priorités?	41
<i>Recommandations</i> : aider les gouvernements des pays en transition à définir leurs priorités de développement	46
3. Allier judicieusement les instruments d'aide	53
Pourquoi faut-il associer différents instruments d'aide?	54
Quelles sont les catégories d'aide et d'instruments connexes disponibles? . . .	54
Principes directeurs pour déterminer la gamme d'instruments requise	62
<i>Recommandations</i> : construire une stratégie de financement efficace	68
4. Une voie nouvelle : les pactes de transition	79
La responsabilité mutuelle peut-elle s'exercer dans les situations de transition?	80
Les quatre composantes d'un pacte de transition	81
Enseignements tirés de l'expérience récente concernant les pactes de transition	86
<i>Recommandations</i> : mettre en place des pactes de transition	91

Annexe A. Principaux éléments d'un programme de réforme visant à l'application des orientations du CAD sur le financement de la transition . . .	97
Bibliographie	101

Tableaux

3.1. Degré de conformité des instruments d'aide avec les critères d'efficacité requis pour la transition	63
3.2. Solutions envisageables pour assurer une division du travail plus efficace entre les différents dispositifs mondiaux de financement de la transition . .	73
4.1. Les pactes de transition : fonctions, avantages, contributions et actions . .	95

Graphiques

1.1. Cadre conceptuel pour cerner les risques	29
2.1. Les grandes catégories de priorités à viser dans les situations de transition	40
4.1. Les différents volets du pacte de transition.	82

Encadrés

1.1. Qu'entendons-nous par transition et financement de la transition?	20
1.2. Enjeux et possibilités liés aux différents principes régissant l'engagement . .	26
1.3. Fonds communs, risques fiduciaires et limites de l'efficacité	34
2.1. Accords internationaux sur les objectifs et les priorités de la transition. . .	39
2.2. Les outils de planification internationaux et leur utilité dans les situations de transition	43
2.3. La planification de la transition au Timor-Leste, 2008-2011.	49
2.4. Sierra Leone : alignement des donateurs sur le Programme pour le changement	50
3.1. L'utilisation des fonds communs dans les situations de transition : les secrets de la réussite	57
3.2. Comprendre l'aide budgétaire	61
3.3. Instauration d'un double contrôle : le GEMAP au Libéria	65
3.4. Étude de cas – Échelonnement de l'aide en Afghanistan.	67
3.5. Améliorer les relations entre les Nations Unies et la Banque mondiale : quelques solutions pratiques	75
4.1. Les systèmes de gestion de l'information sur l'aide dans les situations de transition	84
4.2. Enseignements tirés de la « première génération » de pactes	90
4.3. Gestion des pactes de transition	92

Liste des sigles

APD	Aide publique au développement
BCAD	Bureau de coordination des activités de développement, Nations Unies
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Nations Unies
BCP	Bilan commun de pays
BPCR	Bureau de la prévention des conflits et du relèvement, PNUD
CAD	Comité d'aide au développement, OCDE
CCP	Commission de la consolidation de la paix, Nations Unies
CEAH	Comité exécutif pour les affaires humanitaires, Nations Unies
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ERF*	Fonds d'intervention d'urgence
FASM	Fonds d'affectation spéciale multidonateurs
FHC	Fonds humanitaire commun
FMI	Fonds monétaire international
GHD*	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
INCAF*	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité, CAD, OCDE
IPI*	Institut international pour la paix
JCMB*	Conseil commun de coordination et de suivi
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement

ONG	Organisation non gouvernementale
PAA	Programme d'action d'Accra
PAG	Procédure d'appel global
PAHC	Plan d'action humanitaire commun
PAM	Programme alimentaire mondial
PBSO*	Bureau d'appui à la consolidation de la paix, Nations Unies
PCNA*	Évaluation des besoins en situations postconflituelles
PEF	Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
RDC	République démocratique du Congo
RSASG	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies
SGIA	Système de gestion de l'information sur l'aide
USD*	Dollar des États-Unis

* Sigle dans la langue originale

Résumé

Environ un milliard et demi d'êtres humains vivent dans des pays touchés par des cycles récurrents de violence et d'insécurité. Ces pays représentent un défi majeur pour le développement et constituent une priorité pour la protection des intérêts de nombreux États en matière de sécurité nationale. Il importe de leur assurer un appui continu et coordonné pour pouvoir parer aux risques et aux facteurs de vulnérabilité inhérents à ce type de contexte. Pour que les gouvernements des pays de l'OCDE continuent de jouer un rôle utile et d'exercer une influence, il faudra notamment qu'ils soient capables de garantir l'obtention de résultats et d'apporter une contribution spécifique dans ces situations des plus difficiles.

Au cours de la dernière décennie, le montant de l'aide publique au développement (APD) apportée aux États fragiles a doublé, pour atteindre 46 milliards USD en 2009, soit environ 40 % de l'APD totale. Néanmoins, aucun pays à faible revenu en situation précaire ou touché par un conflit n'a encore tant soit peu atteint les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce constat représente un dur rappel à la réalité des exigences qui conduisent les donateurs et leurs partenaires à mettre l'accent sur les situations de fragilité, ainsi que des défis qu'il reste à relever. *Le soutien international à la transition postérieure à un conflit* examine les raisons qui en sont à l'origine et propose une voie nouvelle dans laquelle s'engager pour progresser.

Les conseils exposés dans ce document s'articulent autour du constat selon lequel il existe quatre obstacles essentiels à une utilisation plus efficace de l'aide dans les situations de transition :

- **Une architecture fragmentée de l'aide et des principes directeurs qui se recourent.** La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide prend comme postulat l'existence d'un niveau de capacité et de complexité institutionnelle qu'il peut être tout simplement irréaliste d'espérer trouver dans la plupart des situations de transition. C'est ce qui explique pourquoi, tant que les capacités et les plans nationaux requis n'ont pas été mis en place, le financement destiné au développement met du temps à se concrétiser. Il s'ensuit que l'aide humanitaire est sollicitée au maximum car l'on se tourne vers elle pour financer un ensemble d'objectifs prioritaires pour

la transition qui dépasse de beaucoup le champ couvert par son mandat et par les compétences de ses acteurs. Les responsabilités sont en outre réparties entre de multiples mandats institutionnels et lignes budgétaires, ce qui complique les efforts que peuvent déployer les différentes sphères d'action pour travailler ensemble et tirer parti des points forts propres à chacun de ces mandats.

- **L'aversion qu'éprouvent les donneurs et les partenaires chargés de l'exécution pour le risque.** Les approches suivies par les donneurs mettent l'accent sur les moyens d'éviter les risques plutôt que sur la gestion de ces derniers en fonction du contexte. Les règles appliquées en matière de reddition de comptes et de notification dans les situations de transition ont souvent été conçues pour des contextes plus stables. Les cadres d'évaluation des risques tendent à répondre à une logique bureaucratique et à porter avant tout sur les risques fiduciaires auxquels peuvent être exposés les organismes donneurs et sur la protection de leur réputation, et non sur les risques de défaillance de l'État et de résurgence du conflit.
- **Des plans et des stratégies dont les priorités ne sont pas définies.** Les plans et stratégies de développement sont établis à partir des besoins de grande ampleur qui se manifestent en période de transition, mais dans bien des cas, les activités prévues ne sont pas classées par ordre de priorité et leur enchaînement chronologique n'est pas déterminé. D'où l'élaboration de plans trop ambitieux à partir d'hypothèses irréalistes quant à la capacité d'absorption et aux efforts qui peuvent être déployés dans des délais très courts. Il en résulte des retards importants et l'impact produit est limité.
- **Un manque de cohérence entre les instruments d'aide.** Les donneurs ont du mal à déterminer comment employer simultanément des instruments d'aide différents pour soutenir un acheminement rapide et continu de l'aide. Leurs instruments d'aide sont souvent conçus à partir de mandats institutionnels et de modes opératoires spécifiques, et non de méthodes de mise en œuvre efficaces. Cette situation entraîne à la fois un chevauchement et une fragmentation des efforts, ce qui empêche d'articuler entre eux les différents instruments de manière judicieuse afin de parvenir à une stratégie de mise en œuvre cohérente.

Ayant pris acte de la nécessité de remédier à ces insuffisances pour pouvoir améliorer la qualité de l'aide dispensée dans les situations de transition, les pays partenaires et certains acteurs internationaux préconisent de réformer les modalités selon lesquelles l'aide et le soutien sont apportés. À

l'origine de cette prise de conscience réside la constatation que les OMD ne constituent pas un cadre adapté pour guider les efforts internationaux en faveur de la transition. Il faut que ces efforts s'inscrivent dans une optique plus large, en mettant l'accent sur la nécessité (i) d'appuyer le renforcement de l'État en affermissant les principes d'organisation politique, les capacités fondamentales de l'État et sa légitimité, ainsi que (ii) de renforcer la société civile et les relations entre l'État et la société, tout en (iii) continuant à garantir l'accès de la population aux services essentiels. À cette fin, il faut notamment s'attaquer au défi que représente l'articulation entre les interventions d'urgence et les activités de développement, et à celui de la définition des priorités de l'aide et de sa mise en œuvre dans des contextes où la légitimité de l'État est mise en question, où les pouvoirs publics sont incapables ou peu désireux de protéger et de défendre les droits humains, où les violations massives de ces droits et l'insécurité font obstacle à un suivi efficace du soutien international, et où les risques sont énormes.

Tenant compte de tout l'éventail des acteurs qui interviennent dans les domaines humanitaire et diplomatique et dans ceux de la sécurité et du développement, **le présent document d'orientation explique pourquoi il est nécessaire d'adopter une approche différente dans les situations de transition. Il montre comment assurer un financement rapide, souple et prévisible pour le développement, tout en faisant la part des risques et des possibilités inhérents à l'engagement dans ce type de contexte.** Les partenaires au développement doivent accepter de reconnaître qu'il est fondamental d'adopter une démarche pragmatique pour pouvoir obtenir des résultats dans les situations de transition, et qu'il est nécessaire de simplifier les cadres, procédures et instruments de planification et de contrôle. Par conséquent, il faut que les principes de la Déclaration de Paris soient appliqués de façon progressive et que soient adoptées des hypothèses plus réalistes sur ce que les différents acteurs peuvent réaliser selon les délais disponibles. L'engagement doit obéir à des modalités qui tiennent compte de la situation spécifique du pays et être conduit par les acteurs présents sur le terrain, et les partenaires internationaux doivent adapter leurs politiques et leurs procédures en fonction des difficultés que pose la transition et assurer sans tarder et avec souplesse la mise à disposition des fonds destinés au développement. La modification de l'approche suivie est fondamentalement régie par la nécessité d'instaurer une collaboration plus solide, d'effectuer des analyses conjointes et de faire en sorte que tous les acteurs acceptent de répondre collectivement de la réalisation des objectifs définis en commun.

Ce document d'orientation présente des recommandations qui visent expressément à améliorer le soutien apporté aux pays en transition dans quatre domaines essentiels. L'application de ces recommandations pourrait

exiger une réforme des politiques et procédures existantes, mais elle doit néanmoins être appréhendée dans l'optique des obligations légales qui guident à l'heure actuelle les décisions de financement des partenaires bilatéraux et la répartition des fonds qu'ils apportent :

- i) **Trouver de meilleurs moyens de faire face aux risques** (chapitre 1). À cette fin, il conviendrait de déterminer plus précisément les liens entre les différents principes directeurs et d'améliorer les approches suivies en matière de prise de risques et de gestion des risques. Pour assurer une aide efficace dans ce type de situation, il peut être nécessaire de faire preuve d'une propension non négligeable à prendre des risques – d'être prêt à faire la part des risques par rapport aux possibilités – et d'être conscient du fait que les risques liés au fait de ne pas s'engager dans ces situations sont souvent plus grands. L'engagement doit reposer sur une évaluation conjointe des risques contextuels, et les partenaires au développement devraient examiner les moyens d'assurer collectivement la gestion de certains risques. L'engagement international devrait être conduit selon des modalités qui permettent de prendre des risques de manière ciblée, notamment en utilisant des procédures d'urgence simplifiées pour la passation des marchés et la gestion financière. Les partenaires bilatéraux devraient en outre appuyer une réforme qui confère aux organisations multilatérales la capacité de gérer les risques avec plus d'efficacité.
- ii) **Aider les gouvernements des pays en transition à définir les priorités de leurs plans de développement** (chapitre 2). Selon les principes fondamentaux qui régissent aujourd'hui les efforts de développement, ce sont les autorités des pays partenaires et non les pays donateurs qui doivent conduire et guider les exercices de planification et de définition des priorités. Cependant, les pays en transition sont confrontés à des difficultés particulières qui restreignent la possibilité pour leur gouvernement d'avoir l'initiative dans la planification. L'obtention rapide de résultats propres à susciter les transformations requises demande l'application d'approches simplifiées qui permettent d'aller au-delà de l'évaluation des besoins au profit d'un véritable accord sur les priorités. C'est au niveau stratégique qu'il convient d'appuyer le rôle pilote des autorités, mais il serait bon d'adopter aussi des cycles de planification plus courts afin que les priorités puissent être fréquemment réexaminées pour vérifier qu'elles sont toujours valables. Les différents plans sectoriels devraient être intégrés dans un cadre de planification unique, qui indique clairement comment

les différentes institutions pourront contribuer à la concrétisation des priorités définies de manière collective

- iii) **Associer et coordonner les instruments d'aide en fonction du contexte et des priorités du pays** (chapitre 3). Les instruments relatifs à l'action humanitaire, à la sécurité et au développement sont très différents les uns des autres quant à la nature des liens qu'ils permettent d'établir avec les acteurs nationaux et à la façon dont les systèmes nationaux seront utilisés, ainsi qu'aux conditions précises dans lesquelles cette articulation se fera. Un alliage judicieux des instruments d'aide peut avoir pour effet d'améliorer le financement des priorités arrêtées en commun car il favorisera l'harmonisation, la transformation institutionnelle et une action rapide et souple, ainsi que d'accroître les possibilités de gestion des risques. Cet alliage doit être conçu de manière à assurer une mise en œuvre à la fois rapide et continue et, en particulier, faire une place privilégiée aux instruments et aux fonds communs spécifiques aux pays, qui permettent d'accroître progressivement l'utilisation des systèmes nationaux. Étant donné que les acteurs multilatéraux sont censés jouer un rôle essentiel dans la coordination et la mise en œuvre au cours du processus de transition, un effort soutenu d'investissement s'impose aussi pour renforcer leurs systèmes et leurs processus.
- iv) **Améliorer l'engagement collectif au moyen des pactes de transition** (chapitre 4). Un « pacte » est un accord souple entre partenaires nationaux et internationaux. Il constitue un moyen de résoudre bon nombre des problèmes qui se posent dans les situations de transition : il articule un accord sur les priorités avec une stratégie de financement des moyens de les concrétiser; il permet aussi aux acteurs nationaux et internationaux de définir ensemble les priorités et prévoit des examens fréquents pour faire le point sur les progrès, répondant ainsi aux préoccupations des donateurs concernant les capacités, la légitimité et les risques liés à l'engagement, et garantissant l'exercice de la responsabilité mutuelle. Les pactes peuvent être conclus dans un premier temps entre un nombre limité d'acteurs, puis étendus à d'autres partenaires au développement, mais le choix des acteurs qui y seront associés doit être mûrement réfléchi afin de conférer d'emblée à ces accords une forte légitimité. Leur réussite exige la délégation de responsabilités et d'un pouvoir de décision, l'existence, du côté des organismes multilatéraux, de moyens solides pour coordonner et diriger la réponse internationale,

une volonté de garantir la transparence de l'aide, un soutien aux structures locales de suivi et de coordination de l'aide, et un effort particulier en faveur du renforcement des capacités.

L'application de ces recommandations demandera une amélioration sensible des principes et des pratiques. L'annexe A expose certaines des dispositions et des mesures de réforme que les donateurs devraient envisager de prendre pour pouvoir mettre en œuvre les conseils présentés dans cet ouvrage.

Introduction

Le Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) est une enceinte de décision unique en son genre qui réunit des acteurs très divers dans le but de soutenir le développement dans les situations les plus difficiles du monde, comme celles que connaissent l'Afghanistan, Haïti ou le Sud-Soudan. Fondé en 2009, l'INCAF est un organe subsidiaire du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Après sa création, le CAD et le Secrétaire général des Nations Unies, l'ont invité à établir des conseils sur les moyens de garantir que le soutien financier apporté par la communauté internationale aux pays qui sortent d'un conflit (et sont donc en période de transition) soit plus rapide et plus souple et fasse davantage de place au risque. Pour répondre à cette demande, l'INCAF a étudié les aspects positifs et négatifs des interventions internationales en cours dans des pays en transition, afin de définir des conseils sur la façon dont l'efficacité de l'aide dispensée dans ce type de contexte peut être améliorée. Ceux-ci sont destinés aux décideurs, aux diplomates et aux agents des organismes des pays de l'OCDE et des pays non membres, des organisations multilatérales et des organisations de la société civile intervenant dans des contextes de fragilité et de conflit qui s'emploient à assurer la cohérence des activités relevant de l'action humanitaire, de la médiation, de la sécurité, du respect des droits humains, de la justice et du développement.

Les auteurs de cet ouvrage constatent qu'il est nécessaire de réformer d'urgence et en profondeur les systèmes, les comportements et les méthodes pour pouvoir faire face avec plus d'efficacité aux difficultés que posent les situations de conflit et de fragilité. L'action dans un contexte de transition exige qu'une plus grande cohérence soit assurée entre les différents types de ressources intérieures et internationales, notamment entre les dépenses respectivement consacrées au développement, à l'action humanitaire et à la sécurité. Ce constat traduit une évolution du paradigme de l'aide, qui découle de l'importance primordiale désormais attachée à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État, ainsi que de l'adhésion généralisée aux objectifs que sont l'accroissement de l'appropriation au niveau national et l'amélioration de la coordination et de la souplesse du soutien international.

Les conseils présentés dans cet ouvrage s'inspirent, pour les compléter, d'autres analyses et recommandations, dont celles qui sont contenues dans le *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* (Nations Unies, 2009), le *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement* (Banque mondiale, 2011), le document d'orientation du CAD-OCDE intitulé *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité* (OCDE, 2011b), ainsi que le *New Deal pour l'engagement dans les États fragiles* (encadré 2.1) du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.

Structure du présent document d'orientation

Ce document comprend quatre chapitres : le chapitre 1 passe en revue les problèmes que pose la transition dans les États fragiles et les pays touchés par un conflit et explique pourquoi, de par leur conception, les approches actuellement suivies par les donateurs ne permettent pas de gérer et de supporter les risques beaucoup plus importants et beaucoup plus variés qui caractérisent ce type de situation. Le chapitre 2 examine les raisons pour lesquelles il est nécessaire de mieux définir les priorités et d'améliorer la planification, ainsi que les moyens d'y parvenir, et le chapitre 3 traite de l'éventail des instruments de financement disponibles pour répondre aux priorités de la transition. Le chapitre 4 propose, à partir de la synthèse de ces analyses, une démarche de nature à faire progresser l'exercice de la responsabilité mutuelle, laquelle consiste à organiser le soutien international de manière à mieux le circonscrire au moyen de « pactes de transition ». À chaque chapitre est attachée une série de recommandations, qui sont également récapitulées dans l'annexe A sous la forme d'un programme de réforme.

Chapitre 1

Réaliser les changements nécessaires dans un contexte de risque

Les États en situation de fragilité et de conflit doivent faire face à des difficultés et des risques particuliers auxquels les approches actuelles du développement et de l'action humanitaire ne permettent pas de répondre comme il convient. Ce chapitre explique pourquoi ces approches sont inadaptées et avance notamment les principales raisons suivantes : i) l'existence d'une architecture fragmentée de l'aide qui fait que la réponse est dispersée entre de multiples mandats institutionnels et lignes budgétaires ; ii) des politiques et des procédures en matière d'engagement international et de gestion des risques qui ne sont pas adaptées au contexte ; iii) l'incapacité des acteurs internationaux d'appuyer une définition rigoureuse des priorités, faute de prise en main à l'échelon national du processus de planification et d'objectifs convenus au niveau international pour les stratégies de transition vers le développement, iv) des instruments d'aide qui font double emploi et manquent de cohérence. Un certain nombre de recommandations sont formulées sur les moyens d'adapter les méthodes de gestion des risques pour assurer un engagement efficace, dont un plus grand recours aux approches conjointes pour l'évaluation et la gestion des risques et la simplification des modalités de l'engagement.

Quels sont les problèmes qui se posent dans les situations de transition ?

Les populations des pays sortant d'une crise ont besoin d'un appui soutenu et coordonné pour pouvoir s'attaquer aux facteurs particuliers de risque, d'insécurité et de vulnérabilité auxquels elles sont confrontées. L'amélioration de leurs conditions de vie doit être l'axe prioritaire de l'aide internationale car le coût humain et financier d'une résurgence des conflits et des crises est tout simplement inacceptable. Néanmoins, la communauté internationale doit être consciente des problèmes d'ordre politique et des risques auxquels elle devra faire face si elle s'engage dans ces situations de transition et prendre des dispositions pour y répondre (encadré 1.1). Il lui faudra notamment définir les priorités de l'aide et acheminer celle-ci vers

Encadré 1.1. Qu'entendons-nous par transition et financement de la transition ?

Le terme *transition* s'applique aux pays et aux régions sortant d'un conflit armé ou d'une période d'instabilité violente. Ceux-ci se trouvent alors en général dans une situation précaire marquée par les séquelles du conflit, où le rythme des changements – politiques, économiques et sociaux – n'a d'égal que l'incertitude qui les accompagne, et pour laquelle l'aide internationale peut constituer l'un des volets stratégiques d'un vaste programme de politique étrangère. À mesure qu'ils se stabilisent, ces pays acquièrent le potentiel nécessaire à l'instauration d'un développement durable, ce qui constitue l'objectif commun de ses dirigeants et de la communauté internationale. On observe également dans ces situations un passage progressif de la prestation extérieure de services à leur appropriation par l'État qui prend davantage en charge la sécurité et le bien-être de la population. L'engagement international associe le plus souvent des interventions dans les domaines de l'action humanitaire, du développement et de la sécurité dans le contexte général de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État; différentes communautés sont donc amenées à agir en parallèle dans un espace commun.

Le *financement de la transition* recouvre un large éventail d'apports de ressources aux pays en transition. Il se situe en règle générale entre l'engagement humanitaire et l'action en faveur du développement et englobe les activités de relèvement, de reconstruction, de renforcement de la sécurité et de consolidation de la paix. Le financement lui-même ne se limite pas à celui qu'assurent les donateurs internationaux, mais comprend aussi les ressources intérieures et l'allègement de la dette.

Voir OCDE (2010b), *Le financement des États en transition : Vers une meilleure réponse*, OCDE, Paris.

des États dont la légitimité est mise en question, où les autorités ne sont pas en mesure ou désireuses de protéger et de défendre les droits humains, et où des violations massives de ces droits et l'insécurité empêchent d'assurer un suivi efficace des efforts de soutien.

Dans ces conditions, un acheminement efficace de l'aide appelle un engagement collectif de la part d'acteurs appartenant à différentes sphères d'intervention, qui devront concilier leurs conceptions diverses de l'engagement. Étant donné la complexité des problèmes qui se posent dans ces situations, aucun organisme ne peut apporter à lui seul le soutien requis. Les différents acteurs ont en fait besoin d'un espace commun pour pouvoir agir de manière simultanée, dans le respect mutuel du mandat et des objectifs de chacun et avec la volonté collective d'améliorer la coordination et la cohérence. Cet espace commun est indispensable à la distribution des dividendes de la paix, qui exige rapidité et souplesse, et au renforcement des institutions légitimes et représentatives, susceptibles d'assurer la conduite de l'action nécessaire à l'instauration d'un développement durable.

La transition doit être financée avant tout au moyen des fonds affectés au développement, qui doivent être rapidement mis à disposition. Il importe donc d'abandonner la pratique consistant à solliciter les ressources de l'aide humanitaire jusqu'à leurs limites pour des activités de relèvement de portée plus générale, et d'opter plutôt pour une approche stratégique des priorités de la transition. Cela suppose également que les différents instruments et lignes budgétaires puissent être utilisés avec souplesse et qu'il y ait une volonté d'accepter sur le plan stratégique un degré de simplicité qui ne correspond pas aux normes en vigueur concernant l'efficacité de l'aide. Les exigences liées à la transition appellent la réalisation simultanée de différents objectifs au moyen de méthodes et d'instruments d'aide divers, ce qui signifie que tous les acteurs devront engager une réflexion sur la façon dont leurs mandats et objectifs peuvent être plus activement mis à profit à l'appui de la transition.

Pourquoi la communauté internationale ne répond-elle pas à ces défis?

Les donateurs bilatéraux et multilatéraux apportent aux États fragiles des sommes substantielles et croissantes au titre de l'aide. L'aide publique au développement (APD) à ces États a doublé au cours de la décennie écoulée. Elle a atteint 46.7 milliards USD en 2009, soit près de 40% de l'APD totale (OCDE, 2011d).

À l'augmentation des apports d'APD s'est ajoutée une plus grande capacité de la communauté internationale à agir de manière constructive dans les situations de transition. L'accroissement de l'aptitude collective

à répondre aux besoins complexes qui se manifestent de façon prolongée dans les domaines humanitaire et du maintien de la paix a sauvé de nombreuses vies. La réforme du système humanitaire a permis d'améliorer les mécanismes financiers par la mise en commun des fonds, et de renforcer le partenariat, la coordination et la direction des activités par la mise en place d'un ensemble de « groupes de responsabilité sectorielle » (chapitre 3). Plus récemment, la création de la nouvelle architecture de la consolidation de la paix des Nations Unies a recentré l'attention sur la nécessité d'appliquer des politiques qui permettent d'articuler entre elles les priorités d'ordre politique, celles qui concernent la sécurité et les objectifs de développement lors de la transition. Les donateurs ont également reconnu que des approches différentes et une coordination accrue à l'échelle de l'administration s'imposaient pour les États fragiles. En 2007, ils ont adopté les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (PEF) et élargi les définitions relatives à l'APD de manière à assurer un soutien plus ciblé à la paix et à la sécurité (OCDE, 2009b).

L'appui aux situations de transition n'en demeure pas moins globalement inadapté. Plus de la moitié du total des fonds est affectée à huit pays seulement¹, ce qui ne laisse que peu de ressources pour la majorité des États fragiles (OCDE, 2011d)². Cette assistance est par ailleurs en grande partie fournie sous forme d'aide humanitaire, qui n'a qu'une portée limitée pour le vaste projet de construction de l'État. Le fait qu'aucun pays à faible revenu en situation précaire ou touché par un conflit n'ait pour l'heure un tant soit peu atteint les OMD (Banque mondiale, 2011) constitue un dur rappel à la réalité des exigences qui conduisent les donateurs et leurs partenaires à donner la priorité aux situations de fragilité, ainsi que des défis qu'il reste à relever.

Les transitions sont des processus non linéaires et complexes. Entre la préservation d'une paix fragile, la réponse aux besoins humanitaires et l'édification d'États et de sociétés résilients existent de réelles tensions qu'il est difficile de maîtriser. À l'intérieur de ce champ d'intervention est apparu tout un ensemble de stratégies et de principes qui se recoupent, souvent déterminés par des priorités politiques et des objectifs différents. La multiplication des programmes d'action - dont chacun est doté de ressources relevant de lignes budgétaires diverses (action humanitaire, développement, sécurité) et régi par des règles, règlements et stratégies politiques distincts - a accru la fragmentation du système international alors même que les situations visées exigent la plus grande cohérence (Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies, 2011). On citera notamment les problèmes suivants :

- **Les priorités ne sont pas ciblées** : la majeure partie de l'aide ne vise pas les bons objectifs. Les acteurs internationaux éprouvent des

difficultés à hiérarchiser leurs activités et à les raccorder à des instruments d'aide précis capables d'assurer un soutien financier ciblé et néanmoins souple. Trop souvent, les priorités sont davantage déterminées par l'offre que par les besoins réels classés par ordre d'importance, d'où la définition de plans trop ambitieux fondés sur des hypothèses irréalistes quant aux résultats pouvant être obtenus dans des délais très courts.

- **La coordination entre les différentes composantes de l'administration est insuffisante** : les acteurs internationaux peinent à trouver les moyens d'apporter une aide efficace dans les situations de transition. Malgré les importants travaux effectués ces dernières années, en grande partie suite à l'engagement en Afghanistan et en Irak, les gouvernements des pays donateurs ont du mal à aller au-delà de l'échange d'informations et de la coordination pour adopter des approches plus intégrées (DDC, 2009). Ce problème persistant se manifeste de façon particulièrement nette lors des tentatives de coordination entre les acteurs de l'aide (humanitaire et au développement), de la défense et de la diplomatie, ou lorsqu'il s'agit de répondre à la sollicitation croissante des instruments et des ressources de l'aide pour servir des objectifs stratégiques concernant la paix, la sécurité et la stabilisation.
- **Les efforts des acteurs humanitaires et du développement sont fragmentés** : ils travaillent souvent comme s'il s'agissait de deux volets totalement indépendants de la stratégie du donneur et de son engagement dans un pays. Si cette séparation est sans doute une conséquence nécessaire des différences existant entre leurs objectifs et leurs principes de fonctionnement, il n'y a nullement entre eux de distinction absolue : les services de base et la protection sociale sont souvent assurés dans le cadre de programmes humanitaires menés de l'extérieur parce qu'il n'existe pas d'autre solution viable. Mais, en définitive, ces problèmes relèvent du développement et des fonctions et responsabilités essentielles de l'État. Les organismes d'aide doivent donc souvent s'évertuer à créer des liens entre les instruments humanitaires et ceux du développement lorsque la transition appelle un éventail d'activités englobant l'ensemble des instruments.
- **L'aide au développement arrive trop lentement** : en général, les donateurs sont censés promettre des fonds à l'appui du développement une fois qu'un plan national a été établi et que les autorités ont suffisamment pris les choses en main pour guider l'engagement international. Cette chronologie artificielle résulte en partie de la

Déclaration de Paris (encadré 1.2) qui fait expressément état de la nécessité de mettre en œuvre l'aide en utilisant les systèmes nationaux et en s'appuyant sur eux³. Elle explique pour une bonne part les retards non négligeables observés dans les interventions, par exemple en Haïti, au Libéria ou au Soudan (encadré 1.3). La transition est une situation instable, en constante évolution, et donc peu propice à la mise en œuvre de cycles de planification du développement à moyen terme et de processus de planification complexes. Des occasions importantes ne peuvent être saisies parce que l'aide est attachée à des instruments qui ne sont pas adaptés ou n'offrent pas une réactivité suffisante en cas d'évolution rapide de la situation. Ces instruments sont reliés à des mandats institutionnels étroits et régis par des politiques et des principes non compatibles avec les priorités d'une situation de transition.

- **Le recours à l'aide humanitaire est excessif** : les retards dus aux instruments de développement ont pour effet indirect une sollicitation trop importante des instruments de l'aide humanitaire, auxquels il est fait appel pour financer un éventail toujours plus grand de besoins et d'objectifs. L'aide humanitaire continue de financer la majorité des services de base nécessaires et elle est jugée plus tolérante au risque et plus souple que l'aide au développement. Mais elle contourne presque toujours les institutions centrales de l'État et ne contribue guère au renforcement des capacités de ce dernier au-delà du niveau local. Elle n'offre pas non plus un bon rapport coût-efficacité à long terme car elle est fortement tributaire des capacités et des sources d'approvisionnement extérieures.
- **Les principes régissant l'aide internationale sont incompatibles avec les réalités du terrain** : ce décalage est devenu un obstacle majeur à un engagement efficace dans les situations de transition (encadré 1.2). Une autre difficulté vient du fait que la Déclaration de Paris appelle à recentrer l'aide sur un plus petit nombre de pays et de secteurs, de sorte que les donateurs sont peu enclins à apporter des fonds à des fins autres que l'aide humanitaire parce qu'ils devront les notifier au titre des dépenses bilatérales.
- **La corruption et la pénurie de capacités dans les États fragiles et touchés par un conflit suscitent des inquiétudes** : les situations de transition se caractérisent par une pénurie de capacités humaines et institutionnelles et, souvent, par des problèmes complexes concernant la volonté politique, la légitimité de l'État et la corruption. L'aide au développement connaît des retards à cause du manque de capacités et de systèmes trop bureaucratiques et

faisant peu de place au risque, sous le couvert des dispositions de la Déclaration de Paris. Les acteurs internationaux doivent admettre qu'un financement à l'appui du développement est nécessaire même en l'absence d'appropriation totale par le gouvernement du pays, et trouver les moyens d'apporter rapidement un soutien pour le renforcement des capacités et des systèmes nécessaires à l'appropriation à l'échelon national et local. Des investissements immédiats et continus dans des tentatives de renforcement des systèmes nationaux qui prennent en compte ces inquiétudes, peuvent avoir pour effet d'améliorer l'efficacité et la coordination des programmes de développement, d'accroître l'appropriation par le gouvernement du pays et d'améliorer les systèmes budgétaires et de gestion des dépenses, à condition que les pouvoirs publics aient la volonté et la capacité d'engager les réformes nécessaires.

- **L'architecture de l'aide comporte trop de niveaux de responsabilité :** cette situation complique encore l'obtention de résultats et crée des dilemmes pour ceux qui interviennent. Les autorités nationales doivent répondre aux attentes de leurs mandants et satisfaire à une multitude d'obligations de notification et de principes concernant l'aide qui se recoupent. Pour leur part, les acteurs internationaux (bilatéraux et/ou multilatéraux) se soucient avant tout de leur responsabilité devant les populations nationales, et ensuite seulement devant leurs homologues et les citoyens des pays en transition. Comme il a déjà été indiqué, ce « dilemme de la double responsabilité » (Banque mondiale, 2011) conduit à donner à tort la priorité à certains risques. Le fait d'avoir des comptes à rendre à la population de leur pays dissuade aussi les donateurs d'acheminer les fonds du développement par l'intermédiaire des institutions ou des comptes des pays en transition. À long terme, cela entraîne une sous-utilisation des capacités des gouvernements des pays partenaires et compromet la réalisation des objectifs stratégiques de l'engagement des donateurs, ce qui nuit aux relations des donateurs avec leurs mandants.

Tout cela explique pourquoi les pays partenaires et certains acteurs internationaux prônent un changement de paradigme pour la fourniture d'une aide et d'un soutien dans les situations de fragilité et de transition (g7+, 2010; Banque mondiale, 2011; Mission permanente de l'Inde auprès des Nations Unies, 2011; Nations Unies, 2011). À l'origine de cet appel réside la prise de conscience que les OMD n'offrent pas un cadre adapté pour guider l'action internationale à l'appui de la transition. Une vision plus large de ce soutien s'impose, qui mette l'accent sur la nécessité i) d'appuyer le

renforcement de l'État en affermissant les principes d'organisation politique, les capacités fondamentales de l'État et sa légitimité, ainsi que ii) de renforcer la société civile et les relations entre l'État et la société, tout en iii) continuant de garantir l'accès de la population aux services de base (Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, 2011a).

Encadré 1.2. Enjeux et possibilités liés aux différents principes régissant l'engagement

Plusieurs ensembles de principes ont été élaborés au cours de la décennie passée pour guider l'apport d'une assistance internationale appropriée et efficace, principes auxquels les donateurs et les organismes d'exécution ont adhéré. Le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide est un ensemble d'initiatives et d'accords internationaux qui soulignent l'importance d'une harmonisation des activités d'aide : la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (OCDE, 2005), les **Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires** définis par le CAD de l'OCDE (OCDE, 2007), le **Programme d'action d'Accra** (OCDE, 2008) et le **Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement** (2011). On peut aussi citer les **Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire** (2003). Ces initiatives vont de pair avec les efforts visant à améliorer la coordination et l'harmonisation au sein du système multilatéral, dont tout particulièrement le processus « Unis dans l'action » mis en œuvre par les Nations Unies.

Ces principes et processus ont amélioré la gestion de l'aide humanitaire et de l'aide au développement et accru leur influence et leurs effets positifs. À titre d'exemple, la Déclaration de Paris a suscité une utilisation plus fréquente des instruments de financement spécifiques aux pays et encouragé aussi les donateurs à procéder à des évaluations conjointes et à mettre en place des bureaux et des plans de développement communs dans des pays comme le Libéria et la Sierra Leone. Certains donateurs font systématiquement appel à des approches sectorielles conjointes étayées par un soutien budgétaire et une répartition des tâches. Enfin, des groupes de donateurs partageant la même optique ont élaboré des stratégies institutionnelles conjointes pour les relations avec les organismes multilatéraux.

De même, les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire encouragent les donateurs à assurer un financement plus souple et plus prévisible et à adopter une approche plus globale de l'aide humanitaire. Ce processus, conjugué à la réforme du système humanitaire des Nations Unies engagée en 2005, a abouti à la mise en place de mécanismes de financement commun à l'échelon des pays et au niveau mondial, à savoir le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), les Fonds humanitaires communs (FHC) et l'approche sectorielle du Comité permanent >

Encadré 1.2. Enjeux et possibilités liés aux différents principes régissant l'engagement (suite)

interorganisations, qui visent à améliorer la coordination et à éviter les interruptions dans la fourniture de l'aide humanitaire. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire offrent un cadre fonctionnel pour promouvoir les principes humanitaires d'impartialité, de neutralité, d'indépendance et d'humanité, et reposent en grande partie sur l'hypothèse courante selon laquelle l'État concerné n'est pas désireux ou en mesure d'apporter à la population l'aide et la protection requises en période de crise. En conséquence, les acteurs humanitaires tendent à contourner les structures étatiques officielles, même si les Principes reconnaissent la nécessité de « 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 » (GHD, 2003).

Les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (PEF) ont été établis pour compléter la Déclaration de Paris dans les cas où les donateurs ne sont pas en mesure d'adopter une approche d'État à État parce que l'État en question manque de légitimité, de capacités et/ou de volonté. Si la Déclaration de Paris et les PEF ont l'alignement, l'harmonisation et la reddition de comptes pour objectifs communs, une différence essentielle est que les seconds ne prévoient pas pour l'heure d'engagement mutuel en faveur de l'obtention de résultats. L'enquête bisannuelle de suivi de l'application des PEF, prescrite par le Programme d'action d'Accra, est un premier pas dans ce sens.

L'existence de plusieurs ensembles de principes pose un problème particulier dans la mesure où, dans certains pays, ils peuvent être appliqués simultanément et faire l'objet de reconfigurations périodiques selon l'évolution de la situation. Dans le cas du Soudan, par exemple, les donateurs appliquaient les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire au Darfour, et les PEF au Sud-Soudan. Cette situation a une incidence négative sur les possibilités d'action des différentes sphères d'intervention. Par exemple, le renforcement des capacités est une véritable gageure pour les acteurs humanitaires financés dans le cadre de contrats à court terme qui exigent des résultats immédiatement quantifiables. L'aide humanitaire n'est en outre soumise à aucune obligation en matière de division du travail, ce qui complique le financement de la transition pour les donateurs et signifie qu'une fois la paix bien rétablie, ceux-ci peuvent avoir à se retirer de secteurs où ils ont acquis une expérience non négligeable et forgé des partenariats efficaces et durables, cela afin de respecter les dispositions de la Déclaration de Paris.

À quels risques les donateurs sont-ils exposés dans les situations de transition ?

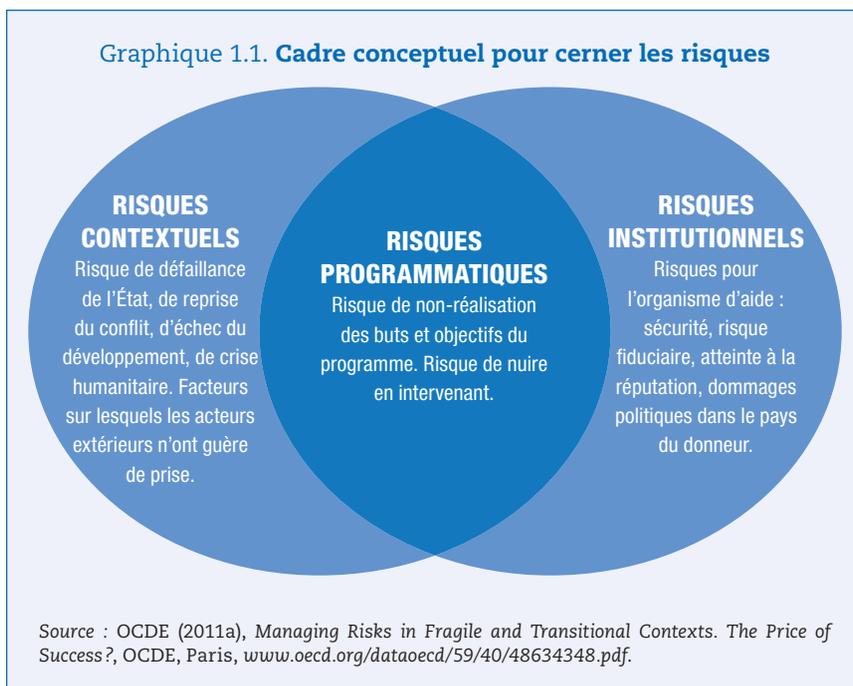
Les pays touchés par des cycles récurrents de violence politique et criminelle constituent un défi majeur pour le développement, et une priorité pour la protection des intérêts de nombreux États en matière de sécurité nationale. Ces pays sont confrontés aux problèmes de développement les plus graves et aux risques les plus grands d'instabilité politique, d'insécurité, de violence et de défaillance des fonctions essentielles de l'État. L'aide joue un rôle important dans ces situations, notamment parce qu'elle constitue l'un des rares moyens disponibles pour influencer de manière positive sur les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, et qu'elle apporte l'espoir à des régions dévastées en répondant aux objectifs essentiels sur le plan humanitaire et du développement. L'aide internationale peut faciliter le passage (ce qu'elle a souvent fait) d'une situation de conflit persistant à une évolution vers la stabilité et le développement durable. Mais les résultats des interventions sont imprévisibles : celles-ci peuvent avoir des effets positifs inattendus en même temps que des effets négatifs, et il n'existe pas de voie claire et prédéfinie vers la paix.

Les transitions sont des situations très risquées, dans lesquelles il est difficile de définir et d'obtenir des résultats positifs et où le risque de régression et de reprise du conflit est élevé. Dans ces conditions, le financement extérieur est l'une des rares choses que les donateurs maîtrisent, de sorte que les décisions concernant son affectation et la façon dont il sera apporté peuvent aisément prendre un caractère politique. Mais renoncer à s'engager dans ces situations engendre des risques stratégiques qui sont supérieurs à la majorité de ceux auxquels sont exposés les différents organismes donateurs et leurs programmes. Le point de départ étant très bas, une aide fournie de manière efficace dans une situation de transition peut apporter davantage et à un plus grand nombre de personnes que celle qui est dispensée dans la plupart des autres cas.

À quels risques et à quelles possibilités les donateurs sont-ils confrontés ? Le graphique 1.1 présente un nouveau cadre conceptuel pour les risques associés à l'aide, fondé sur une distinction entre les risques contextuels, programmatiques et institutionnels (OCDE, 2011a).

L'importance des risques contextuels a longtemps été minimisée et mal analysée par les donateurs bilatéraux et multilatéraux (OCDE, 2011a). De nombreux organismes d'aide continuent d'utiliser des cadres de gestion des projets et des programmes de portée générale, qui n'ont pas été adaptés aux risques existants dans les États fragiles (OCDE, 2011a). C'est en partie pour cela que les pratiques de gestion des risques en vigueur visent essentiellement à réduire les risques institutionnels, notamment le risque fiduciaire et le

Graphique 1.1. Cadre conceptuel pour cerner les risques



risque d'atteinte à la réputation du donneur. Or, gérer les risques, ce n'est pas uniquement chercher à les atténuer ou à les éviter : c'est aussi faire la part des risques et des possibilités, ou peser un ensemble de risques par rapport à un autre. **Assurer une aide efficace dans les situations de transition peut exiger une propension non négligeable à prendre des risques, c'est-à-dire une disposition à analyser les risques en les mettant en regard des possibilités.** La gestion des risques devrait être un processus constructif, pas seulement préventif, et porter essentiellement sur les moyens de faire aboutir les stratégies (autrement dit de parer aux risques contextuels indiqués dans le graphique 1.1).

Tous les programmes d'aide sont exposés à un risque d'échec. Ce dernier est accentué dans les situations de fragilité et de transition, où le fait d'être prêt à échouer peut être une condition de la réussite⁴. Les décisions ne doivent pas moins continuer d'être prises en fonction de la situation et mûrement réfléchies, ni avoir pour effet de trop solliciter ou « éprouver » les nouvelles approches et initiatives car elles pourraient alors avoir des effets plus négatifs que positifs. Les attentes en matière de résultats et de notification doivent tenir compte de réalités politiques, sociales et économiques mouvantes et complexes. Il peut être absolument impossible de garantir l'obtention de résultats et de retombées précis.

Face aux pressions qui les poussent à démontrer que des résultats ont été rapidement obtenus ou à satisfaire aux obligations génériques en matière de notification et de reddition de comptes, les donateurs et leurs partenaires chargés de l'exécution se montrent peu disposés à prendre des risques. À l'heure actuelle, ces obligations sont irréalistes pour beaucoup de pays en transition et doivent être mieux adaptées à leur situation et à leurs moyens. Il s'agit de déterminer où se trouve, dans une situation donnée, le juste équilibre entre contrôle et souplesse, quels sont les résultats essentiels à viser et comment atténuer efficacement les risques sans pour autant compromettre la capacité d'obtenir des résultats durables.

Dans les situations de transition, les possibilités d'influer sur le cours des événements (au niveau opérationnel et tactique) peuvent être éphémères étant donné le rythme auquel ceux-ci se succèdent. D'où la nécessité d'une action rapide et d'un financement souple, qui appellent à prendre les décisions d'aide avec promptitude et à recourir à de nouvelles approches et/ou des partenaires non éprouvés. Les mécanismes et les procédures habituels en matière de développement se prêtent rarement à ce type d'approche. **Or, tout comme l'objectif de sauver des vies a amené les donateurs à accepter des risques plus grands pour les instruments humanitaires, les coûts humains et financiers extrêmes qu'engendre la résurgence des conflits et des catastrophes naturelles devraient être pour eux une bonne raison d'accepter un certain degré de risque dans les situations de transition.**

Étant donné la forte part de risque que comportent les situations de transition et l'engagement dans ces contextes à des fins d'aide, la priorité généralement donnée à la prévention des risques institutionnels doit céder la place à une approche plus équilibrée de la gestion des risques et à des stratégies d'aide tenant compte de ces derniers. Adopter une approche plus dynamique de la gestion des risques ne signifie pas une acceptation passive de ces risques. Les problèmes de sécurité du personnel, de légitimité de l'État et de corruption, par exemple, resteront à juste titre au centre des préoccupations des donateurs et seront un axe prioritaire des stratégies de gestion des risques. Mais ceux-ci peuvent et doivent être mieux évalués et gérés dans le cadre d'une démarche réfléchie et adaptée aux séquelles du conflit, avec pour finalité la réalisation d'objectifs stratégiques propres à chaque contexte. S'il n'y a pas recherche d'un équilibre bien dosé et d'une approche qui permette d'appréhender le risque comme un moyen d'atteindre les objectifs stratégiques et de produire un impact plus grand, la démarche actuelle qui consiste à éviter les risques perdurera. En fait, plus l'aversion pour le risque s'exprimera avec force, plus l'éventail des objectifs réalisables se réduira. La culture actuelle de l'évitement du risque se traduit par des politiques et des procédures rigides qui ont été mises au point pour des environnements plus stables. Elle fait

aussi partie intégrante de la culture d'institutions qui valorisent davantage la « prévention de l'échec » que la réussite.

Recommandations : stratégies requises pour faire face aux risques

Comme il est indiqué plus haut, de profonds changements s'imposent pour améliorer la cohérence de l'architecture mondiale de l'aide de manière à obtenir des résultats dans les situations de transition. Pour progresser dans ce sens, il importe notamment de faire la part des risques et des possibilités et de modifier les procédures de manière à améliorer la gestion des risques liés au contexte. Plus précisément, il est recommandé de :

i) Définir clairement l'articulation entre les différents principes directeurs.

- *Au niveau international, déterminer les éléments communs que comportent et les difficultés que posent les principes et les modes d'engagement existants et tenter d'y remédier.* Il faut procéder à de nouvelles analyses pour comprendre comment les différents principes s'influencent et se complètent les uns les autres, et de quelle manière ils peuvent être utilisés pour gérer les différents risques en période de transition. Il conviendrait aussi d'effectuer des évaluations conjointes des résultats au niveau des pays, afin de pouvoir guider plus efficacement les activités et les réformes des donateurs, éventuellement dans le cadre des mécanismes régionaux existants d'examen par les pairs et/ou des examens par les pairs du CAD, eu égard au fait que la Déclaration de Paris place la barre trop haut pour beaucoup de situations de transition et que des approches différentes sont nécessaires pour pouvoir faire face aux problèmes qu'elles posent. La communauté internationale devrait également envisager de faire des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (PEF) le cadre général d'orientation de l'action dans les situations de transition, ce qui exigera leur transformation en des principes communs auxquels adhéreront tant les États fragiles que les donateurs.

ii) Améliorer l'évaluation des risques

- *Reconnaître qu'une gestion efficace des risques exige que les résultats qui peuvent être obtenus soient déterminés avec réalisme et mesure.* Les plans et calendriers internationaux sous-estiment les difficultés que peut poser la mise en œuvre et comportent souvent des objectifs irréalistes, ce qui n'est pas sans conséquences : inadaptation au contexte et aux capacités existantes, absence de résultats et,

plus grave, création d'attentes qui ne seront pas satisfaites. Il est indispensable d'établir des hypothèses réalistes quant à la capacité d'absorption du pays et de faire davantage preuve d'humilité et de pragmatisme.

- *Améliorer la communication concernant les risques et les stratégies visant à les atténuer.* Il est nécessaire de simplifier les méthodes d'évaluation des risques afin de pouvoir exposer en termes clairs aux responsables politiques, aux dirigeants des organismes d'aide et aux contribuables des pays donateurs les raisons pour lesquelles certains risques doivent être tolérés et la façon dont ils sont évalués et gérés.
- *Faire preuve de transparence et être disposé à faire connaître les évaluations des risques dans le but exprès d'en faciliter l'atténuation.* Les évaluations doivent être communiquées aux donateurs et aux gouvernements bénéficiaires pour servir de point de départ à un dialogue constructif sur les mesures à prendre pour atténuer les risques. La communication sur les risques devra toutefois être mise en balance avec la nécessité de préserver la confidentialité, étant donné que l'évocation des risques augmente parfois la probabilité qu'ils se concrétisent.

iii) Adopter des approches collectives de l'évaluation et de la gestion des risques

- *Convenir de déterminer conjointement la nature des risques contextuels.* Il est indispensable que les donateurs et les gouvernements partenaires aient une perception commune des principaux risques contextuels pour que l'efficacité des interventions puisse être améliorée. Cette démarche devrait aider à définir les priorités de façon plus rigoureuse car elle permettra de mettre en lumière les domaines et activités les plus susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs stratégiques. Les évaluations des risques doivent être reliées plus étroitement aux évaluations des politiques des pays, comme celles qu'effectuent les services du Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre des consultations prévues par l'Article IV (FMI, 2011)⁵.
- *Définir un cadre commun de gestion des risques pour les donateurs à partir du schéma conceptuel proposé dans le présent document d'orientation pour la compréhension des risques* (éventuellement sous les auspices du CAD de l'OCDE). En règle générale, un donneur est exposé individuellement à des risques plus grands que plusieurs donateurs travaillant ensemble. L'amélioration de la gestion collective des risques et le « partage du fardeau » qu'ils représentent sont des conditions essentielles d'un engagement plus souple.

iv) Réformer les procédures bilatérales et multilatérales de manière à adapter la gestion des risques au contexte

- *Modifier les règles et les pratiques qui régissent normalement l'aide lors de l'engagement dans des situations de transition de manière à tenir compte de la spécificité des risques. L'application de « procédures d'urgence⁶ » pour la gestion financière et la passation des marchés doit s'accompagner d'un effort visant expressément à renforcer les capacités locales pour l'exercice des fonctions fiduciaires et comptables, et d'un engagement à gérer collectivement les risques associés aux approches en la matière. Les modalités de gestion financière et de passation des marchés doivent également être simplifiées. Cette démarche pourrait notamment consister à utiliser les règles nationales de passation des marchés, avec un contrôle international approprié, pour les contrats d'une valeur inférieure à un montant donné, et à réorienter la surveillance assurée par les donneurs des examens préalables vers les examens rétrospectifs. Dans ce cadre, le personnel fiduciaire des donneurs pourrait abandonner sa fonction de surveillance extérieure de l'application des règles internes pour contribuer à assurer le bon déroulement de la passation des marchés au regard des règles nationales.*
- *Réformer d'urgence les politiques de passation des marchés des institutions chargées de gérer les fonds communs (les Nations Unies et la Banque mondiale, par exemple), afin d'accélérer la mise en œuvre et de faciliter l'utilisation de sources locales d'approvisionnement. La prévention des conflits est un motif qui justifie l'application de procédures d'urgence pour la passation des marchés jusqu'à ce que les objectifs généraux de la transition soient atteints.*

v) Éviter de se « défaire des risques » sur les organismes d'exécution et leur fixer des objectifs réalistes

- *Lors de la délégation des fonctions de contrôle, les donneurs doivent veiller à ce que leurs partenaires chargés de l'exécution disposent d'une marge de manœuvre suffisante et des moyens nécessaires pour prendre des risques et réagir avec souplesse. Il doit y avoir davantage d'honnêteté et de transparence entre les donneurs et les organismes qu'ils financent quant à la totalité des risques courus, de même qu'un dialogue plus réaliste entre les responsables et les contrôleurs financiers au sujet des limites dans lesquelles il sera possible de rendre compte des interventions au titre de l'aide dans ces situations difficiles. Ceux qui sont en première ligne de l'exécution des programmes sont*

actuellement confrontés à des exigences concurrentes qui appellent une modification des modalités de travail des donateurs, comme le montre le cas du Sud-Soudan (encadré 1.3). Ceux-ci doivent examiner ces questions au sein des conseils d'administration des organismes multilatéraux concernés, et envisager de prendre des dispositions pour renforcer la collaboration entre ces derniers et leur rôle de chef de file au niveau des pays (notamment par l'intermédiaire du coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire; voir le chapitre 4 pour plus de détails).

Encadré 1.3. **Fonds communs, risques fiduciaires et limites de l'efficacité**

Le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour le Sud-Soudan (FASM-SS) a fait l'objet de nombreuses critiques pour la lenteur de ses décaissements et l'insuffisance de ses résultats. Cette expérience livre des enseignements quant aux difficultés qu'engendrent des attentes irréalistes de la part des donateurs, des règles et règlements fiduciaires rigoureux et des structures de gouvernance trop complexes.

Le gouvernement et la communauté des donateurs ont chargé la Banque mondiale de remplir la fonction d'administrateur du FASM-SS, ses règles et règlements fiduciaires semblant de nature à offrir la meilleure protection contre la corruption et le détournement des fonds (menace très réelle au Sud-Soudan dans la période qui a suivi la conclusion de l'Accord de paix global). Or, l'affectation de fonds a enregistré de sérieux retards en partie à cause des conditions et des garanties exigées par les donateurs. Ces derniers n'en ont pas moins rivalisé d'énergie pour affirmer que le FASM-SS était un fiasco et en imputer la responsabilité à la Banque mondiale. Ils ont par ailleurs établi de nouveaux fonds, souvent concurrents, pour assurer la mise en œuvre de l'aide.

La Banque mondiale a certes commis de graves erreurs lors de l'établissement du fonds et de ses structures de fonctionnement, mais on ne peut l'en tenir pour seule responsable. Elle n'a pu consentir un niveau plus élevé de risque fiduciaire parce que le conseil d'administration n'autorise pas l'assouplissement de ses règles fiduciaires. Or, les donateurs qui lui reprochent cette rigidité sont les mêmes qui siègent dans cette instance. Le problème tient au fait que ces représentants au conseil sont généralement des fonctionnaires des ministères des Finances, dont le point de vue diffère de celui des représentants des donateurs qui s'occupent des États fragiles. Pour compliquer les choses, les représentants des donateurs sur le terrain répugnent généralement moins à prendre des risques que leurs homologues des services centraux. Compte tenu de cette diversité de points de vue, le risque de confusion, de malentendu et de divergence dans les attentes est grand.

Source : OCDE (2011a), *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success?*, OCDE, Paris; OCDE (2011b).

Notes

1. En 2009, la moitié de l'APD aux États fragiles est allée à huit pays seulement, à savoir (par ordre décroissant d'importance des apports) : l'Afghanistan, l'Éthiopie, le Pakistan, les territoires sous administration palestinienne, l'Irak, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire et le Soudan. Pour de plus amples détails, voir OCDE (2011d).
2. Dans ses analyses des apports de ressources aux États fragiles, l'INCAF du CAD utilise une liste de pays en situation précaire qui n'est pas une liste officielle du CAD et ne correspond pas non plus à une définition officielle. Celle-ci est en fait issue de la réunion de deux listes : la *liste harmonisée des situations de fragilité 2009* (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement) et l'*Indice des États défailants* établi par le Fonds pour la paix pour 2009. Elle comprend le Pakistan, le Nigéria et le Bangladesh qui, ensemble, représentent un tiers du total des personnes vivant dans ces 45 pays. Voir OCDE (2011d) pour de plus amples détails.
3. Selon la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, « par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi » (OCDE, 2005, 2008a).
4. Voir Natsios, A (2010), *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*, Center for Global Development Essay, Center for Global Development, Washington, DC, www.cgdev.org/content/publications/detail/1424271
5. Les évaluations effectuées par les services du FMI font partie d'un processus continu qui donne lieu de façon régulière (tous les ans en général) à la tenue de consultations approfondies avec chaque État membre, des échanges de vues étant organisés dans l'intervalle le cas échéant. Ces consultations sont dites « au titre de l'Article IV » parce qu'elles sont requises par l'Article IV des Statuts du FMI. Dans le cadre de ces exercices, une équipe d'économistes du FMI se rend dans le pays concerné pour faire le point sur sa situation économique et financière et examiner ses politiques économique et financière avec les autorités nationales et des hauts responsables de la Banque centrale. Durant leurs missions, les services du FMI rencontrent aussi souvent des parlementaires et des représentants des milieux d'affaires, des syndicats et de la société civile.
6. Les « procédures d'urgence », selon la terminologie de la Banque mondiale, sont un ensemble de règles simplifiées destinées à faciliter la conduite d'interventions rapides et souples lors des opérations de relèvement d'urgence.

Chapitre 2

Assurer la cohérence dans la planification et la définition des priorités

Selon les principes fondamentaux qui régissent aujourd’hui les efforts de développement, c’est aux gouvernements des pays partenaires, et non aux pays donateurs, qu’il revient de conduire et de guider les exercices de planification et de définition des priorités. Cependant, les pays en transition sont confrontés à des difficultés particulières qui limitent la possibilité pour leur gouvernement d’avoir l’initiative dans ces exercices. Le présent chapitre soulève la question de savoir comment assurer une définition plus rigoureuse et plus réaliste des priorités dans les situations de transition, afin de permettre aux pays de passer de la crise à la paix en suivant un processus plus constructif. On s’intéressera avant tout aux moyens : i) d’appuyer les stratégies nationales de transition tout en donnant aux autorités la possibilité de prendre progressivement en main la définition des priorités et la planification; ii) d’établir des objectifs et des processus de planification simples; iii) d’instaurer une démarche fondée sur la collaboration; iv) d’assurer la cohérence entre les approches internationales et nationales de la planification.

Quelles priorités le soutien de la transition doit-il servir ?

Soutenir efficacement la transition exige que les efforts soient centrés sur un ensemble restreint de priorités définies en commun, qui répondent à la nécessité de poursuivre les activités humanitaires et d'apporter dans le même temps un appui plus ciblé à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État. Si les priorités à retenir dépendent du contexte et des besoins et objectifs nationaux, elles doivent tenir compte du consensus établi au niveau mondial quant aux conditions propres à faciliter le passage des pays de la crise à la paix (encadré 2.1). Il est important qu'un accord existe au niveau international sur les objectifs de la transition, afin que celle-ci puisse faire l'objet d'une action et d'un soutien financier plus ciblés de la part de l'ensemble du système international.

Intervenir efficacement dans une situation de transition, c'est apporter rapidement une aide en vue de sauver des vies tout en faisant des efforts plus ciblés pour soutenir les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État évoqués dans l'encadré 2.1. On peut globalement distinguer trois axes prioritaires pour l'aide internationale assurée par les canaux de l'action humanitaire, du développement, de l'action en matière politique et de la sécurité (graphique 2.1) :

- **Fournir les services de base et répondre aux besoins urgents** : ces activités seront assurées dans un premier temps par les acteurs humanitaires et leurs canaux de financement, mais il y aura passage progressif à des approches locales plus durables. Il s'agira principalement des activités suivantes : opérations de secours pour répondre aux besoins urgents, fourniture des services sociaux de base, à la fois directement et par le renforcement des capacités des communautés et des pouvoirs locaux, protection des populations vulnérables, mesures visant à faciliter le retour des communautés à une vie et des moyens d'existence normaux, amélioration des capacités en matière de préparation aux crises et de planification des mesures d'urgence pour l'avenir.
- **Encourager l'adoption de principes d'organisation politique et des processus politiques sans exclusion** : les activités en la matière seront assurées par des acteurs de la sphère politique, de la médiation et du développement, et financées à la fois par des ressources provenant de l'APD et hors APD. Elles consisteront à encourager le dialogue politique entre les principaux acteurs nationaux, à mener une action concertée pour soutenir les processus politiques en cours et élargir le « pacte politique » (efforts en faveur de la réconciliation, programmes destinés à la société civile et aux parlementaires, etc.), et à apporter un soutien plus ciblé pour le renforcement des relations entre l'État et la société.

Encadré 2.1. Accords internationaux sur les objectifs et les priorités de la transition

Plusieurs processus internationaux ont permis de mieux cerner la nature des objectifs et des priorités qu'il importe de viser lors d'une transition : i) la *Déclaration du Millénaire des Nations Unies*, qui a mis en lumière l'importance déterminante de la paix et de la sécurité pour faire reculer la pauvreté ; ii) le *Rapport sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* du Secrétaire général des Nations Unies, qui recense cinq axes d'intervention principaux (services, débouchés économiques, sécurité, moyens d'existence et gouvernance) ; iii) le *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, qui souligne l'importance de la sécurité, de la justice et de l'emploi ; iv) le document d'orientation de l'OCDE sur le renforcement de l'État (OCDE, 2011b), qui souligne qu'il est essentiel de renforcer l'aptitude de l'État à assumer les fonctions fondamentales qui lui incombent dans les domaines de la sécurité et de la justice, de la gestion des recettes, de la supervision de la fourniture des services, du redressement de l'économie et de l'emploi.

En 2011, le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État a tiré de tous ces efforts de réflexion une synthèse qu'il a articulée autour de cinq objectifs essentiels pour la consolidation de la paix le renforcement de l'État :

- **Légitimité politique** – Encourager des organisations politiques inclusives et la résolution des conflits.
- **Sécurité** – Établir et renforcer la sécurité des personnes.
- **Justice** – Lutter contre les injustices et améliorer l'accès des populations à la justice.
- **Fondements économiques** – Créer des emplois et améliorer les conditions de vie.
- **Recettes et services** – gérer les recettes et renforcer les capacités pour une fourniture de services responsable et équitable.

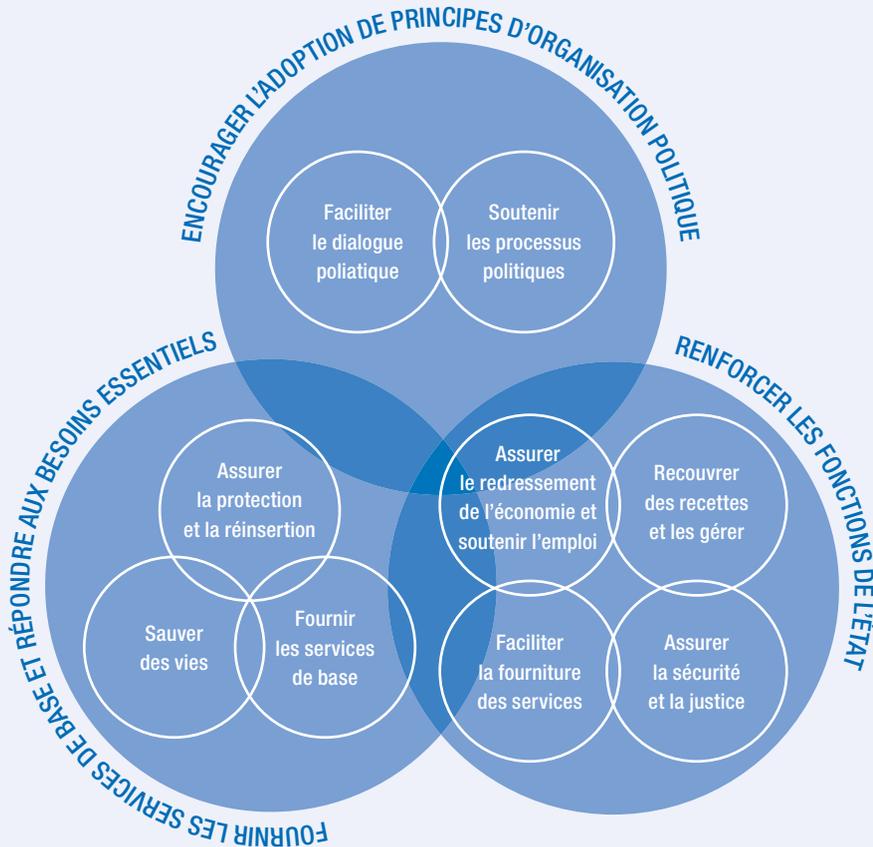
Sources : OCDE (2011b), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité*, Document d'orientation, OCDE, Paris ; OCDE (2011f), *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement*, OCDE, Paris ; Nations Unies (2000), *Déclaration du Millénaire des Nations Unies (A/RES/55/2)*, Nations Unies, New York ; Nations Unies (2009), *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304)*, Nations Unies, New York ; Banque mondiale (2011), *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement*, Banque mondiale, Washington, DC.

- **Renforcer les fonctions de l'État¹** : il s'agira d'activités assurées principalement par les acteurs du développement et de la sécurité, qui seront financées par l'APD et, dans le cas de la paix et de la

sécurité, en partie par des ressources ne relevant pas de l'APD. Elles consisteront notamment à renforcer les capacités de l'État dans les domaines de la sécurité et de la justice, de la gestion des recettes, de la supervision et du soutien de la fourniture des services, du redressement de l'économie et de l'emploi.

Ces domaines prioritaires ne doivent pas être abordés séparément car il existe entre eux des liens importants qui rendront nécessaires des

Graphique 2.1. Les grandes catégories de priorités à viser dans les situations de transition



Source : OCDE (2011a), *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts : The price of success?*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/59/40/48634348.pdf

interventions simultanées de la part de différents secteurs de l'architecture de l'aide (Banque mondiale, 2011). Par exemple, un appui à la prestation de services de base par le biais de l'aide humanitaire et de l'aide au développement pourrait exiger des mesures de maintien de la paix ou de stabilisation, afin de créer les conditions requises pour faciliter cette entreprise. La prise en compte de ces liens demandera la mise en place de cadres de planification plus cohérents et une définition plus rigoureuse des priorités, ce dont traite le reste du chapitre.

Quels sont les obstacles à une planification efficace et à une définition claire des priorités?

L'un des principes fondamentaux qui régissent aujourd'hui les efforts de développement est que ce sont les autorités des pays partenaires qui doivent conduire et guider les exercices de planification et de définition des priorités, et non les pays donateurs. Ce principe s'applique également aux États fragiles ou touchés par un conflit. Il repose sur l'hypothèse selon laquelle les autorités nationales et les autres parties prenantes locales sont les mieux placées pour déterminer les besoins et mener des activités de développement au profit de leur population. Il s'ensuit que le budget national est le meilleur outil sur lequel s'appuyer pour affecter les ressources ainsi que hiérarchiser les activités et en définir la chronologie compte tenu des contraintes budgétaires et des niveaux de dépenses prévus. Toutefois, les pays en transition sont confrontés à des difficultés particulières qui limitent la possibilité pour leur gouvernement de prendre les rênes de la planification. Par exemple :

- un gouvernement peut être dépourvu de la volonté, de la capacité et de la légitimité requises pour pouvoir planifier les efforts dont la population a besoin, en particulier dans les situations où la configuration politique est fragile et l'insécurité permanente. De même, il peut y avoir absence de consensus quant aux priorités chez les parties prenantes. Dans ce cas, des actions internationales seront nécessaires au minimum pour contribuer à assurer de manière plus large et plus équitable la répartition de l'aide financière et l'accès aux services, notamment pour les régions et les populations oubliées;
- l'engagement des acteurs internationaux dans certaines situations sera peut-être guidé par des objectifs de politique étrangère qui se recoupent. Le rôle stratégique qui est assigné à l'aide s'inscrit souvent dans ce cadre général, ce qui influe sur sa place dans l'ordre des priorités;
- de nombreux pays en transition sont fortement tributaires de l'aide extérieure. Étant donné le volume important de celle-ci par rapport

aux ressources nationales, la façon dont elle sera affectée aura probablement une dimension politique. Les acteurs internationaux doivent faire en sorte que sa répartition soit équilibrée en procédant à de vastes consultations, afin de garantir qu'elle n'aura pas de retombées négatives. Cette considération est particulièrement importante étant donné la nécessité de préserver la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire qui, dans les premiers temps, peut représenter une part appréciable du total de l'aide internationale;

- les mécanismes budgétaires nationaux et les dispositifs connexes peuvent ne pas exister ou ne pas être assez solides pour servir d'outils de définition des priorités. De la même manière, les systèmes de surveillance parlementaire et les instances de contrôle sont parfois trop fragiles pour pouvoir assurer une vérification effective des priorités budgétaires;
- étant donné l'évolution rapide de la situation dans les pays en transition, les priorités peuvent changer rapidement. Les cadres de planification utilisés dans d'autres pays en développement n'y sont pas forcément applicables car ils sont généralement conçus pour des cycles plus longs, ce qui peut nuire à la souplesse et empêcher d'évaluer et de revoir fréquemment les priorités lorsque la situation change.

Pour répondre à ces problèmes, la communauté internationale a amélioré sa capacité d'établir des plans de transition. Au cours de la décennie écoulée, plusieurs cadres de planification stratégique, ainsi que des outils et instruments plus précis de planification thématique et sectorielle, ont été mis au point pour assurer la fourniture de différentes catégories d'aide (encadré 2.2). Chaque approche demande des niveaux différents d'engagement et d'appropriation de la part des autorités nationales et de concertation avec la société civile.

Néanmoins, malgré le progrès que représentent ces dispositifs, il reste difficile de trouver un équilibre entre une planification efficace et souple et l'appropriation par les autorités nationales. Par exemple :

- En l'absence de capacités gouvernementales pour diriger le processus de planification, les plans sont souvent rédigés par les services des donateurs et des consultants, ce qui augmente le risque d'adopter des approches complexes guidées par les bonnes pratiques internationales, mais non fondées sur le contexte et les attentes nationales. Cette démarche a souvent abouti à des plans irréalistes qui ne comportaient pas de priorités, sous-estimaient les problèmes d'exécution et surestimaient la capacité d'absorption.

Encadré 2.2. Les outils de planification internationaux et leur utilité dans les situations de transition

Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) est un instrument destiné à soutenir les efforts déployés par les autorités d'un pays pour élaborer un plan stratégique national de développement. Il comporte en général une stratégie globale et des plans sectoriels plus détaillés. Le DSRP assure ainsi le plus haut degré d'appropriation par les autorités nationales et est indissociable de l'engagement international dans les pays stables, et il représente aussi une étape essentielle à franchir pour obtenir un allègement de la dette. Les DSRP (et les Documents intérimaires de stratégie pour la réduction de la pauvreté) ont également été utilisés à titre expérimental dans des pays en transition, notamment en République centrafricaine, en Guinée et en Sierra Leone. Ces expériences ont montré que, comme les DSRP étaient conçus pour des investissements à moyen terme en faveur du développement visant à assurer la réalisation des OMD, d'autres efforts extérieurs étaient nécessaires pour mettre en lumière les problèmes spécifiques que posent la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et y répondre. La mise en œuvre fructueuse des DSRP requiert un certain niveau de capacités institutionnelles, ce qui peut empêcher d'en tirer parti dans les situations de transition.

L'Évaluation des besoins en situations postconflituelles (PCNA) sert aux acteurs nationaux et internationaux de point de départ pour la définition, la négociation et le financement d'une stratégie commune de relèvement et de développement lors d'un processus de transition (GNUD, 2010). Elle fournit généralement une stratégie globale et des plans thématiques plus détaillés qui sont subdivisés en « groupes » de problèmes. Cet outil repose sur le principe selon lequel les autorités du pays partenaire doivent s'approprier le processus de planification, mais tient compte du fait que les capacités et l'appropriation peuvent être peu importantes. Il propose de répondre à cette contradiction au moyen d'un exercice collectif consistant pour la communauté internationale et les autorités du pays concerné à évaluer ensemble les besoins, qui seront ensuite classés par ordre de priorité et chiffrés dans une **matrice de résultats pour la transition**. L'expérience de ces dix dernières années a certes montré les difficultés que peut poser l'application d'approches fondées sur les besoins dans les situations de transition, notamment pour ce qui est de traduire les besoins en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État en un plan hiérarchisé², mais les PCNA se sont avérées utiles dans certains cas pour faciliter la prolongation de l'engagement avec les acteurs gouvernementaux et renforcer ainsi leurs capacités afin qu'ils puissent assurer certaines fonctions essentielles. ▶

Encadré 2.2. Les outils de planification internationaux et leur utilité dans les situations de transition (suite)

La Procédure d'appel global (PAG) présente les besoins de financement par secteur de services sociaux. Elle prévoit une planification en matière humanitaire et suppose de ce fait que la planification se fonde sur les besoins, et non sur les objectifs politiques. Elle est indépendante des systèmes gouvernementaux et des processus nationaux de planification. Elle n'a jamais été conçue comme instrument de transition et présente plusieurs inconvénients pour ce type de situation, notamment l'absence de direction et d'engagement de la part des autorités nationales, une coordination limitée avec les plans de développement, le caractère souvent opaque du processus de définition des priorités, et l'absence de stratégies et de critères de sortie ou de transfert. La PAG (et le **Plan d'action humanitaire commun**, ou PAHC, qui lui est associé) livre néanmoins de précieux enseignements sur les caractéristiques que peut avoir le processus de planification dans une situation de transition : i) la planification s'effectue sur une base annuelle, avec un réexamen en milieu d'année, ce qui permet de réévaluer souvent les priorités ; ii) des plans sont établis pour chacun des secteurs recensés selon un système de groupes de responsabilité sectorielle dirigés par des chefs de file (chapitre 3), le processus étant géré et guidé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies, ce qui assure une certaine continuité et un contrôle tant au niveau des groupes qu'à celui de la direction ; iii) les donateurs se sont engagés à utiliser la PAG en tant qu'instrument principal de la planification stratégique, de la définition des priorités et de la coordination pour les situations d'urgence complexes, garantissant ainsi l'existence d'un lien solide entre les décisions de financement et les priorités définies en commun.

Certaines organisations disposent de leur propre cadre de planification stratégique. Dans les pays où des missions de maintien de la paix ont été mises en place, les Nations Unies utilisent le processus de planification intégrée des missions pour évaluer la situation sous un angle stratégique, déterminer leurs possibilités d'engagement et mettre au point des cadres stratégiques intégrés en vue de convenir de priorités communes à l'appui de la consolidation de la paix. Le **Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)** est un autre mécanisme de coordination de l'aide au développement apportée par les Nations Unies dans un pays donné. Les PNUAD se fondent sur les évaluations existantes, comme les **bilans communs de pays (BCP)**, pour dégager les priorités qui guideront le soutien des Nations Unies aux objectifs nationaux de développement. De même, la Banque mondiale se sert des Stratégies d'aide-pays pour déterminer les domaines prioritaires de son engagement, les donateurs bilatéraux s'appuyant pour leur part sur les stratégies nationales, qu'elles soient publiées ou à diffusion interne, et sur les accords-cadres de partenariat pour orienter leurs efforts de financement.

En témoignent les enveloppes financières volumineuses établies pour la reconstruction et le développement après des conflits ou des catastrophes naturelles dans des pays comme Haïti et le Sud-Soudan. Pour les acteurs internationaux, ces approches amplifient le risque non seulement de ne pas obtenir de résultats, mais aussi de créer des attentes qui ne pourront être satisfaites.

L'appropriation nationale est également mise à mal si plusieurs cadres de planification présentant des éléments communs sont utilisés simultanément. Par exemple, il arrive souvent qu'une Procédure d'appel global (PAG, encadré 2.2) se déroule parallèlement à un processus de planification du développement dirigé par les autorités du pays, sans que des liens formels soient établis entre eux ou que des discussions aient lieu quant aux moyens de gérer d'éventuels recoupements. Dans certains cas (la République démocratique du Congo, par exemple), un soutien a été apporté à plusieurs processus parallèles de planification dirigés par les autorités, ce qui a fait peser des coûts de transaction substantiels sur les parties prenantes nationales et compromis l'appropriation. Dans certains pays, les différents plans utilisés ont été harmonisés et fondus en un seul document principal, comme en Sierra Leone lorsque la stratégie de consolidation de la paix a été intégrée dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), mais cette démarche tient davantage de l'exception que de la règle.

Les efforts visant à préciser les relations entre les différents cadres de planification ont souvent entraîné des retards dans le financement des activités de développement. En règle générale, les DSRP et les évaluations des besoins en situations postconflituelles (PCNA) privilégient des échéances relativement éloignées et la réalisation des OMD, la PAG portant plutôt sur un horizon proche et des opérations spécifiques visant à répondre aux besoins, à sauver des vies et, dans une certaine mesure, à contribuer au relèvement. Mais cette « division du travail » a souvent eu pour inconvénient d'entraîner des retards dans le décaissement des fonds d'aide au développement, au motif supposé que ceux-ci ne seraient nécessaires que lorsque les priorités qu'ils étaient destinés à financer auraient été énoncées dans des stratégies nationales de développement mobilisant une participation et une appropriation nationales suffisantes. Dans l'intervalle, ce sont les acteurs de l'aide humanitaire qui ont dû – et qui étaient censés – mettre en œuvre les premières activités de développement. L'absence de cohérence et de priorités communes entrave aussi les efforts visant à assurer l'articulation entre la programmation en matière humanitaire et les futures activités de développement, ainsi qu'à faire en sorte que la programmation du développement mette à profit les connaissances apportées par l'action humanitaire et les résultats de celle-ci.

Un problème commun à tous les instruments de planification est l'absence de définition de priorités et de chronologie pour les activités. Ce problème peut être associé aux approches fondées sur les besoins qui sous-tendent les PAG et les PCNA, et au fait qu'il manque, dans le système international, l'autorité nécessaire pour que la priorité soit donnée à certaines activités et certains mandats sur d'autres, ce qui est indispensable dans les situations de transition. De plus, les PCNA tendent à faire office de support pour l'élargissement de l'engagement et du dialogue internationaux, de sorte que c'est à des techniciens et non à des médiateurs qu'est confiée la tâche de mener des négociations d'un caractère très politique sur les priorités.

Les liens limités entre les plans stratégiques et les plans d'exécution sont aussi une source de difficultés dans les situations de transition. Il peut certes y avoir une définition des priorités au niveau stratégique, mais la démarche à suivre pour la mise en œuvre est en grande partie conçue dans le cadre de processus de planification thématique ou sectorielle et décrite dans les plans stratégiques propres aux différents organismes concernés. Ces plans sont rarement vérifiés par recoupement avec la stratégie globale et font chacun l'objet d'une demande de financement distincte de la part de ces organismes. Cette situation peut entraîner une fragmentation des approches, compliquer la coordination et compromettre la définition collective des priorités et l'harmonisation avec les processus conduits par les autorités du pays.

Recommandations : aider les gouvernements des pays en transition à définir leurs priorités de développement

L'application de différents outils de planification au cours de la décennie écoulée a apporté des enseignements dont les donneurs peuvent s'inspirer pour améliorer la planification et la définition des priorités (PBSO, 2009; Nations Unies et Banque mondiale, 2007a). Ils sont ici regroupés sous trois rubriques et illustrés par des exemples relevés dans des pays en transition. Le message général à retenir est que l'impact sera d'autant plus grand que les priorités et les plans seront clairs, réalistes et simples :

i) *Se fonder sur les stratégies nationales de transition, lorsqu'elles existent, pour définir les priorités; en leur absence, trouver d'autres moyens d'effectuer cet exercice.*

- *Définir des priorités simples.* Le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* montre que les transitions les plus réussies et les plus rapides sont celles qui, à tout moment, ont été centrées sur un ensemble limité d'objectifs stratégiques, au lieu de viser simultanément une multitude de priorités (Banque mondiale, 2011).

- *Veiller à ce que les autorités nationales dirigent le processus stratégique*, même dans les cas où elles ne disposent pas de la légitimité nécessaire pour procéder à une planification plus approfondie au nom de toute la population. Le défaut de capacités et de légitimité ne saurait justifier la prise en main (pas plus que l'élaboration) des stratégies de développement au niveau international. Il faudra plutôt adapter les approches au contexte, ainsi que conjuguer l'utilisation de cadres de planification simplifiés et assortis de délais plus courts avec des efforts visant expressément à renforcer les capacités et les institutions nécessaires à l'exercice des fonctions de planification et de budgétisation.
- *Élaborer les stratégies de transition en collaboration*. Les stratégies de transition doivent être fondées sur les objectifs établis en commun au niveau international (encadré 2.1) et sur l'analyse des risques contextuels et des facteurs à l'origine du conflit. Elles doivent être définies à travers des consultations avec les différentes parties prenantes, notamment la société civile, pour en garantir la représentativité. Ces stratégies doivent servir à guider la hiérarchisation collective des diverses activités, et les donateurs doivent être disposés à en appuyer et à en financer les éléments essentiels, aussi simplifiées qu'elles soient et même si elles ne sont pas conformes aux règles et procédures qui régissent actuellement le financement du développement.
- *Utiliser le processus de planification comme instrument essentiel de l'engagement et du renforcement des capacités*. Comme l'a montré l'utilisation des PCNA (encadré 2.2), le fait de pouvoir continuer à participer au processus de planification et au débat portant sur les besoins avec les principaux responsables gouvernementaux et les autres parties prenantes concernées (y compris la société civile) peut revêtir une importance déterminante lors d'une transition. Les acteurs internationaux doivent moins s'intéresser au « projet théorique » issu de ce processus qu'à l'utilisation de ce dernier pour élargir l'engagement et contribuer au renforcement des capacités. Cependant, cette démarche représente un effort de longue haleine et exigeant en ressources; aussi les donateurs doivent-ils trouver des moyens différents d'assurer et d'aligner le financement des activités de développement afin de le soutenir.

ii) Définir les priorités chaque année afin de cibler les stratégies de transition sur les domaines d'importance primordiale

- Dans les situations de transition, la définition annuelle des priorités devrait être la règle. Cette démarche permet de réévaluer fréquemment les progrès et les risques, prévenant ainsi l'échec stratégique et préservant la pertinence des priorités. Une analyse des risques contextuels doit être conduite conjointement et réexaminée dans le cadre de réunions annuelles entre les parties prenantes nationales et internationales (chapitre 1). Elle donnera aux donateurs la confiance nécessaire pour autoriser l'utilisation de règles et procédures simplifiées. Dans le cas du Timor-Leste, par exemple (encadré 2.3), le processus national de définition des priorités a permis d'établir des objectifs généraux qui ont servi de fondement à un engagement rapide et à une réévaluation annuelle des priorités, ainsi que de guider des exercices plus approfondis de planification sectorielle.
- Modifier les approches internationales de façon à permettre une définition annuelle/sur une année glissante des priorités. Le modèle humanitaire consistant à faire reposer la planification sur des ateliers de deux jours pourrait convenir en période de transition. Les donateurs devront autoriser le déblocage rapide des fonds destinés au développement sur la base de priorités définies de façon générale dans les stratégies nationales de transition, plutôt que de plans de développement approfondis et de plans sectoriels plus détaillés.
- Assouplir les modalités d'affectation des fonds en augmentant les réserves pour imprévus dans les budgets de manière à ce que les activités et les mécanismes d'exécution puissent être ajustés quand de nouveaux risques et de nouvelles possibilités surgissent (Banque mondiale, 2011). Quelques points de repère essentiels concernant les performances pourraient également être définis en commun pour aider à déterminer plus facilement le moment où les stratégies de transition devront céder la place à de vrais plans de développement.

iii) Assurer la cohérence entre les cadres de planification existants

- Les activités menées dans les domaines du développement, de la diplomatie, de l'action humanitaire et de la sécurité doivent se compléter et se renforcer les unes les autres, ce qui nécessite une planification intégrée. Des plans sectoriels peuvent être établis au moyen des instruments de planification existants, mais ils doivent tous être alignés sur une stratégie de transition principale (encadré 2.4). Ils doivent être réexaminés chaque année pour vérifier qu'ils sont toujours

Encadré 2.3. La planification de la transition au Timor-Leste, 2008-2011

Au lendemain de la crise de 2006, le processus national de définition des priorités instauré au Timor-Leste a permis d'harmoniser la programmation ministérielle et celle des partenaires au développement et de donner en même temps la direction à suivre pour la définition des priorités et de la chronologie de leur mise en œuvre. À travers ce processus, les autorités souhaitaient rationaliser le processus de transition entre les interventions d'urgence postérieures au conflit et l'action en faveur du développement en l'inscrivant dans une démarche et un calendrier qui leur laissent suffisamment de souplesse pour réagir aux foyers de tension pouvant subsister.

Dans ce cadre, le ministère des Finances a forgé des partenariats avec des acteurs de premier plan du développement, afin d'établir un mécanisme intérimaire de planification et de définition des priorités. Ce dernier a favorisé l'adoption d'une approche pangouvernementale de la transition. Il prévoyait l'élaboration d'un cadre de planification annuelle par les ministères en fonction des priorités recensées, sur lesquelles les partenaires au développement pouvaient ensuite s'aligner.

Les premières années, le processus était principalement axé sur l'instauration de la sécurité et le rapatriement des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Lorsque la paix a été pleinement rétablie, les autorités ont retenu pour priorités essentielles les infrastructures, le développement agricole et rural et la mise en valeur des ressources humaines. Avec la consolidation de la paix et de la stabilité, la sécurité publique et la sûreté sont demeurées une priorité, à laquelle se sont ajoutées les infrastructures judiciaires et celles qu'exige une bonne gouvernance.

On ne saurait minimiser l'importance que revêt l'application d'une approche pangouvernementale durant tout le processus. La coordination avec l'ensemble des parties prenantes, notamment la société civile et les associations de femmes, a facilité le renforcement des capacités, permis d'instaurer un processus national de définition des priorités plus participatif, plus ouvert et plus transparent, et favorisé l'amélioration du dialogue avec la communauté des donateurs.

Voir OCDE (2010b), *Le financement des États en transition – Vers une meilleure réponse*, OCDE, Paris; OCDE (2011g), *2011 Report on International Engagement in Fragile States : Democratic Republic of Timor-Leste*, OCDE, Paris.

conformes aux priorités générales, avec le concours de tous les acteurs concernés. Les *matrices de résultats pour la transition* pourraient offrir un instrument adapté à ces échéances plus courtes et servir à déterminer s'il y a concordance entre ces priorités et celles que contiennent les plans sectoriels proposés, afin d'éclairer les examens et les décisions de financement lors des tables rondes annuelles (GNUD et Banque mondiale, 2005). Cette démarche permettra de définir efficacement les priorités, d'assurer une bonne coordination et d'aligner l'action internationale sur les objectifs de la transition.

Encadré 2.4. Sierra Leone : alignement des donateurs sur le Programme pour le changement

L'ensemble des principaux partenaires au développement de la Sierra Leone ont aligné leurs programmes sur l'instrument de planification stratégique le plus important de ce pays, à savoir le deuxième Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP-II), également connu sous le nom de Programme pour le changement (2008-2012). Le soutien international à ce dispositif a été un facteur décisif pour assurer un appui coordonné et le financement nécessaire à son exécution. Les partenaires au développement regroupent leurs initiatives de manière à réduire les coûts de transaction que doit supporter le gouvernement. Ils apportent aussi au Programme un appui important au moyen de stratégies conjointes. La Vision commune pour la Sierra Leone du système des Nations Unies, la Stratégie d'aide conjointe de l'Union européenne et du ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni et la Stratégie d'aide conjointe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, constituent les éléments fondamentaux de leur soutien au gouvernement de la Sierra Leone. Tous les autres partenaires veillent également à ce que leurs projets et programmes soient alignés sur le Programme pour le changement.

Source : OCDE (2011c), *2011 Report on International Engagement in Fragile States : Republic of Sierra Leone*, OCDE, Paris.

- *Encourager les réformes visant à articuler et à mettre en conformité les instruments et processus de planification stratégique et sectorielle avec les stratégies de transition. À cette fin, il pourrait être nécessaire d'aligner les différents cycles de planification opérationnelle sur l'exercice annuel/à horizon mobile de définition des priorités, et d'utiliser des programmes nationaux qui précisent comment chaque*

activité et organisation concrétisera tel ou tel élément de la stratégie de transition. Les donateurs doivent être prêts à ajuster les stratégies-pays multi/bilatérales, et les Nations Unies, la Banque mondiale et la Commission européenne devraient réexaminer la *Operational Note on Transitional Results Matrices* (GNUD et Banque mondiale, 2005) afin de vérifier que les matrices de résultats pour la transition peuvent être effectivement utilisées à l'appui des plans prioritaires annuels.

- *Assurer une transparence plus grande dans l'élaboration des plans sectoriels.* À l'échelon sectoriel, il convient d'établir et de réviser les plans dans le cadre d'un engagement continu entre les différentes parties prenantes nationales et internationales. C'est déjà de cette façon que fonctionne l'engagement dans le domaine humanitaire et dans celui du développement, lequel s'appuie sur des groupes de travail sectoriels qui s'attachent à faire avancer la réflexion sur certains thèmes. Des groupes de travail sectoriels de même nature mais d'un caractère plus simple devraient être mis en place dans les situations de transition, qui seraient chargés au premier chef de déterminer les priorités, de les approuver et de les réexaminer à intervalles réguliers. Chaque groupe devrait exercer son activité sur la base de structures de contrôle et de responsabilité clairement définies, l'expérience des groupes de responsabilité sectorielle institués dans le cadre du système humanitaire ayant livré des enseignements positifs à cet égard.
- *Préciser comment la communauté internationale peut soutenir au mieux une transmission progressive de la planification et du rôle directeur aux autorités nationales.* La composition des groupes chargés de la planification et les modalités précises de la reddition de comptes doivent être définies en fonction du contexte et des capacités du pays. Afin d'assurer une sortie sans heurt du dispositif des groupes sectoriels du système humanitaire, en particulier dans les secteurs de services qui exigeront un engagement national rapide, le Comité permanent interorganisations devrait, en concertation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, préciser comment il conçoit la conduite de ce processus, de quelle manière les groupes sectoriels pourraient appuyer plus clairement les priorités et les objectifs de la transition, et quelles sont exactement les capacités nécessaires pour accompagner le passage du relais aux acteurs du développement. Les fonctions et les pouvoirs du coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire à cet égard devraient également être explicités.

- *Évaluer le coût de la stratégie et relier celle-ci à des sources de financement précises pour éviter la fragmentation.* La connaissance des apports de ressources et des instruments de financement disponibles permet de déterminer les objectifs qu'il est raisonnablement possible d'atteindre dans les limites imposées par de fortes contraintes budgétaires, ce qui diminue le risque stratégique de ne pas obtenir des résultats correspondant aux priorités convenues.

Notes

1. Voir OCDE (2011b) pour une description plus détaillée de ces fonctions.
2. Pour remédier à ce problème, les Nations Unies, la Banque mondiale et la Commission européenne ont engagé des ressources substantielles pour renforcer la méthodologie PCNA, et notamment pour l'adapter de manière à faire des matrices de résultats pour la transition un instrument utile à la définition des priorités dans différentes situations de transition. Il est certes encore trop tôt pour se prononcer, mais on espère que ces investissements aideront à traduire plus efficacement les besoins dans un plan hiérarchisé qui puisse être financé par des ressources intérieures et extérieures.

Chapitre 3

Allier judicieusement les instruments d'aide

Aucun instrument d'aide ne peut couvrir à lui seul toutes les priorités d'une transition. L'association judicieuse de différents instruments permettra d'apporter une aide cohérente et efficace à l'appui des priorités communes, et aussi d'en assurer l'acheminement avec rapidité et souplesse. Le chapitre 3 explique comment procéder pour faire en sorte que les instruments d'aide favorisent la réalisation des objectifs essentiels que sont l'harmonisation, la transformation institutionnelle, la rapidité et la souplesse, ainsi que la maîtrise des risques. Cet alliage doit être défini de manière à répondre à la nécessité d'assurer une mise en œuvre à la fois prompte et continue de l'aide, et il doit notamment faire une place privilégiée aux instruments et aux fonds communs spécifiques aux pays concernés, qui permettent d'accroître progressivement l'utilisation des systèmes nationaux.

Pourquoi faut-il associer différents instruments d'aide?

Aucun instrument d'aide¹ ne peut couvrir à lui seul toutes les priorités d'une transition. L'association judicieuse de différents instruments permettra d'apporter une aide cohérente et efficace à l'appui des priorités communes, et aussi d'en assurer l'acheminement avec rapidité et souplesse. Le but doit fondamentalement être de soutenir la transformation institutionnelle et l'utilisation progressive des systèmes nationaux pour la mise en œuvre de l'aide². Chacun des instruments d'aide a une finalité, des atouts et des points faibles dont il est possible de tirer parti. En particulier, selon qu'ils se rapportent à l'action humanitaire, à la sécurité ou au développement, ils diffèrent beaucoup les uns des autres quant à la façon dont ils peuvent être reliés aux acteurs nationaux et dont les systèmes nationaux peuvent être utilisés, ainsi qu'aux conditions particulières dans lesquelles cette articulation se fera.

Le financement de la transition doit être assuré avant tout à partir des lignes budgétaires affectées au développement et permettre un alignement sur les ressources et systèmes nationaux. L'utilisation des systèmes des pays partenaires est souvent assimilée à l'octroi d'un soutien budgétaire général. Or les instruments d'aide peuvent être raccordés à des composantes différentes des systèmes nationaux, selon le niveau des capacités et les institutions légitimes qui sont en place. Entre autres possibilités, citons le soutien au titre du Trésor et l'alignement sur les plans et les mécanismes de surveillance. Différents instruments existent à cette fin, qui vont du soutien budgétaire général à l'aide aux projets d'acteurs non étatiques.

Un alliage judicieux d'instruments permettra de mettre rapidement l'aide au développement à disposition, tout en favorisant la cohérence avec d'autres apports financiers (pour l'action humanitaire, la stabilisation, etc.). Pour ce faire, il conviendra de recourir à l'approche du « portefeuille », qui consiste à utiliser plusieurs instruments ayant chacun une vocation propre pour réaliser différents objectifs de la transition. Les fonds communs et d'autres instruments à double objectif³ revêtiront ici une importance particulière, de même qu'une utilisation plus efficace et plus spécifique des fonds mondiaux et des lignes budgétaires prévues pour la transition.

Quelles sont les catégories d'aide et d'instruments connexes disponibles?

L'aide et les instruments auxquels elle fait appel se structurent selon les grandes catégories suivantes : aide humanitaire, approches fondées sur des programmes ou sur des projets, instruments à l'appui de la paix et de la sécurité, fonds communs et soutien budgétaire. Un examen de leur utilité et de leur utilisation pour les pays en transition est présenté ci-après.

Aide humanitaire

Les difficultés que pose la fourniture d'une aide dans les situations de conflit et de transition sont bien connues et bien documentées. Dans le domaine humanitaire, l'approche sectorielle⁴ a apporté transparence et prévisibilité, augmenté la souplesse et l'efficacité, et permis de faire face à la complexité que revêt l'apport d'une aide fondée sur les besoins. Les instruments de mise en commun de fonds ont démontré qu'ils pouvaient assurer un financement plus prévisible, plus souple et plus rapide pour les situations de crise, les plus notables étant le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) et, au niveau des pays, les Fonds d'intervention d'urgence (ERF) et les Fonds humanitaires communs (FHC). Le CERF, dispositif mondial sans affectation spéciale, apporte les moyens initiaux nécessaires pour déclencher rapidement une intervention en cas de situation d'urgence d'apparition brutale et fournit des fonds pour les actions insuffisamment financées. Les FHC et les ERF, fonds communs destinés à des pays donnés, assurent un financement plus rapide et plus prévisible pour répondre à des besoins humanitaires d'importance vitale, sous la direction du coordonnateur de l'action humanitaire sur le terrain. Ils sont conçus pour donner à ce dernier davantage de moyens de diriger les fonds vers les besoins primordiaux, de les concentrer en début de période, d'encourager les contributions des donateurs et de répondre rapidement aux besoins imprévus.

Approches fondées sur des programmes et sur des projets

Une approche fondée sur des programmes consiste à apporter un soutien coordonné à un dispositif de développement pris en charge à l'échelon local, comme une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou le programme d'un organisme donné. Les approches fondées sur des projets portent sur des activités plus étroitement définies et ayant une finalité précise (OCDE, 2006). Bon nombre de donateurs préfèrent intervenir dans les pays en transition dans le cadre de projets, de programmes et de l'assistance technique en raison de l'énorme pénurie de capacités, des risques et, surtout, de l'instabilité de la situation politique et institutionnelle. Ces approches visent souvent à appuyer des activités précises qui appellent une exécution rapide et efficace, tout en assurant un renforcement des capacités. Les petits projets peuvent servir à encourager l'innovation et à accélérer l'exécution. L'aide aux programmes peut présenter des avantages en période de transition car elle requiert souvent un personnel très nombreux et peut permettre d'améliorer les compétences par la formation sur le tas. Néanmoins, ces approches donnent parfois le sentiment d'être extérieures au contexte stratégique et institutionnel général, et de toucher directement les acteurs non étatiques. La conception et le degré d'alignement des projets et programmes sur les systèmes nationaux varient

considérablement. Les projets peuvent être exécutés directement au moyen des systèmes nationaux mais, comme pour les autres modalités de mise en œuvre, leur impact sera fonction de la qualité de ces systèmes.

Instruments à l'appui de la paix et de la sécurité

Devant les obstacles engendrés par les critères auxquels doivent répondre les apports d'APD⁵ et par les politiques et les mesures de contrôle financier appliquées sur le plan interne, les donateurs ont été de plus en plus nombreux à créer des lignes et instruments budgétaires spécifiques pour financer des initiatives en faveur de la paix et de la sécurité⁶. La majorité de ces lignes budgétaires peuvent associer des fonds relevant de l'APD et hors APD, ce qui permet de les utiliser plus aisément pour les situations de transition et d'assurer un soutien plus complet à l'élaboration des programmes. Toutefois, ces lignes budgétaires ne constituent encore qu'un très faible pourcentage du total des fonds affectés aux situations de transition.

Fonds communs

Utilisés tant par les acteurs humanitaires que par ceux du développement, les fonds communs mis en place au niveau des pays deviennent un important canal d'acheminement de l'aide aux pays en transition. Ces fonds, tels les Fonds d'affectation spéciale multidonateurs (FASM) et les programmes conjoints, revêtent des formes très différentes et vont ainsi des fonds administrés en commun qui s'appuient sur les systèmes nationaux, aux fonds gérés et mis en œuvre de l'extérieur. Ils présentent plusieurs avantages. Par exemple, ils facilitent l'application d'une approche par programmes pour la prestation de services et peuvent renforcer l'appropriation par le pays et accroître la visibilité politique tout en permettant aux acteurs internationaux d'exercer une influence politique lors des pourparlers avec les gouvernements des pays partenaires (van Beijnum et Kaput, 2009). Ils atténuent en outre la vulnérabilité des donateurs face aux risques politiques et d'atteinte à leur réputation en assurant un partage des fonctions de contrôle et de surveillance (OCDE, 2011a).

Enfin, par le transfert des coûts associés à la coordination et à la gestion des fonds à un administrateur, ces dispositifs peuvent faire baisser les coûts de transaction tant pour les donateurs que pour les pays partenaires. En général, les dépenses afférentes à leur fonctionnement sont substantielles, mais elles gagnent en visibilité lorsqu'elles sont comptabilisées au titre des frais généraux. Toutefois, s'il est vrai qu'une coordination efficace peut être onéreuse en période de transition, son coût sera probablement inférieur au coût global de mécanismes distincts de financement bilatéral (Ball et van Beijnum, 2010; Banque mondiale, 2010b).

Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de fonds communs par pays pose nombre de problèmes épineux, notamment la répartition des responsabilités et des fonctions de gestion, le temps nécessaire à l'établissement de ces instruments et les résultats escomptés dans des délais précis (Ball et van Beijnum, 2010; Banque mondiale, 2010b). Des attentes irréalistes quant à la rapidité avec laquelle les fonds communs peuvent commencer à fonctionner et aux résultats qu'ils peuvent permettre d'obtenir – ce qui dépend en grande partie des procédures appliquées par les gestionnaires des fonds et des capacités d'exécution existant à l'échelon local – ont concouru au morcellement des différents instruments de financement (comme cela a été le cas au Sud-Soudan; OCDE, 2010b). Plusieurs études ont été effectuées pour examiner ces problèmes et faire en sorte que les fonds communs donnent la pleine mesure de leur potentiel. L'encadré 3.1 présente certaines des principales conclusions auxquelles elles ont abouti.

Encadré 3.1. L'utilisation des fonds communs dans les situations de transition : les secrets de la réussite

Les fonds communs ou fonds d'affectation spéciale associent plusieurs donateurs qui concourent à la réalisation d'un ensemble d'objectifs communs et d'activités approuvées par un mécanisme directeur conjoint. Ils visent à améliorer la coordination, la gestion des risques, la rapidité et la souplesse et peuvent revêtir de nombreuses formes : fonds mondiaux ou spécifiques à un pays; fonds permanents ou fonds créés en réponse à une situation précise; fonds servant à acheminer uniquement des fonds d'APD ou aussi bien des fonds d'APD que d'autres ressources financières. Les résultats qu'ils permettront d'obtenir dans une situation de transition dépendront en grande partie de leur structure de gouvernance et des règles régissant leur fonctionnement. Une étude conjointe du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et du Comité exécutif pour les affaires humanitaires des Nations Unies (CEAH) les range dans trois catégories selon leur contribution à l'appropriation par le gouvernement du pays concerné, ainsi que la rapidité et la souplesse de leur mise en œuvre :

- i) les fonds qui autorisent des décaissements et des résultats rapides, s'appuient sur des structures de gouvernance à composition limitée, utilisent les capacités existantes et ont une présence sur le terrain (ex., Fonds humanitaires communs, Fonds pour l'Autorité intérimaire de l'Afghanistan).
- ii) les fonds qui mettent l'accent sur la pérennité des résultats et font appel à des structures de gouvernance ouvertes pour favoriser l'appropriation et le renforcement des capacités (actuellement la majorité des fonds d'affectation spéciale multidonateurs mis en place au niveau des ►

Encadré 3.1. L'utilisation des fonds communs dans les situations de transition : les secrets de la réussite (suite)

pays, comme le FASM pour le Sud-Soudan, le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, le Mécanisme des fonds internationaux pour la reconstruction de l'Irak, ou le Fonds pour le relèvement du Sud-Soudan). En principe, ils sont reliés aux structures/systèmes gouvernementaux afin d'accélérer l'évolution vers l'utilisation du budget comme outil essentiel de définition des priorités (ex., le GEMAP pour le Libéria, voir encadré 3.3; le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan).

- iii) les fonds qui associent plusieurs approches assorties de calendriers différents mais produisent des résultats dans le cadre d'une structure de financement unique (comme une procédure accélérée fondée sur une prise de décision descendante à participation restreinte, qui est établie avant ou en même temps qu'un mécanisme central de financement du développement). On citera pour exemples le Fonds d'intervention humanitaire, le Fonds de réserve pour le financement du relèvement, le Mécanisme de financement des interventions rapides du Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies et le Mécanisme de financement du relèvement pour la consolidation de la paix.

L'étude a également défini cinq conditions préalables pour que les fonds communs accroissent l'efficacité de l'aide durant la transition :

- i) l'exercice d'une direction de qualité par les principaux acteurs du processus de gestion du fonds commun (tant au niveau stratégique que sur le plan technique);
- ii) l'existence d'un financement expressément destiné à des activités de renforcement des capacités susceptibles de favoriser la participation des parties prenantes locales, d'accroître l'appropriation et de permettre la fourniture de services au niveau local;
- iii) l'harmonisation des stratégies, procédures et modalités de gestion des différents fonds communs pour éviter la fragmentation de l'aide;
- iv) la participation constructive des donateurs aux comités directeurs, en ce qui concerne tant les questions stratégiques que la supervision du fonds, afin de renforcer la gestion des risques;
- v) des hypothèses réalistes quant au délai nécessaire pour mettre en place un fonds commun. ▶

Encadré 3.1. L'utilisation des fonds communs dans les situations de transition : les secrets de la réussite (suite)

La bonne gestion d'un fonds dépendra aussi de l'adéquation des ressources humaines et financières, d'une compréhension juste du contexte dans lequel il fonctionnera, de la clarté de ses procédures et des fonctions et responsabilités des principales parties prenantes.

Source : Ball, N. et M. van Beijnum (2010), *Pooled Funding for Transition at the Country Level*, Groupe de travail sur le financement à l'appui de la transition du GNUM/CEAH, Groupe des Nations Unies pour le développement, New York, www.undg.org/docs/11628/Review_of_Pooled_Funding_for_Transition_Final.pdf.

Par ailleurs, il a été difficile d'attirer vers les fonds communs un nombre suffisant de donateurs pour réaliser des économies d'échelle. Certains donateurs ne peuvent ou ne désirent pas y participer, ou sont limités par les règles et réglementations nationales (en ce qui concerne la reddition de comptes et l'appropriation, par exemple). D'autres ne souhaitent pas transférer des pouvoirs à des mécanismes conjoints, ne sont pas satisfaits des résultats obtenus jusqu'à présent par les dispositifs de financement commun, ou estiment que des instruments plus directs sont mieux adaptés.

Soutien budgétaire

Il est communément admis (mais pas toujours de manière explicite) que le soutien budgétaire général est le meilleur moyen de garantir que le gouvernement du pays partenaire prendra en main le processus de développement de ce dernier. Le soutien budgétaire a effectivement donné quelques résultats probants, notamment dans deux types de contextes de la transition : i) les premières phases de la constitution de l'État, lorsqu'il est apporté par l'intermédiaire de fonds communs (ex., Afghanistan, Timor-Leste); ii) dans des pays ayant connu un conflit, qui sont en phase plus avancée de construction et dotés de nouveaux régimes, où il est fourni directement aux autorités (ex. Rwanda, Sierra Leone) (Banque mondiale, 2010a). Cette expérience montre que :

- le soutien budgétaire peut rapidement satisfaire aux besoins immédiats de financement pour prévenir l'effondrement de l'administration et aider à préserver les fonctions essentielles de l'État. Les pays en situation de fragilité sont souvent confrontés à une grave pénurie de ressources intérieures et éprouvent des difficultés à financer ces fonctions, à régler les arriérés de la dette extérieure et intérieure et à assumer à nouveau le service de la dette. Dans bien

des cas, cette situation a pour effet de compromettre la sécurité et le fonctionnement des services publics (non-paiement des salaires des fonctionnaires) et des services sociaux qui leur sont associés, et d'augmenter le risque d'instabilité. Il est donc très important de financer les dépenses courantes pour préserver la stabilité. L'apport d'un soutien budgétaire ouvre la possibilité d'engager un dialogue sur une stratégie globale de stabilisation et de réforme, plutôt que sur une approche par projet;

- le soutien budgétaire peut aider les autorités à mettre en œuvre des réformes stratégiques et institutionnelles propres à mettre un terme aux cycles de fragilité et de violence. Le *Rapport sur le développement dans le monde* de 2011 indique que l'apport d'une aide au travers du budget, outre qu'il évite les effets négatifs des systèmes parallèles, peut permettre d'étayer les mécanismes institutionnels de décision politique concernant les priorités et les arbitrages, de stimuler le développement de systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques et de créer un instrument de coordination de l'aide internationale (Banque mondiale, 2011).

Cependant, des études récentes ont aussi mis en avant les difficultés associées à cette forme d'appui durant les périodes de transition (OCDE, 2011a; Dialogue international, 2011c), et il est évident que le soutien budgétaire n'est pas toujours l'instrument idoine pour faire face aux problèmes liés à la transition. Son utilisation peut ainsi s'avérer prématurée quand le pouvoir officiel repose encore entre les mains d'un organisme provisoire (mission de l'ONU ou gouvernement d'unité nationale, par exemple) qui n'est peut-être pas en mesure de prendre des engagements à long terme. Il peut aussi ne pas convenir lorsque les institutions budgétaires ne peuvent apporter de garantie suffisante de leur aptitude à utiliser correctement les ressources, et qu'il est impossible de mettre en place des mesures adéquates pour atténuer le risque fiduciaire. Il n'est pas non plus approprié dans les cas où les dirigeants en exercice manquent de légitimité ou ne sont pas déterminés à remédier aux facteurs de fragilité, et en l'absence de volonté d'utiliser les ressources publiques au profit du développement.

Dans les cas où le soutien budgétaire n'est pas adapté, il existe des instruments et méthodes innovants susceptibles de favoriser le passage de la fourniture extérieure de l'aide à l'utilisation des systèmes nationaux. Des études récentes du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement ont permis de mieux appréhender les obstacles et les possibilités associés à une évolution progressive vers la « budgétisation de l'aide » (encadré 3.2). Ces travaux ont montré qu'en raison de son caractère

transversal, « l'aide budgétaire » devait être l'élément central d'un éventail d'instruments propres à favoriser la transformation des institutions et à conforter la transition vers un État plus compétent et plus légitime. Il en est également ressorti que le soutien budgétaire dispensé par l'intermédiaire des organisations multilatérales pouvait servir à promouvoir l'alignement sur les budgets et processus de planification nationaux.

Encadré 3.2. Comprendre l'aide budgétaire

Le concept d'aide budgétaire diffère de celui de soutien budgétaire. Il recouvre i) les instruments à l'appui des politiques (prêts ou dons accordés dans le cadre d'opérations de soutien budgétaire); ii) l'utilisation d'autres sources de financement du budget, comme les Fonds d'affectation spéciale multidonateurs (FASM). La mise à disposition de fonds au titre d'opérations de soutien budgétaire à l'appui de réformes est généralement subordonnée au respect de certaines conditions par le gouvernement du pays partenaire. Le montant de l'aide apportée peut varier selon l'aptitude du bénéficiaire à satisfaire à ces obligations. Les FASM peuvent financer des projets isolés, et aussi le budget. Ils peuvent par exemple servir à rembourser régulièrement des dépenses récurrentes, sous réserve d'accords fiduciaires spécifiques (vérification des paiements, par exemple) signés entre les autorités et le gestionnaire du fonds. Parfois, les fonds liés aux opérations de soutien budgétaire sont acheminés par l'intermédiaire des FASM au lieu d'être directement versés à la banque centrale et au Trésor. L'application conjointe de ces instruments et sources de financement – c'est-à-dire l'aide budgétaire – peut simultanément :

- **favoriser la stabilité macro-budgétaire.** Étant donné leur vulnérabilité sur le plan macroéconomique et le fait qu'ils sont dans l'incapacité de se procurer des recettes par le biais de l'impôt ordinaire, bon nombre de pays en situation de fragilité ont de la peine à financer les fonctions essentielles de l'État, à régler les arriérés de la dette extérieure et intérieure et à recommencer à assurer le service de la dette. À la différence des pays performants bénéficiant d'un soutien budgétaire général, où il s'agit souvent davantage d'amplifier les efforts en faveur du développement, les pays en transition ont besoin d'un apport de ressources au budget assez stable pour que les autorités puissent continuer de verser les salaires et de rembourser les crédits;
- **soutenir le renforcement des capacités de l'État.** Le recours à des mécanismes de mise en œuvre parallèles qui court-circuitent les autorités amoindrit les capacités de l'État. « L'apprentissage par la pratique » est en dernière analyse un moyen particulièrement efficace de renforcer les capacités. L'aide internationale apportée essentiellement par le biais de l'aide budgétaire peut permettre aux gouvernements nouvellement constitués d'assumer progressivement leurs fonctions majeures : définition de priorités, formulation de choix difficiles et gestion des dépenses; ▶

Encadré 3.2. Comprendre l'aide budgétaire (suite)

- **améliorer la prévisibilité du financement.** L'octroi d'un soutien budgétaire programmatique *ex ante* peut contribuer à intégrer l'aide budgétaire à un programme d'aide de portée plus grande et plus cohérent. Il peut également aider les autorités des pays bénéficiaires à élaborer un plan de réforme à moyen terme. En raison du caractère variable des résultats des pays, il peut certes être difficile d'assurer des apports de ressources prévisibles dans le cadre de prêts fondés sur les résultats, mais on peut recourir à divers instruments et sources de financement pour contribuer au budget ou le compléter, et permettre ainsi à l'État de s'acquitter de ses fonctions essentielles. Un appui au titre des dépenses récurrentes, au travers des FASM par exemple, pourrait s'ajouter aux modalités plus classiques d'octroi de l'aide et contribuer à éviter que la stabilité de l'État ne soit compromise si un changement de politique retardait le soutien budgétaire.

Source : Banque mondiale (2010a), *La prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité : une approche commune de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement*, Banque mondiale, Washington.

Principes directeurs pour déterminer la gamme d'instruments requise⁷

Nous évaluons ici les différents instruments d'aide au regard des possibilités qu'ils offrent de réaliser les objectifs de coordination et d'harmonisation, de transformation institutionnelle, de rapidité et de souplesse, et de l'intérêt qu'ils présentent pour la gestion des risques (tableau 3.1). Le choix des instruments à employer au cours d'une période de transition doit se fonder sur le programme d'action pour l'efficacité de l'aide (encadré 1.2), qui vise à obtenir rapidement des résultats durables. Il doit également tenir compte des obligations légales qui guident les donneurs bilatéraux dans leurs décisions de financement et l'affectation des fonds, ainsi que de leur aptitude à répondre aux priorités définies d'un commun accord. Un équilibre doit être établi entre la nécessité de poursuivre l'acheminement d'une aide humanitaire vitale pour la fourniture de services essentiels, et le besoin d'un financement important au titre du développement pour enclencher le processus de relèvement. Enfin, la panoplie doit également conjuguer et compléter les instruments d'aide destinés à un pays donné avec les ressources issues des fonds mondiaux et lignes budgétaires spécialisés.

Tableau 3.1. **Degré de conformité des instruments d'aide avec les critères d'efficacité requis pour la transition**

	Coordination et harmonisation	Transformation institutionnelle	Rapidité et souplesse	Intérêt pour la gestion des risques
Soutien budgétaire général	<i>Élevé.</i> Permet de rattacher les ressources au renforcement des capacités et à l'impact.	<i>Élevé.</i> Encourage clairement le renforcement des systèmes nationaux	<i>Faible.</i> Long à négocier, et requiert des investissements importants au départ pour renforcer les systèmes	<i>Moyen.</i> Requiert une grande rigueur dans la gestion des finances publiques et la reddition de comptes à l'échelon local
Soutien budgétaire sectoriel	<i>Élevé.</i> Favorise la tenue d'un dialogue global au niveau sectoriel et la baisse des coûts de transaction	<i>Élevé.</i> Permet une mise en œuvre sous la conduite du gouvernement et un regroupement avec les ressources intérieures	<i>Faible.</i> Exige au départ des négociations et des investissements importants dans les systèmes sectoriels	<i>Moyen.</i> Requiert une grande rigueur dans la gestion et le contrôle des finances publiques
Fonds commun géré conjointement et mis en œuvre au moyen des systèmes nationaux	<i>Potentiellement élevé.</i> Permet de regrouper les ressources des donateurs. Nécessite toutefois une masse critique de donateurs pour constituer un instrument efficace à l'appui de l'harmonisation	<i>Potentiellement élevé.</i> Alignement des apports de ressources sur la stratégie gouvernementale. Permet éventuellement des contrôles supplémentaires.	<i>Moyen.</i> Parfois long à mettre en place car exige d'entrée de jeu des investissements et un renforcement des capacités substantiels, et il peut faire l'objet de négociations laborieuses et ne pas être assorti de priorités.	<i>Élevé.</i> Fournit un cadre pour le partage des risques et une surveillance plus grande. Mais risque d'inefficacité et de transfert des risques aux partenaires chargés de l'exécution
Fonds commun géré conjointement mais non mis en œuvre au moyen des systèmes nationaux	<i>Potentiellement élevé.</i> Permet de regrouper les ressources des donateurs. Nécessite toutefois une masse critique de donateurs pour constituer un instrument efficace à l'appui de l'harmonisation	<i>Potentiellement élevé.</i> Tant que les apports de ressources sont alignés sur la stratégie gouvernementale et que la mise en œuvre s'effectue en partenariat.	<i>Moyen.</i> Parfois long à mettre en place, et souplesse éventuellement limitée une fois les ressources affectées. Mais permet une mise en œuvre rapide une fois prises les décisions de financement.	<i>Élevé.</i> Fournit un cadre pour le partage des risques et peut réduire les risques d'échec stratégique en accélérant la mise en œuvre. Mais risque d'exécution non coordonnée.
Fonds commun géré de l'extérieur	<i>Moyen.</i> Peut permettre de regrouper les ressources des donateurs.	<i>Faible.</i> Peut soutenir les institutions, mais généralement non aligné sur les systèmes nationaux ou n'en fait pas usage.	<i>Élevé.</i> Permet une mise en place et des décisions de financement rapides, et offre une grande souplesse pour l'affectation des ressources	<i>Potentiellement élevé.</i> Peut rapidement concourir à la consolidation de la paix. Mais risque de compromettre l'appropriation par le pays concerné si utilisé trop longtemps
Appui aux institutions étatiques au travers de projets et de programmes	<i>Faible.</i> Risque de compliquer la coordination et de fragmenter ainsi le processus.	<i>Faible.</i> Peut utiliser les systèmes nationaux à des degrés divers, mais risque de fragiliser les institutions en cas de non-coordination.	<i>Élevé.</i> Peut être orienté vers des priorités urgentes via une préaffectation des ressources à des activités spécifiques, et favoriser la souplesse dans la conception	<i>Potentiellement élevé.</i> Prévoit des mesures visant à atténuer les risques en intervenant lorsque l'État n'a pas les moyens ou la légitimité requis, et permet une exécution rapide. Mais risque de favoriser la formation d'un « double » secteur public et de décourager le renforcement des capacités de l'État

Tableau 3.1. **Degré de conformité des instruments d'aide avec les critères d'efficacité requis pour la transition** (suite)

	Coordination et harmonisation	Transformation institutionnelle	Rapidité et souplesse	Intérêt pour la gestion des risques
Soutien à des acteurs non étatiques et par leur intermédiaire au titre de projets ou de programmes	<i>Faible.</i> Risque de compliquer la coordination et de fragmenter ainsi le processus.	<i>Faible.</i> Risque de fragiliser les institutions.	<i>Élevé.</i> Peut aider à répondre à des besoins de services à court terme lorsque l'État manque de capacités, ou pour les communautés qui ne constituent pas des priorités politiques.	<i>Moyen.</i> Risque de compromettre la transparence et la reddition intérieure de comptes et de créer des attentes sociales excédant la capacité de l'État, suscitant ainsi l'insatisfaction. Mais peut à la longue renforcer la légitimité de l'État en favorisant la participation des citoyens.
Aide humanitaire	<i>Faible.</i> Coordination au sein des groupes de responsabilité sectorielle, mais pas avec les autres apports de ressources.	<i>Sans objet.</i> Fondée sur la neutralité et l'impartialité	<i>Élevé.</i> Rapide et souple, fondée sur des mandats précis	<i>Potentiellement élevé.</i> Permet, en court-circuitant les structures étatiques, de mieux gérer les risques, mais présente des risques pour la sécurité du personnel.

Note : Les appréciations figurant dans ce tableau sont données à titre indicatif et différeront selon la situation des pays.

Coordination et harmonisation

La coordination entre les donateurs et entre ces derniers et le gouvernement du pays partenaire renforce la cohérence et peut accroître l'efficacité, favoriser l'appropriation nationale et locale et améliorer la reddition de comptes. Les instruments d'aide peuvent soit faciliter soit entraver la coordination, selon la façon dont leur gouvernance et leurs modalités de gestion sont conçues (tableau 3.1). Comme il a été observé au chapitre 2, la bonne coordination de l'exécution demande une amélioration de la planification et de la définition des priorités; dans ce cas, l'utilisation des instruments d'aide sera également mieux coordonnée, mieux prise en main à l'échelon national et local, plus transparente et plus efficace. La qualité de la direction exercée aux niveaux national et international et de la capacité de gestion à l'échelon des pays revêtira une importance déterminante, tout comme la relation de confiance établie avec la population.

Transformation institutionnelle

La solidité des systèmes nationaux garantit la viabilité des interventions à l'appui du développement, mais une approche progressive s'impose pour surmonter les problèmes associés à l'insuffisance des capacités et au manque

de légitimité. Il ne s'agit pas de court-circuiter purement et simplement les institutions publiques, mais d'assurer l'engagement national par étapes en portant d'abord l'attention sur la direction stratégique, puis sur la définition des priorités, l'orientation de l'action publique, la concertation avec la société civile et, à terme, la gestion directe de l'exécution (Dialogue international, 2007 ; g7+, 2010). Les instruments doivent être sélectionnés en fonction des moyens qu'ils offrent d'appuyer la transformation institutionnelle, de permettre aux acteurs nationaux d'exercer d'emblée une surveillance et une direction stratégiques dans des domaines essentiels, et d'élargir leurs responsabilités à mesure que les capacités se renforcent. C'est une démarche qu'il est particulièrement important de suivre pour pouvoir articuler entre eux les objectifs différents qui guident les efforts des acteurs humanitaires et de ceux du développement. Les premiers doivent transmettre la fourniture de services aux seconds de façon progressive, à mesure que les priorités évoluent, que les programmes de développement entrent en application et que les institutions nationales assument leur coordination et leur exécution. Néanmoins, le renforcement des institutions ne doit pas être privilégié aux dépens de la rapidité de la mise en œuvre, et les acteurs du développement doivent en parallèle faire fond sur la présence, les compétences et les connaissances des acteurs humanitaires. L'encadré 3.3 explique comment les instruments d'aide ont été utilisés au Libéria pour accélérer la transition vers l'utilisation des systèmes nationaux en faisant appel à la surveillance et au contrôle externes.

Encadré 3.3. Instauration d'un double contrôle : le GEMAP au Libéria

Le Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP, programme d'assistance pour la gouvernance et la gestion économique) est un accord multidonateurs signé au début de 2006 par le Gouvernement national de transition du Libéria avec USAID, l'Union européenne, les Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale, l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Le GEMAP partait du principe selon lequel, pour rétablir la confiance du public dans l'État et attirer les investissements, le Libéria devait mettre un terme au détournement des ressources publiques, gérer les finances publiques de façon transparente, assurer la fourniture de services publics et faire preuve d'une volonté politique de poursuivre les faits de corruption.



Encadré 3.3. Instauration d'un double contrôle : le GEMAP au Libéria (suite)

La particularité du GEMAP (et sa caractéristique la plus controversée) a été l'affectation de contrôleurs financiers internationaux dans des entreprises publiques de premier plan, ainsi que d'experts étrangers au sein du Bureau du budget et du trésor du ministère des Finances. Ces spécialistes ayant été habilités à cosigner les autorisations de dépenses, leur fonction relevait plus de la gestion que du conseil, contrairement à d'autres programmes de soutien du secteur public. L'explication généralement avancée était que leur habilitation à cosigner toutes les opérations financières des principaux établissements publics producteurs de recettes était une mesure indispensable pour renforcer la transparence dans la fonction publique libérienne. Cette externalisation des responsabilités avait toutefois pour inconvénient de ne pas s'accompagner d'une transmission des capacités, ce qui empêchait de garantir la pérennité des résultats obtenus après le départ des contrôleurs internationaux. Une action plus précisément axée sur le renforcement des capacités, associée à l'établissement de principes rigoureux de gestion financière, aurait assuré un transfert plus rapide et plus efficace des responsabilités en question aux autorités libériennes.

Source : USAID Liberia (Agence des États-Unis pour le développement international) (2009), *Governance and Economic Management Assistance Program*, USAID, Monrovia, http://liberia.usaid.gov/sites/default/files/Liberia_Briefer_GEMAP.pdf.

Rapidité et souplesse

Ce sont deux conditions déterminantes de l'efficacité de l'engagement dans les situations de transition marquées par l'instabilité. Il importe toutefois de bien comprendre le terme « rapidité » et ce qu'il peut raisonnablement vouloir dire dans de telles situations. L'action rapide peut augmenter le risque d'obtenir des résultats indésirables mais, comme le souligne le chapitre 1, il convient de jauger ce risque par rapport à la possibilité de distribuer et de montrer rapidement les dividendes de la paix dans les domaines essentiels. Il n'en demeure pas moins que le renforcement de l'État et la consolidation de la paix sont des processus de longue haleine et non linéaires (OCDE, 2010b; Banque mondiale, 2011), et que tenter de mettre trop rapidement en œuvre des programmes de réforme de plus grande envergure dans des environnements instables peut aisément ébranler le processus de renforcement de l'État. Il est donc indispensable de faire preuve de réalisme quant aux délais envisageables pour les différents types d'activités à mener : mettre en place des instruments de financement efficaces, répartir les fonds et assurer l'obtention de résultats.

Dans l'idéal, la palette des fonds devrait dans une certaine mesure être mise en œuvre de façon échelonnée et selon une approche pluriannuelle, même pour ce qui concerne l'action humanitaire, afin de pouvoir assurer un engagement rapide tout en ménageant le temps nécessaire à la mise en place des instruments de développement⁸. Le recours à ces mécanismes de liaison pour laisser aux investissements destinés au développement le temps d'arriver a été déterminant en Afghanistan, où le Fonds pour l'Autorité intérimaire a fait fonction d'instrument d'intervention rapide (encadré 3.4).

Encadré 3.4. Étude de cas – Échelonnement de l'aide en Afghanistan

Le Fonds pour l'Autorité intérimaire de l'Afghanistan (AIAF) a été créé en 2002 et était administré par le PNUD. Il a été mis en place pour une durée de six mois en vue d'assurer avec souplesse la mobilisation rapide de ressources et le renforcement initial du cadre institutionnel, ainsi que de financer les dépenses récurrentes de l'Autorité intérimaire afghane. Dans le même temps, le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan a été institué dans le cadre d'une stratégie nationale provisoire de développement.

Au cours de ses six mois d'existence, l'AIAF a permis de rétablir le service de la paie dans les 32 provinces afghanes, d'installer des systèmes de contrôle du versement des salaires, de former du personnel comptable (y compris en matière de TIC) et d'effectuer des réparations d'urgence dans trente bureaux ministériels de l'Autorité. Il a en outre apporté un concours pour les commissions créées en vertu de l'Accord de Bonn, et notamment assuré le financement intégral de la *Loya Jirga* d'urgence, assemblée traditionnelle qui a entériné la mise en place de l'administration de transition dirigée par le président. Conformément à la stratégie de sortie conçue pour l'AIAF lors de sa création, le fonds a cessé ses opérations après l'aboutissement de la *Loya Jirga* d'urgence et l'installation de l'administration de transition.

Le soutien budgétaire accordé à l'administration de transition a été repris par le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (FASRA), établi et administré conjointement par la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque islamique de développement, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et le PNUD. Outre le financement de projets d'infrastructure et du déficit budgétaire chronique du pays, le FASRA a défini des normes de gestion financière et des normes fiduciaires et aidé le ministère des Finances et la cour des comptes à les appliquer. À titre d'exemple, ces normes ont influé sur la façon dont les autorités exercent la fonction de contrôle et de vérification des dépenses publiques courantes. Le FASRA est donc un outil utile au renforcement des capacités en Afghanistan.

Sources : OCDE (2010b), *Le financement des États en transition : vers une meilleure réponse*, OCDE, Paris; Brinkerhoff, D.W. (2007), *Governance in Post-Conflict Societies : Rebuilding Fragile States*, Routledge, Londres.

Les dispositifs d'intervention rapide peuvent permettre d'apporter les dividendes de la paix là où la mobilisation des ressources requises pour le développement devrait être longue à se faire. Les mesures essentielles à la réussite d'une intervention rapide sont les suivantes : i) lever les obstacles administratifs dans les institutions qui administrent et gèrent les fonds et les instruments; ii) veiller à ce que ces institutions puissent disposer des effectifs et des compétences nécessaires en temps voulu; iii) ne pas perdre de vue que le fonctionnement des fonds et des instruments exige un engagement ferme et durable et un financement prévisible; iv) veiller à ce que des fonds non réservés soient mis à disposition en temps utile ou que les organismes concernés puissent prendre des engagements sur la base des fonds promis pour amorcer leurs actions.

Intérêt pour la gestion des risques

Comme indiqué au chapitre 1, un engagement efficace exige une gestion des risques appropriée et adaptée au contexte. Pour chaque instrument doivent être définis les principaux risques et les stratégies qui seront appliquées pour les atténuer. L'éventail d'instruments doit être mis en œuvre dans le cadre d'une démarche collective et assortie de priorités, qui assure efficacement la mise en commun des risques et atténue ainsi le risque d'échec stratégique. Les donateurs peuvent donc appréhender la gestion des risques selon l'approche du portefeuille, qui consiste à utiliser des instruments divers présentant des niveaux de risque et de rendement différents. Celle-ci permet d'accepter plus facilement un instrument innovant avec un risque élevé s'il est intégré dans un portefeuille par ailleurs composé d'instruments d'aide normalisés posant des risques relativement faibles (OCDE, 2011a). Une approche ciblée des risques contextuels offre une plus grande marge de manœuvre pour passer d'un instrument à l'autre selon l'évolution de la situation, et évite ainsi les arrêts et les reprises répétés (Banque mondiale, 2011).

Recommandations : construire une stratégie de financement efficace

Compte tenu des situations très diverses des pays en transition, il est impossible de définir une gamme d'instruments à utiliser « par défaut ». Néanmoins, les éléments qui suivent aideront les acteurs nationaux et internationaux à définir une stratégie de financement qui permette d'allier des instruments d'aide différents de façon à répondre aux priorités définies en commun :

i) Déterminer l'éventail d'instruments requis dans le cadre d'une stratégie de financement*

- Se faire une idée précise de la façon dont les différents instruments d'aide (spécifiques aux pays ou mondiaux) peuvent faciliter la transition vers l'utilisation des systèmes nationaux.
- S'appuyer principalement sur des dispositifs de financement spécifiques aux pays pour financer les priorités de la transition.
- Demander à l'administrateur de chaque instrument de préciser si et comment ce dernier permettra de s'orienter vers l'utilisation des systèmes nationaux, d'exposer la stratégie d'atténuation des risques qu'il prévoit d'appliquer et la marge de manœuvre qui sera possible.
- Définir, pour chaque instrument, les objectifs de renforcement des capacités à atteindre pour faciliter le passage à l'utilisation des systèmes nationaux.

ii) Échelonner l'application de l'éventail d'instruments retenu de manière à pouvoir répondre rapidement aux priorités essentielles tout en mettant progressivement en œuvre les objectifs de développement

- *Accroître et démultiplier les moyens qu'offrent les instruments humanitaires existants d'intensifier de façon immédiate les efforts de soutien et la fourniture de services. Durant la transition, un financement pluriannuel permettra aux acteurs humanitaires d'adapter leurs programmes à l'évolution de la situation et de saisir les occasions propices à mesure qu'elles se présenteront, et surtout de renforcer la fourniture de services sociaux par les canaux existants.*
- *Déclencher rapidement la mise en œuvre en intégrant des procédures accélérées dans les fonds mondiaux (comme le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies), afin d'apporter un soutien immédiat financé par les budgets du développement. Établir des dispositifs provisoires pour assurer un financement temporaire jusqu'à ce que des instruments plus pérennes puissent être mis en place pour le pays concerné. Recourir à la Facilité de crédit rapide du FMI pour financer les dépenses récurrentes et éviter ainsi l'effondrement de l'administration ; inviter dans le même temps la Banque mondiale à puiser dans ses propres ressources financières pour commencer à apporter un soutien institutionnel.*

* Au moyen des critères figurant au tableau 3.1..

- *Appuyer le transfert progressif des activités de relèvement des mécanismes humanitaires à ceux du développement pour assurer une participation maximale des acteurs nationaux.* Les organismes humanitaires doivent réduire leurs opérations et passer la main dans les meilleurs délais, notamment pour la prestation de services dans des secteurs qui appelleront un engagement national rapide (ex., santé, éducation). Ce transfert nécessitera une amélioration de la communication entre les différentes communautés, même dans les domaines où il pourrait ne pas être possible ou justifié. Il est possible de l'effectuer de manière échelonnée, la coordination humanitaire étant maintenue à l'échelon des provinces sous la conduite des autorités locales, et prise en compte dans les réunions des groupes sectoriels à l'échelon national. Les institutions locales doivent participer à l'élaboration des politiques et à la prestation des services pour accroître leur légitimité.
- *Procéder à la mise en place de fonds communs au moment opportun.* Les fonds pouvant faire l'objet d'une exécution et d'une gestion extérieures offrent le meilleur moyen d'obtenir des résultats rapides; en revanche, l'instauration de mécanismes à l'appui d'un développement durable ne doit intervenir qu'une fois leurs liens avec les priorités et budgets nationaux clairement établis et lorsqu'ils sont à même d'être utilisés pour renforcer les systèmes nationaux. Les méthodes provisoires ou à double guichet peuvent faciliter le passage entre les deux types de dispositifs.
- *Intégrer à la gamme d'instruments des fonds ne relevant pas de l'APD.* Les fonds hors APD peuvent jouer un rôle déterminant en créant une marge de manœuvre pour l'action en faveur du développement, et les donateurs doivent envisager de mettre en place des instruments de stabilisation ou de renforcer ceux qui existent afin de financer des activités essentielles hors APD. Le financement des priorités convenues de la transition, y compris celles qui n'entrent pas dans l'APD, doit faire l'objet d'une notification et d'un suivi au niveau du pays. Le CAD devrait étudier les moyens d'encourager l'augmentation de ce financement, notamment en examinant s'il serait possible d'inscrire la totalité des fonds consacrés à ces priorités dans une rubrique séparée sans modifier les critères en vigueur de comptabilisation dans l'APD.

iii) **Encourager l'utilisation de fonds communs spécifiques aux pays**

- *Mettre les fonds communs spécifiques aux pays au centre de la stratégie de financement des efforts visant à répondre aux priorités de la transition.* Les donateurs doivent étudier la possibilité d'accroître le soutien qu'ils apportent à travers les fonds communs spécifiques aux pays ou de s'aligner sur eux. Les petits donateurs en particulier devraient être disposés à y participer, compte tenu des coûts élevés associés à la coordination et à la gestion des apports d'aide. Les donateurs plus importants devraient au moins se conformer aux priorités stratégiques auxquelles ces fonds travaillent. La création de fonds communs doit être subordonnée à la mobilisation d'une « masse critique » de donateurs.
- *Renforcer la capacité des donateurs de financer les fonds communs spécifiques aux pays sur les budgets du développement.* Les donateurs devraient être autorisés à notifier les ressources financières apportées à ces fonds communs au titre du développement en tant que contributions multi-bilatérales et non bilatérales puisqu'elles seraient acheminées par l'intermédiaire d'organisations multilatérales.
- *Accroître l'efficacité des fonds communs.* Faire preuve de réalisme quant au temps nécessaire pour établir ces fonds (Ball et van Beijnum, 2010; Banque mondiale, 2010b). Les Nations Unies et la Banque mondiale devraient tirer de leur expérience des enseignements sur les délais réalistes et les faire connaître, et indiquer dans quels domaines il est possible d'améliorer les délais d'intervention. Les Nations Unies devraient envisager d'harmoniser les marges pour frais généraux en adoptant le taux de 7% actuellement appliqué aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs qu'elles administrent (Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies, 2011). Les donateurs doivent réfléchir aux moyens d'améliorer les délais pour les annonces de contributions et les décaissements, et prévoir des montants pour imprévus plus élevés dans les fonds provisoires afin de disposer d'une plus grande marge de manœuvre face à des objectifs de transition en évolution rapide.
- *Faire appel à des mécanismes de surveillance conjoints pour relier les fonds communs établis au niveau des pays aux budgets nationaux.* Les fonds communs gérés collectivement doivent privilégier le recours à des mécanismes de surveillance conjoints pour pouvoir assurer plus rapidement la mise en œuvre par l'intermédiaire des systèmes nationaux. La création de ces mécanismes nécessitera au départ d'importants investissements pour renforcer les systèmes nationaux

de gestion fiduciaire et financière; les administrateurs des fonds devront trouver les moyens d'effectuer ces investissements en l'absence d'engagements de financement fermes.

iv) Préciser le rôle des organisations multilatérales et des sources multilatérales de financement dans les situations de transition et investir dans les capacités et les systèmes de ces organisations afin que le soutien apporté soit mieux coordonné.

- *Modifier les procédures des organisations multilatérales, notamment les modèles de gestion des ressources humaines et d'affectation des ressources financières, pour assurer un déploiement rapide durant la transition* (Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies, 2011). Les Nations Unies devraient utiliser des ressources de base (provenant des contributions statutaires, des budgets de base de ses institutions et du programme de renforcement du système des coordonnateurs résidents) pour permettre aux Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général des Nations Unies (RSASG) et aux coordonnateurs résidents de mobiliser rapidement les effectifs et les capacités indispensables, et assurer une meilleure adéquation des compétences des responsables potentiels des Nations Unies aux problèmes posés par la transition. La Banque mondiale devrait assouplir le règlement en matière de personnel et affecter des ressources qui lui sont propres à un appui immédiat aux fonctions fondamentales de l'État. Les donateurs doivent mettre à la disposition des organismes d'exécution des mécanismes de financement rapide et des garanties pour leur permettre de prendre des engagements pluriannuels, mécanismes analogues aux procédures accélérées déjà appliquées par des organismes tels que le Programme alimentaire mondial et le PNUD. Ils doivent également faciliter le recrutement du personnel essentiel au cours des phases d'élaboration et d'approbation des programmes.
- *Les donateurs doivent investir de façon à renforcer les moyens dont dispose le système multilatéral d'assurer une planification et une mise en œuvre efficaces.* Les acteurs multilatéraux sont censés assumer des fonctions essentielles de coordination et d'exécution durant la transition, mais des investissements suivis sont nécessaires pour consolider les systèmes et processus à cette fin. À titre d'exemple, un financement et un soutien s'imposent pour renforcer la capacité des Nations Unies et la faculté des RSASG, des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs de l'action humanitaire d'appuyer les efforts déployés par les équipes-pays pour améliorer la planification et la cohérence, mobiliser les moyens requis pour permettre l'exercice

des fonctions fondamentales de l'État et renforcer la coordination de l'aide assurée sous la conduite des autorités nationales.

- *Clarifier le rôle des fonds communs mondiaux, les spécialiser davantage et les relier aux fonds existant au niveau des pays et aux priorités de ces derniers.* Il existe un nombre considérable de sources mondiales de financement susceptibles de concourir à la réalisation des priorités des pays, qui vont des contributions statutaires et ressources de base apportées aux organisations internationales, aux fonds communs mondiaux thématiques et spécialisés (tableau 3.2). Étant donné la diversité des mandats et procédures institutionnels et opérationnels qui régissent ces instruments, il s'est avéré difficile de réunir des fonds de sources mondiales à l'appui de priorités nationales. Il convient d'encourager un renforcement de la spécialisation des différents fonds mondiaux et de déterminer au juste comment ils pourraient répondre aux priorités nationales et s'articuler avec les fonds communs spécifiques aux pays. Un dialogue doit être instauré entre les donateurs et les administrateurs des fonds, afin de mieux cerner les fonctions et responsabilités attachées à chacun des fonds communs mondiaux et de convenir des moyens d'assurer entre eux une division du travail plus efficiente et de les spécialiser de façon plus rationnelle. Le tableau 3.2 indique de quelle manière la spécialisation des différentes sources mondiales de financement pourrait être renforcée.

Tableau 3.2. Solutions envisageables pour assurer une division du travail plus efficace entre les différents dispositifs mondiaux de financement de la transition

Dispositif de financement	Tâches et responsabilités susceptibles d'être assumées en priorité
Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)	<ul style="list-style-type: none"> • Conduite permanente d'opérations de secours
Association internationale de développement (IDA)	<ul style="list-style-type: none"> • Réengagement de la Banque mondiale (recrutement, etc.) • Élaboration de projets (études de faisabilité, etc.)
Facilité de crédit rapide du FMI	<ul style="list-style-type: none"> • Financement des dépenses récurrentes pour permettre à l'administration de continuer à fonctionner • Financement destiné à permettre aux autorités de procéder à une première définition des priorités • Analyse des politiques

Tableau 3.2. Solutions envisageables pour assurer une division du travail plus efficace entre les différents dispositifs mondiaux de financement de la transition (suite)

Dispositif de financement	Tâches et responsabilités susceptibles d'être assumées en priorité
Instruments de stabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Activités en faveur de la paix et de la sécurité qui font appel à des fonds hors APD (ex., réforme du secteur de la sécurité; opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion) • Financement de départ pour assurer la poursuite de la médiation et du dialogue politique • Apport des dividendes de la paix dans les secteurs autres que celui des services
Contributions statutaires au budget des Nations Unies	<ul style="list-style-type: none"> • Financement limité de projets pour le chef de mission des Nations Unies • Financement de moyens civils
Ressources de base des organismes de l'ONU	<ul style="list-style-type: none"> • Financement du déploiement immédiat du personnel des organismes • Financement de l'engagement immédiat
Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien rapide aux accords politiques et au processus de paix, et aide au renforcement des capacités requises pour la réconciliation et les mécanismes nationaux de règlement des conflits • Soutien à la mise en place de mécanismes de coordination et de définition des priorités pris en main à l'échelon national, et au développement de leurs capacités • Soutien immédiat, visant à produire un effet catalyseur, en faveur du renforcement de l'État et du rétablissement des services administratifs essentiels, de la régénération de l'économie et de la distribution des dividendes de la paix, jusqu'à ce que des structures de financement plus formelles puissent être mises en place
Fonds thématique du PNUD	<ul style="list-style-type: none"> • Amorce du processus de relèvement à travers des initiatives précoces en faveur de la restauration des moyens d'existence • Efforts initiaux de renforcement des capacités nécessaires aux institutions et à une direction civile efficace du pays • Passage rapide à une prise en main au niveau national des efforts de relèvement • Mécanismes nationaux de coordination de l'aide au sein de l'administration • Prévention stratégique des crises et préparation à celles-ci
Fonds pour la construction de la paix et de l'État de la Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none"> • Efforts initiaux de renforcement des capacités pour assurer la transformation institutionnelle dans des domaines tels que la gestion des finances publiques et la gestion économique • Capitaux initiaux pour permettre aux autorités et à la Banque mondiale d'engager le processus de planification • Travaux préparatoires de la mise en place d'un mécanisme de financement à moyen terme (double contrôle) relié au budget

- *Améliorer les relations entre les différents organismes multilatéraux, en particulier les Nations Unies et la Banque mondiale.* De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer les relations entre les Nations Unies et la Banque mondiale, notamment en ce qui concerne les règles relatives aux fonds communs, ce qui a abouti à un accord-cadre et à des principes fiduciaires communs. Néanmoins, bon nombre des accords conclus ont été établis par les gestionnaires des fonds; il serait donc utile que les donateurs et leurs partenaires multilatéraux chargés de l'exécution conviennent ensemble des éléments de base d'un fonds commun et des fonctions et responsabilités essentielles des acteurs concernés. Un redoublement des efforts s'impose, à l'échelon des organismes et sur le terrain, pour appliquer les accords, modifier les comportements, simplifier les règles et procédures régissant le déploiement du personnel, ainsi qu'adapter les règles juridiques et les règles relatives à la passation des marchés aux défis de la transition. Des progrès doivent aussi être faits dans la définition de règles de notification et de cadres de résultats communs, ainsi que de normes communes susceptibles d'offrir une plus grande souplesse. L'encadré 3.5 présente quelques options envisageables.

Encadré 3.5. Améliorer les relations entre les Nations Unies et la Banque mondiale : quelques solutions pratiques

Les Nations Unies et la Banque mondiale devraient envisager les mesures suivantes dans le cadre de la poursuite de leurs efforts d'amélioration de la coopération institutionnelle et des procédures opérationnelles :

- Convenir d'une division appropriée du travail en fonction des avantages comparatifs des différentes organisations.
- Rationaliser les politiques des conseils d'administration des différents organismes multilatéraux de façon à renforcer la cohérence entre elles et à mieux faire concorder leurs messages.
- Appliquer la recommandation du Rapport sur le développement dans le monde 2011 concernant les opérations conjointes. Pour favoriser le changement, les Nations Unies et la Banque mondiale devraient envisager de mettre en place des programmes conjoints dans les situations de transition, et de procéder plus régulièrement à des échanges de personnel, lorsqu'il y a lieu (Banque mondiale, 2011).

Encadré 3.5. Améliorer les relations entre les Nations Unies et la Banque mondiale : quelques solutions pratiques (suite)

- Améliorer la coordination sur le terrain en encourageant davantage les chefs de mission et les hauts fonctionnaires à agir dans ce sens. Les chefs de mission devraient être évalués en partie sur leurs capacités de coordination, notamment par la conduite régulière d'examen réciproques de leurs performances selon la méthode 360 degrés, et par leur participation à des séminaires internes communs.
- Inscrire les cadres supérieurs de la Banque mondiale dans le fichier du coordonnateur résident pour les situations de transition susceptibles de réclamer un engagement plus important au travers des systèmes nationaux.
- Établir un dialogue entre les donateurs et les administrateurs des fonds multilatéraux afin de convenir : i) du niveau de risque à accepter pour l'exécution assurée au niveau multilatéral; ii) des conditions requises pour une mise en commun plus efficace des risques; iii) de positions par défaut pour la conception des fonds communs spécifiques aux pays sur la base d'hypothèses réalistes en matière d'exécution.
- Réformer et simplifier les politiques de passation des marchés de manière à permettre un engagement et une application des procédures d'urgence qui soient plus rapides, notamment en prévoyant d'accroître l'approvisionnement auprès de sources locales.

Envisager d'adopter des approches conjointes avec les organisations multilatérales pour l'aide budgétaire. Les donateurs devraient faire appel aux organismes multilatéraux pour jouer le rôle de fer de lance des opérations de soutien budgétaire. Ces organismes devraient aligner davantage leurs procédures et méthodes opérationnelles pour favoriser cette coopération, en s'inspirant notamment de la Facilité de crédit rapide du FMI, qui permet d'apporter aux États fragiles une aide budgétaire à des conditions de faveur.

Notes

1. Le terme « *instrument d'aide* » renvoie ici aux instruments expressément conçus pour assurer l'acheminement et la mise à disposition du *soutien financier*. Le document d'orientation de l'OCDE sur le renforcement de l'État (OCDE, 2011b) apporte des précisions supplémentaires sur d'autres modalités d'aide, notamment l'assistance technique.
2. On trouvera une analyse plus approfondie des options qui s'offrent pour l'utilisation des systèmes nationaux dans OCDE, 2009a.
3. Ces instruments associent à l'objectif de fournir des services (qui peut exiger à court terme une « substitution des capacités ») celui du renforcement des capacités et de l'amélioration des systèmes nationaux. On citera notamment les fonds d'affectation spéciale multidonateurs qui comportent une part commune d'assistance technique, les mécanismes de renforcement des capacités ou l'aide d'urgence axée sur le développement.
4. La réforme de l'aide humanitaire de 2005, dont l'approche sectorielle est un élément essentiel, visait à accroître l'efficacité et la rapidité de l'intervention humanitaire en renforçant la prévisibilité, la responsabilité et le partenariat. L'approche sectorielle est l'un des trois piliers de la réforme. Son but est d'assurer une coordination au niveau sectoriel et elle donne lieu à la désignation d'organismes chefs de file. Onze domaines thématiques ou de services ont été définis (agriculture ; coordination/gestion des camps ; relèvement rapide ; éducation ; abris d'urgence ; télécommunications d'urgence ; santé ; logistique ; nutrition ; protection ; eau, hygiène et installations sanitaires), chaque groupe sectoriel ayant un chef de file ou des co-chefs de file (le Programme alimentaire mondial a ainsi été désigné chef de file du groupe sectoriel sur la logistique ; il est donc responsable de la coordination de l'appui logistique à la communauté humanitaire). Des procédures ont été établies pour désigner des chefs de file à l'échelon des pays, mais il faut en principe qu'une instance gouvernementale assume cette fonction dans tous les cas possibles (PAM, 2011).
5. On trouvera une analyse détaillée de ces critères dans OCDE (2008b).
6. On citera le Fonds de stabilité aux Pays-Bas, l'Instrument de stabilité de la Commission européenne, le budget consacré aux initiatives pour la transition aux États-Unis, le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies, le Fonds pour la consolidation de la paix et de l'État de la Banque mondiale, le Fonds canadien pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) et le Fonds de stabilité du Danemark.
7. Cette partie est inspirée de Ball et van Beijnum, 2010.
8. Ces recommandations sont également reprises dans le rapport relatif à l'examen indépendant des capacités civiles conduit en 2011 (Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies, 2011), qui appelle à une intervention plus rapide des organismes concernés au lendemain d'un conflit, et à accorder la priorité aux mesures visant à donner sans tarder aux institutions publiques les moyens de fonctionner.

Chapitre 4

Une voie nouvelle : les pactes de transition

Dans ce chapitre est dégagée, de la synthèse des analyses qui précèdent, une démarche propre à ouvrir des perspectives nouvelles pour la conduite du processus de transition. Il s'agit du « pacte de transition », accord léger et souple conclu pour un pays précis entre les partenaires nationaux et internationaux. Le pacte recouvre les priorités essentielles de la transition, en même temps qu'une stratégie de financement explicite reposant sur un éventail de sources et d'instruments. Il peut avoir pour effet d'accroître la cohérence et l'efficacité de l'aide, et ainsi de réduire le risque d'échec stratégique, d'accentuer l'orientation vers les résultats et d'assurer la réalisation de véritables progrès dans le renforcement de l'engagement et de l'initiative des pays. Il permet aux acteurs nationaux et internationaux de définir ensemble les priorités et de faire souvent le point sur les progrès accomplis, répondant ainsi aux préoccupations des donateurs concernant les capacités, la légitimité et les risques associés à l'engagement.

La responsabilité mutuelle peut-elle s'exercer dans les situations de transition ?

Le constat exposé dans les chapitres précédents est clair : une réforme sérieuse et d'envergure s'impose pour assurer un financement plus rapide, plus souple et plus prévisible, afin d'assurer la mise en œuvre d'une stratégie plus cohérente et assortie de priorités mieux définies, même lorsque la légitimité du gouvernement et des institutions est remise en question. Il est d'ailleurs évident que les pays qui sont sortis d'un conflit souhaitent que les donateurs et la communauté internationale unissent leurs efforts pour les aider à renforcer les capacités de l'État et à construire, à travers un processus de consultation et d'engagement de grande portée, un appareil d'État et une société pacifiques et résilients. Le *New Deal pour l'engagement dans les États fragiles* appelle expressément à faire des pactes un mécanisme de premier plan pour orienter l'aide et permettre aux pays de mieux s'approprier la transition. Il s'ensuit qu'il faudra mettre davantage l'accent sur la responsabilité mutuelle¹¹. Or, une enquête de suivi récente portant sur la façon dont les donateurs mettent en application les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (encadré 1.2) a mis en lumière les défis à relever à cet égard : douze des treize pays examinés ont indiqué que l'absence de reddition mutuelle de comptes sur les résultats était un obstacle majeur au renforcement de la cohérence et de la coordination de l'aide (OCDE, 2011e). De plus, aucun des treize pays ne disposait d'un mécanisme de coordination efficace pour réunir les autorités et les donateurs afin qu'ils débattent dans une optique stratégique des moyens d'assurer le développement.

L'OCDE et d'autres organismes ont conduit de nombreuses études pour analyser la question des cadres de responsabilité mutuelle dans le contexte du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide mais, à l'évidence, ceux-ci ont besoin d'être mieux adaptés aux problèmes particuliers des pays en transition (OCDE, 2008 ; Wood et al., 2011). Le présent document d'orientation met en avant l'idée que les accords dénommés « pactes de transition » offrent le meilleur moyen de progresser. Ils peuvent assurer la cohérence face à la diversité des interventions, objectifs et flux de financement qui sont associés aux situations de transition. Plus précisément, les pactes de transition peuvent permettre :

- **d'assurer l'obtention de meilleurs résultats en ciblant de manière réaliste les priorités à mesure qu'elles évoluent** : afin de garantir que l'aide internationale sera ciblée sur les priorités les plus urgentes dans tous les secteurs et pour toutes les catégories de la population, les pactes offrent un cadre pour arrêter en commun les priorités collectives et les réexaminer au travers d'approches participatives et en tenant compte de l'évolution de la situation, ce qui permet de guider le processus de planification sectorielle ;

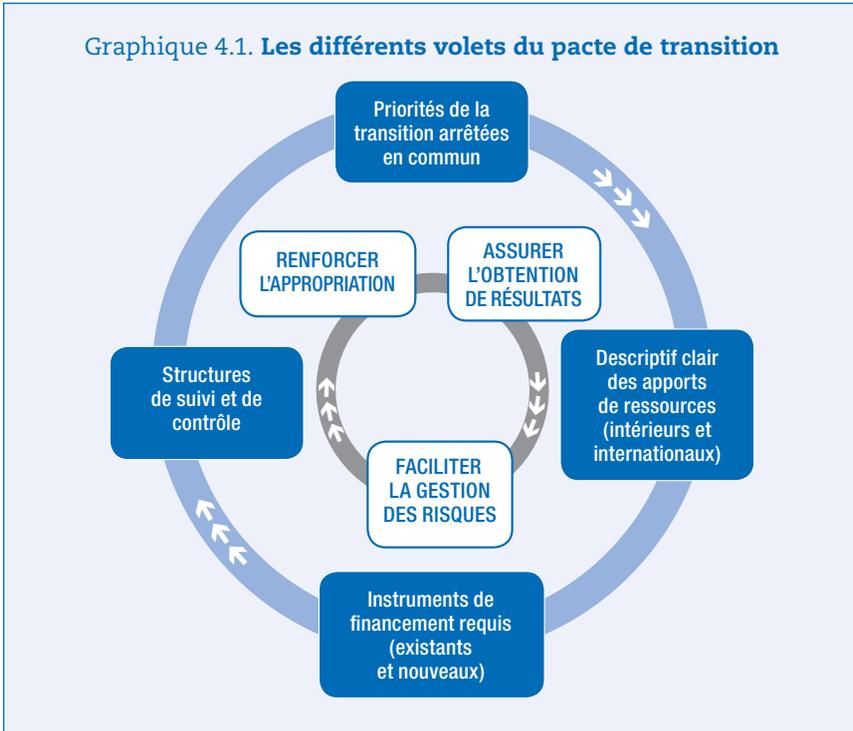
- **de gérer les risques de manière collective** : les pactes aident les organismes donateurs et leurs partenaires chargés de l'exécution à déterminer concrètement les principaux risques contextuels et à « mettre en commun » les risques programmatiques et institutionnels. Dans des situations en constante évolution, les donateurs devraient ainsi pouvoir prendre plus aisément des décisions stratégiques et éclairées quant au niveau et à la nature des risques qu'ils peuvent tolérer;
- **de renforcer l'appropriation par les pays** : la transition est un processus de longue haleine¹²; les pactes peuvent permettre d'adopter dès le départ une orientation stratégique qui consiste à augmenter graduellement l'aide utilisant les systèmes nationaux tout en veillant à ce que l'accès aux services de base continue à être assuré.

Les quatre composantes d'un pacte de transition

Un pacte est un outil qui sert à rattacher les priorités nationales à une stratégie explicite prévoyant les sources et instruments requis pour son financement. Il comprend quatre volets essentiels : i) un nombre limité de priorités arrêtées en commun ; ii) un aperçu général clair des sources et flux de financement ; iii) une stratégie de financement des priorités convenues ; iv) un cadre de suivi très simple pour faciliter la reddition de comptes sur les résultats (graphique 4.1). Chacun d'eux est examiné dans les sections qui suivent.

Il n'existe pas de modèle unique pour les pactes qui doivent donc être établis en fonction du contexte, de la dynamique, des capacités et des structures existant à l'échelon local. La communauté internationale ne doit pas imposer de modèles ou de solutions politiques extérieurs aux pays partenaires, mais plutôt s'efforcer d'engager un débat ouvert sur la nature du cadre qui permettra d'appréhender le mieux les problèmes découlant de la dynamique et de la situation politiques internes. Des travaux récents du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État montrent que les pactes offrent les plus grandes chances de réussite si : i) ils sont le fruit d'un accord conclu au niveau du pays entre les autorités nationales et des partenaires internationaux de premier plan, ii) ils résultent de vastes consultations et d'échanges de vues approfondis avec la société civile et d'autres parties prenantes, notamment au niveau local (Dialogue international, 2011a). Par conséquent, les autorités nationales seront mieux placées pour imprimer, ne serait-ce qu'au minimum, l'orientation requise à la stratégie nationale de transition, même si les capacités institutionnelles et humaines sont très insuffisantes. D'ailleurs, dans les situations d'urgence et de conflit complexes

Graphique 4.1. Les différents volets du pacte de transition



et/ou dans les cas où les gouvernements sont particulièrement faibles ou illégitimes, les pactes peuvent constituer un cadre d'organisation et de coordination de base qui permettra aux partenaires au développement présents sur le terrain de garantir la mise en place rapide d'un soutien financier conçu de manière à ne pas compromettre le redressement durable du pays.

Arrêter en commun les priorités de la transition

Comme il est indiqué au chapitre 2, les pactes doivent reposer sur une définition rigoureuse des priorités pour les différents secteurs. À cette fin, les approches humanitaires fondées sur les besoins devront être complétées par des efforts délibérés de hiérarchisation des activités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État en fonction d'hypothèses réalistes quant aux ressources disponibles. La définition des priorités devrait si possible s'appuyer sur un plan national (comme en Sierra Leone), mais peut au minimum s'effectuer à partir des objectifs établis au niveau international pour la transition (voir chapitre 2), d'une stratégie nationale de transition et d'une analyse conjointe des risques contextuels.

Le processus du pacte de transition garantit que les priorités seront définies en partenariat avec les autorités et les autres acteurs concernés du pays, et non par les agents et les consultants des organismes donateurs (g7+, 2010; Dialogue international, 2010a). Dans les cas où les autorités nationales ne disposent pas des systèmes, des capacités ou de la légitimité nécessaires pour gérer et orienter efficacement l'aide internationale, les pactes permettent d'assurer une application plus souple et plus progressive des principes relatifs au développement, afin que les interventions puissent être menées selon un ordre de priorité et de succession qui favorise la mise en place de systèmes nationaux efficaces. Les donateurs peuvent alors accepter des plans plus simples qu'ils ne le feraient normalement.

Un réexamen des priorités devra être conduit chaque année pour garantir la souplesse et vérifier que celles-ci sont toujours valables. Comme il a été expliqué au chapitre 2, les priorités générales peuvent servir de fondement à l'élaboration d'un plan annuel unique et de plans sectoriels et infranationaux plus détaillés. La responsabilité des plans et des stratégies d'exécution continuera de relever des groupes de responsabilité sectorielle et des groupes de travail sectoriels, qui réunissent différents acteurs et organismes pour débattre dans une optique stratégique des moyens les plus adaptés d'appréhender un domaine thématique donné.

Décrire clairement les apports de ressources

Les pactes doivent indiquer les niveaux de financement et les apports de fonds escomptés et exposer la stratégie d'utilisation des fonds qui sera appliquée pour la concrétisation des priorités convenues. Les autorités nationales et les donateurs doivent convenir de la façon dont les différents apports de ressources (intérieures, aide humanitaire, aide au développement, fonds hors APD) seront répartis entre les priorités (chapitre 3). Les systèmes locaux de gestion de l'information sur l'aide doivent être chargés de répertorier les ressources affectées aux différentes priorités en s'appuyant, dans la mesure du possible, sur les catégories budgétaires locales afin de faciliter leur rattachement aux budgets nationaux (encadré 4.1).

Élaborer un éventail d'instruments cohérent

Une plus grande cohérence entre les recettes intérieures et le financement extérieur, par un alliage et un assortiment judicieux des instruments disponibles, se traduira par une plus grande cohérence dans la réponse et permettra d'utiliser l'aide comme un catalyseur et de l'adapter à l'évolution de la situation (voir chapitre 3). Les pactes peuvent y contribuer car ils donnent lieu à la recherche des instruments de financement les plus appropriés pour réaliser

Encadré 4.1. Les systèmes de gestion de l'information sur l'aide dans les situations de transition

Les systèmes de gestion de l'information sur l'aide (SGIA) ont pour but d'aider les pays en développement à gérer les apports d'aide qu'ils reçoivent, à les intégrer dans leur budget national et à améliorer l'alignement général de l'aide sur leurs priorités. Les SGIA peuvent ainsi remplir simultanément deux objectifs : i) renforcer les capacités de l'administration à planifier, mener à bien, superviser et évaluer l'utilisation des ressources publiques ; ii) assurer la coordination de l'aide et le partage de l'information.

En situation de transition, ces deux finalités sont susceptibles de s'opposer, les autorités nationales pouvant ne pas être en mesure à court terme de gérer et coordonner l'utilisation des ressources. Le cas échéant, la communauté internationale pourrait assumer certaines fonctions du SGIA pour soutenir et renforcer les structures et capacités gouvernementales de coordination et de gestion. Néanmoins, les SGIA ne peuvent satisfaire que très partiellement aux exigences des acteurs internationaux du développement, qui ont besoin de disposer rapidement de renseignements fiables sur les apports financiers dans les situations postérieures à un conflit. Il importe donc que des informations représentatives ayant été traitées et des analyses sérieuses portant sur les données soient disponibles sous forme de rapports et autres documents, outre l'accessibilité au public de la base de données elle-même. Plus les informations fournies seront de qualité, plus les SGIA pourront constituer un outil de décision crédible et utile pour planifier le relèvement et, à plus long terme, assurer le développement institutionnel.

Source : PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010), *Aid Information Management Systems in Post-Conflict and Fragile Situations. A Comparative Study*, projet, PNUD, New York.

les priorités, assurer une mise à disposition rapide du financement destiné au développement et garantir une progression constante de l'appropriation. Ils nécessitent en effet l'élaboration d'une stratégie qui permette de déterminer les instruments requis pour chacun des objectifs de la transition. L'assortiment à adopter doit comporter des instruments propres à faciliter le financement hors budget, notamment en ce qui concerne l'aide humanitaire, les activités relatives à l'égalité des sexes et aux droits humains, et le soutien de la société civile. Les fonds communs et les instruments d'aide à double objectif sont susceptibles de jouer un grand rôle dans la concrétisation des priorités de la transition, étant donné les possibilités qu'ils offrent d'assurer un appui cohérent et coordonné. Comme l'explique le chapitre 3, l'échelonnement de la mise en œuvre de ces

fonds revêt une importance déterminante. Il convient également de recourir aux fonds mondiaux et spécialisés pour accélérer l'établissement et la mise en œuvre des priorités convenues.

Définir un dispositif de suivi et de contrôle

Les cadres de suivi peuvent aisément prendre des proportions excessives et tomber dans la lourdeur administrative, ce qui a pour effet de brider les progrès au lieu de les faciliter. Les pactes doivent prévoir quelques indicateurs de base pour mesurer et évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités arrêtées en commun. Trois catégories essentielles d'indicateurs doivent être envisagées :

- i) **Les indicateurs des progrès** : ils servent à évaluer les progrès au regard des priorités convenues et aident à déterminer si celles-ci sont toujours valables. Ils peuvent permettre de cerner certains des résultats attendus des projets (nombre de membres du personnel formés, de soldats démobilisés) ou l'avancée d'objectifs stratégiques plus généraux, et aussi être utilisés pour mettre en lumière les risques nouveaux.
- ii) **Indicateurs de processus** : il peut s'agir d'un éventail d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'observer de façon continue la progression vers l'appropriation nationale et la transformation institutionnelle. Ils peuvent servir à suivre l'évolution des capacités et de l'utilisation des institutions nationales, à déterminer dans quelle mesure les différents instruments donnent les résultats visés et à vérifier l'efficacité de la gestion des risques.
- iii) **Indicateurs de conformité** : ils doivent être fondés sur une matrice des ressources présentant les apports probables sur plusieurs années et indiquant quand et comment les acteurs internationaux et nationaux communiqueront les informations sur le volume et la répartition de l'aide. Ils pourraient servir à évaluer les acteurs au regard des résultats obtenus et les conclusions de cet exercice pourraient être publiées et réexaminées chaque année.

Les donateurs doivent envisager d'utiliser et de renforcer d'entrée de jeu les systèmes locaux pour assurer une surveillance indépendante des activités exécutées par les autorités du pays au titre du cadre de suivi prévu par le pacte, notamment en mettant en place des mécanismes qui permettent d'exercer une surveillance conjointe et un double contrôle. Les structures et capacités de contrôle locales jouent un rôle essentiel dans le suivi de ces activités et pour ce qui est de faire respecter par les autorités nationales l'obligation de rendre des comptes, car ils permettent à la population de

participer à ces efforts et d'exprimer son point de vue sur les résultats obtenus. Le Rapport sur le développement dans le monde 2011 constate que ces systèmes ont besoin d'être renforcés à différents niveaux, notamment au moyen de programmes de développement conduits par les populations locales et de contrats directement conclus avec les ONG et financés en fonction des résultats (Banque mondiale, 2011).

Il sera indispensable de veiller à ce que les structures de suivi et de contrôle soient utilisées pour soutenir le processus de renforcement de l'État. L'apport massif d'aide qui peut se produire lors de la transition risque de submerger des systèmes dotés d'une capacité d'absorption restreinte ou d'une aptitude limitée à satisfaire aux lourdes exigences des donateurs. La responsabilité de coordonner une réponse internationale fragmentée incombe souvent aux autorités du pays, ce qui ajoute encore à la pression qui s'exerce sur leurs ressources et leurs capacités déjà limitées. Les donateurs doivent être conscients des coûts de transaction qu'impose la coordination et tenter de remédier à ce problème, notamment en mettant très tôt en place des services de coordination de l'aide au sein de l'administration (Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies, 2011 et encadré 4.2) et en prenant des mesures qui visent expressément au renforcement des capacités. Ils doivent accepter d'aligner leurs travaux sur ceux de ces services, fournir du personnel d'appoint lorsqu'il est sollicité et satisfaire entièrement aux demandes de données formulées pour les systèmes de gestion de l'aide dans l'objectif d'améliorer la planification assurée par le gouvernement.

Enseignements tirés de l'expérience récente concernant les pactes de transition

Au cours des cinq dernières années, plusieurs accords conclus entre acteurs nationaux et internationaux, parfois explicitement désignés sous le nom de « pactes », ont visé à aligner et coordonner les activités des uns et des autres en faveur de la consolidation de la paix et leurs efforts de financement concernant un ensemble de priorités. La présente section décrit certains des cas les plus notables et en dégage des enseignements.

Le Pacte pour l'Afghanistan, qui couvrait la période 2006-2010, a été entériné par 61 pays et organismes internationaux. Cet accord politique et stratégique quinquennal a fourni le cadre du partenariat qui a été instauré entre les autorités afghanes et la communauté internationale, et définit des objectifs précis, mesurables et assortis d'échéances déterminées dans trois domaines interdépendants : i) la sécurité; ii) la gouvernance, la primauté du droit et les droits humains; iii) le développement économique et social. Son intérêt tenait à ce qu'il intégrait la sécurité, la gouvernance et le développement. Il énonçait

aussi des engagements mutuels qui, s'ils n'étaient pas juridiquement contraignants, formaient l'assise d'une approche plus cohérente et plus stratégique de l'aide à l'Afghanistan. Le pacte a établi un Conseil commun de coordination et de suivi (JCMB) coprésidé par le gouvernement afghan et les Nations Unies, ainsi que des groupes de travail sectoriels qui lui étaient associés, afin que les autorités du pays et la communauté internationale puissent se rendre mutuellement des comptes sur l'exécution de leurs engagements. Son approbation par le Conseil de sécurité des Nations Unies a renforcé sa légitimité.

Le Pacte international pour l'Irak a été conclu à l'instigation des autorités irakiennes. Il avait pour objectif d'élaborer un projet national pour l'Irak afin de faciliter, entre 2007 et 2012, la consolidation de la paix et les efforts de développement politique, économique et social. À l'échelon intérieur, il visait à établir un accord national sur le programme politique et économique du gouvernement et à rétablir la confiance de la population irakienne dans l'État et dans son aptitude à la protéger et à répondre à ses besoins fondamentaux. Sur le plan international, il établissait un cadre d'engagements mutuels pour soutenir l'Irak et renforcer sa détermination à conduire les réformes indispensables. Le Pacte était fondé sur la conviction qu'il existe entre la consolidation de la paix et la prospérité économique des liens symbiotiques. Élaboré en partenariat étroit avec les Nations Unies et la Banque mondiale (ainsi que d'autres partenaires internationaux), il a pris appui sur les mécanismes nationaux de planification et de coordination de l'aide existants, comme la Stratégie nationale de développement pour l'Irak, les groupes de travail sectoriels et les équipes sectorielles, qu'il visait en outre à renforcer. Afin d'appuyer directement les réformes conduites par les autorités irakiennes, il prévoyait un calendrier pour les actions projetées par les partenaires internationaux, y compris des engagements financiers concrets.

En République démocratique du Congo (RDC) et au Sud-Soudan, les pactes ont montré que le renforcement de l'interaction et de la cohérence entre les différents acteurs et modes opératoires pouvait faire progresser la gouvernance. Il y a déjà lieu de penser que ces outils de planification et de coordination ont aidé à mieux hiérarchiser les activités et amélioré les échanges entre le gouvernement et les partenaires internationaux, contribuant ainsi à renforcer, chez les deux parties, le sentiment de se devoir mutuellement des comptes, ainsi qu'aux citoyens de leurs pays respectifs (Dialogue international, 2010).

Au Libéria, les autorités nationales et la Commission de la consolidation de la paix (CCP) ont adopté en octobre 2010 une déclaration relative à leurs engagements mutuels à l'appui de la consolidation de la paix. Fondée sur la *Vision nationale pour 2030*, celle-ci définit dans ce domaine trois priorités fondamentales, à savoir i) l'instauration de la primauté du droit, ii) la réforme

du secteur de la sécurité, iii) la réconciliation nationale, en exposant les engagements pris par le gouvernement et la Commission pour en assurer la concrétisation.

Les conditions de la réussite

Ces dernières années, plusieurs études ont été réalisées en vue de dégager des enseignements de l'application de cette « première génération » de pactes (PBSO, 2009; Dialogue international, 2010; Bennett, 2012). Elles ont montré que leurs résultats étaient inégaux et qu'ils différaient considérablement par leur nature et leur portée. Il se dégage néanmoins clairement de l'ensemble de ces travaux que, sans un instrument qui offre à la fois un cadre et un espace de débat pour la définition des priorités et l'affectation des fonds, l'aide internationale restera fragmentée. Les principaux facteurs qui favorisent la réussite des pactes sont notamment les suivants :

- **Le choix des paramètres temporels et la volonté politique** : les pactes sont susceptibles d'être plus efficaces s'ils sont mis en place lorsqu'il existe un niveau de sécurité normal et que les indicateurs humanitaires sont en hausse. Ils donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils sont appliqués sur de courtes périodes (moins de cinq ans), car ainsi ceux qui en sont responsables restent à leur poste durant toute leur exécution. Un élan plus grand leur sera généralement imprimé, sur le plan politique et pratique, s'ils sont signés par des gouvernements élus, plutôt que provisoires.
- **Des engagements mutuels et chiffrés** : lorsque les deux parties sont déterminées à atteindre les objectifs communs, les risques et les difficultés sont mieux appréhendés et un dialogue plus franc s'instaure sur les moyens de les surmonter. Les engagements énoncés dans le pacte doivent être chiffrés et intégrés au cadre budgétaire public, y compris les activités qui ne sont pas financées par le budget, et ce de manière assez claire pour assurer le suivi des réalisations, des résultats provisoires et définitifs, des ressources mises en œuvre et des structures responsables de l'exécution.
- **Une définition précise des priorités** : centrer le pacte sur un nombre restreint de grands buts et priorités indispensables à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État. Ces objectifs doivent englober et réunir les actions de toutes les sphères d'intervention concernées – diplomatie, aide humanitaire, sécurité et développement – à l'échelon local et national. Les objectifs subsidiaires doivent être délégués, par exemple, au processus DSRP (encadré 2.2), aux institutions financières internationales qui apportent un financement à l'appui

de réformes, ou aux groupes de coordination de l'aide sectorielle. Les tables rondes régulièrement organisées dans le cadre du pacte ou des structures de décision de haut niveau peuvent intervenir dans les cas où les processus subsidiaires ne fonctionnent pas.

- **Des liens entre les priorités et le financement** : par une description claire et précise des ressources, le pacte peut guider le choix des instruments d'aide à utiliser pour réaliser les priorités, et offrir aussi une assise pour déterminer la répartition des ressources nationales et de celles des donateurs.
- **Une participation ciblée** : seule la participation des acteurs internationaux les plus importants (éventuellement choisis en fonction du montant du financement apporté, de leur influence politique, etc.) est nécessaire au départ pour que le processus soit rapide et bien circonscrit; les pactes devraient toutefois comporter des dispositions prévoyant d'élargir progressivement la participation au fil du temps.
- **Un appui solide à un niveau élevé** : pour que la prise de décision et le soutien apporté soient efficaces, il est nécessaire de disposer d'un cadre de débat où soit assurée une présence d'un niveau suffisamment élevé et assez diverse pour que des décisions constructives puissent être prises et que les problèmes puissent être examinés en profondeur. L'appui d'un secrétariat techniquement compétent, capable de gérer la stratégie et son exécution et de conseiller des ajustements le cas échéant sera également nécessaire. Il faut veiller à ce que la conduite de cette instance de haut niveau soit convenablement assurée tant du côté du gouvernement du pays que de celui des acteurs internationaux, et à ce que le secrétariat soit doté des capacités techniques nécessaires pour soumettre à celle-ci des solutions clairement formulées.
- **Une démarche ouverte et un rôle pour la société civile** : tous les pactes examinés étaient des contrats conclus entre des gouvernements et leurs partenaires internationaux, qui avaient été négociés avec une faible participation des organisations régionales et quasiment aucune de la société civile. Il faut envisager dès le départ de faire jouer à ces acteurs un rôle qui contribue à stimuler l'intérêt de l'opinion internationale et locale pour les débats concernant le pacte, à créer un climat propice aux négociations sur ce dernier et à obliger les signataires à tenir parole.
- **De la souplesse** : les pactes doivent comporter peu de dispositions formelles et ne pas donner lieu à des négociations trop approfondies. Ils doivent essentiellement définir les grandes chaînes de

responsabilité et pouvoir évoluer avec la situation. Ils doivent être souples et spécifiques au contexte. S'ils s'articulent principalement dans un premier temps autour d'un petit nombre de priorités essentielles, d'un engagement général à assurer la transparence des apports de ressources et d'engagements financiers pluriannuels d'un niveau donné, les pactes pourraient être moins pesants et seraient adaptables à l'évolution des situations et des besoins.

Encadré 4.2. Enseignements tirés de la « première génération » de pactes

L'Institut international pour la paix (IPI), en collaboration avec les Nations Unies et le Secrétariat de l'INCAF, a conduit en octobre 2011 une étude portant sur l'expérience des Nations Unies concernant les pactes mis en place en Afghanistan, en République démocratique du Congo, en Irak, au Libéria et au Timor-Leste. Les conclusions en ont été présentées à de hauts responsables des Nations Unies et aux États membres lors d'un atelier qui s'est tenu le 2 novembre 2011 à New York. L'étude et l'atelier ont mis en évidence bon nombre des constats énoncés dans ce chapitre, et notamment analysé les différents rôles assumés par les Nations Unies au titre des pactes. Les participants ont fait valoir qu'en réunissant les principales parties prenantes et en usant de leurs bons offices auprès des gouvernements hôtes, d'autres États membres et des organisations régionales pour mobiliser leur soutien en faveur des initiatives relatives au pactes, les Nations Unies avaient rempli une fonction de catalyseur et de guide. Par le passé, elles ont également apporté aux gouvernements hôtes un appui technique et une aide au renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre des pactes, et ont même fourni du personnel pour gérer le secrétariat du pacte dans certains cas. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a en outre contribué à donner une légitimité au processus du pacte en entérinant les documents y afférents et en inscrivant dans le mandat des missions un appui à celui-ci.

L'atelier a proposé que les enseignements ainsi dégagés soient mis à profit pour élaborer une « deuxième génération » de pactes, qui seraient plus légers, plus souples et plus ciblés. La participation des Nations Unies à l'instauration, à la définition et à la gestion des pactes devrait être envisagée en parallèle à celle d'autres acteurs et organisations; il conviendrait en outre de faire appel aux sources mondiales de financement, comme le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies, pour obtenir les fonds initiaux nécessaires à l'établissement et au renforcement des capacités nationales pour la gestion des pactes.

Source : Bennett, C. (à paraître en 2012), *Aid Effectiveness in Fragile States : Lessons from the "First Generation" of Transition Compacts, Policy Report*, Institut international pour la paix, New York.

Recommandations : mettre en place des pactes de transition

Cette dernière partie présente les mesures que la communauté internationale du développement et les autorités nationales doivent prendre pour instaurer des pactes conformes aux règles juridiques qui régissent l'aide bilatérale au développement. Le tableau 4.1 décrit succinctement le rôle que jouent les principaux acteurs au titre du pacte et les avantages que procure cette contribution.

i) **Formaliser et financer les pactes de manière à en faire une partie intégrante de la réponse internationale**

- *Les pactes doivent être reconnus comme une approche formelle, notamment par le Conseil de sécurité des Nations Unies lorsqu'il adopte les résolutions portant sur la mise en place de missions de l'ONU.*
- *Fournir les fonds nécessaires à la définition et à l'exécution des pactes. Les donateurs doivent apporter les ressources requises pour élaborer et mettre en œuvre les pactes, notamment en renforçant les pouvoirs et les moyens dont les organismes multilatéraux sont dotés pour assurer un soutien rapide. Des investissements importants doivent être faits en début de période en vue d'étayer et d'affermir l'engagement national et de permettre la mise en place du personnel essentiel et des structures de gestion administrative et financière nécessaires. Il faut notamment des fonds pour appuyer la tenue d'un dialogue politique continu visant à renforcer les accords politiques. Le financement des pactes doit être assuré dans un premier temps par des fonds mondiaux comme le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies (encadré 4.2), le Fonds des Nations Unies pour la coordination au niveau des pays géré par le BCAD, et le Fonds d'affectation spéciale thématique du PNUD/BPCR. Les donateurs doivent prendre conscience que les coûts d'administration et de coordination associés à l'action dans des situations de transition sont plus élevés et accepter ce fait. Ils doivent aussi être prêts à financer le déploiement des spécialistes requis pour faciliter l'instauration de processus politiques ouverts qui paraissent constructifs et légitimes aux yeux de la population, assurer la conduite d'études contextuelles et d'analyses des risques, la planification stratégique et le suivi du cheminement et de l'utilisation des ressources, et gérer les fonds communs.*

ii) **Mettre en place des structures efficaces de gestion et de contrôle**

- *Ancrer le rôle directeur des autorités nationales dans le pacte et faire en sorte qu'elles s'engagent à nouer le dialogue et à tenir de vastes consultations avec la société civile et les autres parties prenantes concernées, afin de suivre les résultats obtenus et de renforcer leur légitimité au fil du temps. La participation internationale doit dans un premier temps être limitée aux acteurs de premier plan (compte tenu de la confiance que les autorités ont en eux, de la légitimité et de l'autorité qu'ils semblent avoir, du financement qu'ils apportent, etc.), mais avec l'objectif explicite de l'amplifier rapidement par la suite. Les autorités nationales doivent indiquer quel acteur international est selon eux le plus qualifié, par les compétences et l'engagement dont il a fait preuve, pour assumer la tâche de réunir la communauté internationale.*

Encadré 4.3. **Gestion des pactes de transition**

Les donateurs multilatéraux et bilatéraux chefs de file doivent être en mesure de faire rendre des comptes à leurs pairs sur les engagements qu'ils ont pris dans le cadre des pactes. Plusieurs mesures sont applicables à cette fin :

- Mettre en place, au sein de l'administration, des services de coordination de l'aide qui seront chargés de faire office d'interlocuteur principal pour les questions relatives aux pactes, et s'aligner sur eux dès le début. Ces services doivent être intégrés aux structures gouvernementales et relever directement du ministre compétent, mais leur personnel pourrait être issu de l'assistance technique internationale le cas échéant.
- Donner au RSASG/coordonnateur résident suffisamment de pouvoirs et de moyens pour soutenir le développement des compétences des fonctionnaires nationaux et locaux, et/ou recruter les spécialistes requis pour faciliter le dialogue politique, la gestion des pactes et les négociations sur l'évolution des priorités. Un renforcement des mécanismes de coordination concernés des Nations Unies s'impose à cet effet.
- Définir, conjointement avec les autorités nationales responsables et les acteurs concernés de la société civile, un mandat définissant le processus de décision, les règles et les responsabilités, et les critères relatifs à la reddition de comptes (conformément à OCDE, 2011b).
- Préciser à quelles institutions nationales il sera fait appel pour faciliter le suivi, la notification et la vérification des différents modes d'engagement, de même que les dispositions éventuellement nécessaires pour les renforcer. Les acteurs internationaux doivent encourager le recours aux institutions nationales de contrôle.

- Assurer la *définition concertée, par les acteurs internationaux, des structures de direction requises*. Il sera nécessaire de renforcer la capacité des Nations Unies à faire office de mandataire de la communauté internationale dans le cadre des missions qu'elles organisent, et celles-ci doivent pour leur part expliquer clairement ce dont elles ont besoin pour exercer cette fonction de manière efficace et efficiente. Dans d'autres contextes que celui des missions, les acteurs internationaux doivent désigner un donneur chef de file, renforcer la division du travail entre les donneurs concernés et définir précisément la nature du rôle directeur que les représentants résidents des Nations Unies et de la Banque mondiale seront censés jouer (encadré 4.3).
- *Définir des moyens innovants de gérer le « dilemme de la double responsabilité »* (encadré 3.3). Les pactes doivent tenir compte de la nécessité d'adopter des méthodes qui permettent de mieux gérer les exigences en matière de reddition de comptes et de permettre aux acteurs de s'informer mutuellement des résultats et des risques liés à l'engagement. Il s'agira notamment de mettre en lumière les résultats propres à répondre à la double finalité de montrer plus rapidement l'intérêt des investissements à la fois à la population du pays bénéficiaire et aux mandants des donneurs (Banque mondiale, 2011).

iii) Veiller à ce que les politiques des donneurs assurent plus de souplesse et de prévisibilité dans le financement et l'engagement

- *Confier un plus grand pouvoir de décision au personnel en poste dans les pays*. Les acteurs présents dans les pays disposeront ainsi de l'autorité et des compétences nécessaires pour pouvoir participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des pactes. Le personnel sur le terrain doit disposer d'une plus grande latitude pour les décisions concernant les dépenses à court terme, en ayant la possibilité de justifier *a posteriori* le redéploiement, en cours d'exercice budgétaire, des activités menées dans le cadre des projets.
- *Favoriser l'instauration d'une coopération plus étroite entre les agents des donneurs travaillant dans les différents domaines d'action, tant au niveau des services centraux que sur le terrain*. La coordination de l'engagement exigera une approche spécifique en matière de personnel, notamment un resserrement de la coopération entre le personnel humanitaire et celui du développement dans les pays, et la mise en place d'équipes mixtes, c'est-à-dire composées de spécialistes de ces deux domaines. Il faudra faire appel à des compétences relevant des différentes sphères d'action pour que les problèmes puissent être appréhendés dans leur globalité lors de l'analyse du contexte et de

la programmation. Les responsables géographiques de l'aide humanitaire doivent être automatiquement affectés aux équipes-pays en période de transition, ce qui pourrait appeler une révision des politiques et procédures bilatérales en vigueur. Lors des travaux qui seront effectués dans le prolongement du présent document d'orientation, il conviendra de définir ces réformes en tenant compte des principes et des mandats régissant les fonctions exercées et les activités menées par les différents acteurs concernés.

iv) Aider le gouvernement du pays à mettre en place des mécanismes de suivi et de coordination de l'aide pour pouvoir cerner plus nettement les apports de ressources

- *Établir des mécanismes de suivi et de coordination de l'aide* qui seront placés sous la conduite des autorités du pays et ancrés dans le dispositif existant de coordination interministérielle et la répartition constitutionnelle des responsabilités. Il importe de soutenir la mise en place de mécanismes de coordination de l'aide et des bases de données y afférentes, et d'étudier les moyens d'encourager les différentes sphères d'action à s'en servir pour l'établissement des rapports.
- *Faire preuve de transparence quant au niveau probable des apports d'aide qui seront effectués à partir des différentes lignes budgétaires sur plusieurs années.* Les parties prenantes nationales et internationales doivent indiquer clairement le niveau du soutien qui sera probablement assuré pour les différents secteurs et la façon dont ces fonds seront utilisés à l'appui de la transition. Ce schéma actualisé d'affectation des ressources destinées à contribuer au financement des priorités définies représenterait une contrainte budgétaire stricte et offrirait un cadre de référence pour convenir des priorités à adopter et des objectifs qu'il convient de viser.

Tableau 4.1. Les pactes de transition : fonctions, avantages, contributions et actions*

	Gouvernement hôte/parties prenantes nationales	Organismes multilatéraux et d'exécution	Donneurs
Fonctions	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la direction stratégique du pacte Établir une perspective à long terme et définir des priorités Nouer le contact avec les communautés locales et la société civile et recueillir auprès d'elles des avis et des informations par le biais de mécanismes appropriés Procéder à un bilan annuel participatif des progrès en vue de réexaminer les priorités et d'en assurer le respect 	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la gestion courante du pacte en partenariat avec les parties prenantes nationales et internationales Participer à la définition collective des priorités et établir des plans plus détaillés par secteur/groupe sectoriel Participer à la conception des instruments d'aide – évaluer les stratégies de transition du point de vue de l'accroissement de l'utilisation des systèmes nationaux Obtenir auprès des fonds mondiaux communs et spécialisés un financement propre à avoir un effet catalyseur Appuyer l'exécution de l'exercice de suivi annuel 	<ul style="list-style-type: none"> Apporter des ressources extérieures à l'appui des objectifs de la transition Participer aux négociations politiques Participer à la définition collective des priorités sur la base d'analyses pertinentes Contribuer au choix des instruments à associer et l'approuver Participer à l'exercice de suivi collectif Contribuer à la notification et à la communication conjointes des résultats
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> Cohérence de l'appui international Alignement et harmonisation des ressources (intérieures et étrangères) Possibilité d'établir un dialogue constructif Cadre d'échange où faire le point et réévaluer les résultats au regard des priorités 	<ul style="list-style-type: none"> Meilleure cohérence des flux de financement Accès rapide à un financement souple pour le développement, d'où une moindre sollicitation de l'aide humanitaire pour le financement du relèvement Engagement collectif avec les autorités nationales et les donateurs Redditiion de comptes sur les résultats de la transition Possibilité d'appeler l'attention sur les principaux risques et problèmes d'exécution et de s'y attaquer 	<ul style="list-style-type: none"> Appréhension et gestion collectives des risques Transparence, coordination et cohérence accrues des efforts Redditiion de comptes sur les résultats Réflexion stratégique collective et renforcement de la coordination inter et intra ministérielle de l'engagement international à l'appui de la transition
Contributions	<ul style="list-style-type: none"> Financement des priorités convenues sur des ressources intérieures Coordination et gestion de l'aide Consultations régulières à propos des priorités avec les communautés locales et la société civile Transparence au sujet des apports et volonté d'être tenu pour responsable 	<ul style="list-style-type: none"> Coordination du système multilatéral et fonction de coordination pour le compte du système international Utilisation du budget de base et des fonds existants pour accélérer la mise en œuvre et le déploiement du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> Financement – mise à disposition prévisible et rapide des fonds destinés au développement Cohérence globale entre les différents objectifs Transparence au sujet des apports et des actions et volonté d'en être tenu pour responsable

Tableau 4.1. **Les pactes de transition : fonctions, avantages, contributions et actions***

	Gouvernement hôte/parties prenantes nationales	Organismes multilatéraux et d'exécution	Donneurs
Actions principales	<ul style="list-style-type: none"> Ouvrir les discussions en vue de l'élaboration des pactes Recenser les capacités manquantes et demander l'aide requise pour y remédier Permettre la définition collective des priorités et une mise en œuvre extérieure s'il y a lieu 	<ul style="list-style-type: none"> Réformer les règles en vue d'autoriser un recours automatique aux procédures d'urgence pour pouvoir obtenir des résultats durant la transition Réformer les sources de financement existantes (contributions aux budgets de base, fonds spécialisés) en vue d'apporter un financement intérimaire pour assurer de façon immédiate la fourniture de personnel et la mise en œuvre Appliquer les accords existants qui régissent la coopération entre les Nations Unies et la Banque mondiale Déterminer l'ordre chronologique de mise en place des fonds communs en fonction des objectifs et du niveau de surveillance extérieure nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> Déléguer des pouvoirs et des moyens aux acteurs présents dans les pays Intégrer une optique pangouvernementale dans les activités à l'appui de la transition Permettre la définition collective des priorités en matière de financement Faciliter la mise à disposition rapide des fonds destinés au développement – créer des fonds spécialisés le cas échéant Contribuer aux fonds communs destinés à certains pays ou s'aligner sur eux

*Les éléments ci-dessous doivent être appréhendés dans le contexte des systèmes de planification et de coordination en place et en tenant compte des obligations légales en vigueur qui guident les décisions de financement et l'affectation des fonds des donateurs bilatéraux.

Notes

1. La responsabilité mutuelle peut être justifiée ainsi : « Dans le système d'aide actuel, les bénéficiaires sont assujettis à une forte obligation de rendre des comptes aux donateurs, mais la réciproque est rare. Une plus grande responsabilité des donateurs devant les bénéficiaires pourrait les inciter à améliorer leurs pratiques en matière d'aide, et un renforcement de l'initiative des bénéficiaires dans la relation d'aide proprement dite pourrait favoriser l'appropriation par le pays » (ODI, 2006; extrait traduit par nos soins).
2. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* (Banque mondiale, 2011) indique qu'il faut compter entre 15 et 30 ans pour que le fonctionnement des institutions d'un pays passe du niveau observable dans un État fragile, comme Haïti, à celui d'un État qui fonctionne, comme le Ghana.

ANNEXE A

Principaux éléments d'un programme de réforme visant à l'application des orientations du CAD sur le financement de la transition

Engagement	Mesures que les donateurs peuvent envisager	Services centraux	Bureaux locaux
1. Recenser, accepter et gérer les risques spécifiques au contexte	a) Participation active aux exercices d'évaluation conjointe des risques contextuels. Les conclusions de ces évaluations sont utilisées pour définir les stratégies-pays et décider des interventions prioritaires et des canaux de financement.	X	X
	b) Prise de décision fondée sur la connaissance des risques contextuels et sur la nécessité de faire la part des risques et des possibilités.	X	X
	c) Mise en place d'une stratégie pour communiquer avec le public au sujet des risques et des approches adoptées pour les atténuer.	X	
	d) Mise en place de procédures simplifiées de passation des marchés et de gestion financière, qui sont utilisées durant la transition	X	X
	e) Mise en place de mesures d'incitation pour permettre l'application de procédures d'urgence dans les premières phases de la transition	X	
	f) Mise en route de réformes pour permettre une participation active aux plateformes de gestion conjointe des risques mises en place pour des pays précis.	X	X
2. Inscrire les activités dans une stratégie et en déterminer l'ordre de priorité et l'ordre chronologique	a) Toute l'aide apportée à un pays, y compris par les canaux bilatéraux et multilatéraux et à travers le financement des programmes thématiques mondiaux, est inscrite dans la stratégie-pays et y fait l'objet d'un classement par ordre de priorité.	X	
	b) Les politiques tiennent compte du fait que des cadres de planification trop complexes peuvent compromettre l'obtention de résultats durant la transition et qu'une simplification de la planification avec un raccourcissement des cycles s'impose. Le personnel responsable de la planification et de la programmation prend la juste mesure de ce problème.	X	
	c) Des critères sont en place pour assurer la concordance entre les stratégies des donateurs et les priorités énoncées dans les stratégies nationales et les pactes. Des ressources et des dispositifs adéquats permettent de participer à la définition collective des priorités et aux examens annuels, même dans les cas où ces exercices vont entraîner une suspension des stratégies bilatérales en vigueur.	X	X
	d) Des directives pratiques reconnaissent que les activités relevant du développement, de la diplomatie, de l'action humanitaire et de la sécurité doivent se compléter et se renforcer mutuellement. Le personnel reçoit des consignes précises quant aux moyens d'atteindre cet objectif.	X	

Engagement	Mesures que les donateurs peuvent envisager	Services centraux	Bureaux locaux
3. Assurer une aide plus efficace en alliant judicieusement les instruments	a) Reconnaissance au niveau ministériel de la nécessité d'associer des fonds relevant de l'APD et des fonds hors APD, et réalisation d'une étude portant sur l'ensemble de l'administration pour examiner les possibilités qui s'offrent d'établir des instruments spécifiques pour le financement de la transition au niveau des services centraux, notamment des fonds de stabilisation et des lignes budgétaires qui assurent la soudure entre différents flux de financement.	X	
	b) Décisions de financement fondées sur la connaissance des risques contextuels et des hypothèses claires et réalistes quant à ce qui peut être réalisé selon les délais disponibles.		X
	c) Aptitude à associer et coordonner les outils et instruments relatifs à l'action humanitaire, au développement et à la sécurité de façon à assurer le financement le plus adapté à une situation de transition en constante évolution. Des objectifs clairs, une division transparente du travail entre les instruments et les lignes budgétaires et une coordination efficace.	X	
	d) Élaboration de lignes directrices pour préciser par quels moyens et dans quelles conditions plusieurs fonds communs peuvent être financés. Dans les cas où cela est impossible, veiller à ce que les objectifs soient néanmoins alignés et complémentaires.	X	
	e) Mise en place d'une stratégie pour expliquer comment et par l'intermédiaire de quels instruments et organismes multilatéraux les fonds doivent être acheminés. Définition d'une politique explicite pour échelonner l'utilisation des instruments en fonction des objectifs visés aux différentes phases de la transition.	X	
4. Soutenir les pactes de transition et s'y associer	a) Les pactes sont officiellement intégrés aux stratégies d'intervention nationales et reconnus comme prioritaires, y compris dans les pays du « New Deal ».		X
	b) Les pouvoirs délégués aux bureaux locaux sont suffisants pour permettre à leurs agents d'ajuster les programmes, les instruments et les apports d'aide en fonction de l'évolution de la situation et des négociations relatives aux pactes.	X	
	c) Suspension automatique des stratégies-pays et des stratégies sectorielles dès qu'un pacte est conclu, afin de permettre la définition collective des priorités.	X	
	d) Les donateurs rendent compte des apports d'aide (prévisions pluriannuelles) et des résultats à l'échelon national, et conformément aux systèmes locaux de suivi de l'aide et aux catégories dont ils se servent.		X
5. Articuler ensemble l'engagement humanitaire et l'engagement à l'appui du développement	a) Les interventions d'urgence et les activités de développement sont expressément prises en compte dans les stratégies-pays durant la transition, et des mesures sont en place pour assurer une coordination et une gestion efficaces des opérations humanitaires et des efforts de développement. Des dispositions sont prises pour permettre aux responsables géographiques de l'aide humanitaire d'être intégrés dans les équipes-pays pour toutes les situations de transition.	X	X
	b) Les procédures, pratiques et calendriers de financement sont aménagés le cas échéant pour permettre une mise à disposition rapide des fonds destinés au développement afin de répondre aux priorités de la transition (plutôt que de solliciter à l'extrême les fonds et les instruments de l'action humanitaire).	X	
	c) Application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, devenus le cadre d'orientation général en la matière. La nécessité de mettre progressivement en application la Déclaration de Paris est explicitement reconnue.	X	X

Engagement	Mesures que les donateurs peuvent envisager	Services centraux	Bureaux locaux
6. Mettre à profit et améliorer l'efficacité du système multilatéral pour les situations de transition	a) La stratégie d'aide multilatérale des donateurs précise le rôle que les différents acteurs sont censés jouer durant la transition et les capacités nécessaires pour le faire.	X	
	b) Les donateurs engagent un dialogue avec les acteurs multilatéraux à propos de la mise en commun des risques et appuient l'instauration et l'utilisation de mécanismes à cet effet.	X	
	c) Les agents des donateurs qui siègent au conseil d'administration des organismes multilatéraux et participent à leurs structures de débat sont informés des engagements énoncés dans le document d'orientation du CAD et militent activement en faveur de l'utilisation de pactes dans le cadre de l'action menée par la communauté internationale, et notamment pour leur intégration dans la boîte à outils dont l'élaboration est envisagée par les Nations Unies, l'UE, etc.	X	
	d) Les donateurs participent au dialogue mondial que mènent entre eux les acteurs bilatéraux et multilatéraux en vue de s'accorder sur des modèles de fonds communs à adopter par défaut et pour accentuer la spécialisation des fonds communs mondiaux afin d'éviter le chevauchement des activités.	X	
	e) Les donateurs encouragent le renforcement de la cohérence dans la planification et la mise en œuvre, notamment par la réforme de la méthodologie de la PCNA et une clarification des modalités de sortie du dispositif humanitaire des groupes de responsabilité sectorielle, et prévoient à cette fin un financement obéissant à des modalités souples.	X	

Bibliographie

- Ball, N. et M. van Beijnum (2010), *Pooled Funding for Transition at the Country Level*, Task Team on Financing for Transition du CEAH/GNUD, New York, www.undg.org/docs/11628/Review_of_Pooled_Funding_for_Transition_Final.pdf.
- Banque mondiale (2010a), *La prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité : une approche commune de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement*, Banque mondiale, Washington, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/CAP%20L'Aide%20budg%C3%A9taire%20dans%20les%20Situations%20fragiles%20Fran%C3%A7ais.pdf.
- Banque mondiale (2010b), *Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations*, Banque mondiale, Washington, http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Main_Report_MDTF_Study_in_FCS_Oct18_and_Annex.pdf.
- Banque mondiale (2011), *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité et développement*, Banque mondiale, Washington, http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR2011_Full_Text.pdf.
- Beijnum van, M. et R. Kaput (2009), *Non-paper on Pooled Funding Mechanisms in Post-Conflict Situations*, Clingendael Institute, La Haye.
- Bennett, C. (à paraître en 2012), *Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the "First Generation" of Transition Compacts*, Policy Report, International Peace Institute, New York.
- Brinkerhoff, DW. (2007), *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, Routledge, Londres.
- DDC (Direction du développement et de la coopération, Suisse) (2009), *3C Conference Report*, DDC, Berne, www.3c-conference2009.ch/en/Home/The_Conference/media/3C_Conf_Report_v6.pdf.
- Development Initiatives (2011), *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, Development Initiatives, Wells, www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2011.

- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2007), *Kinshasa Statement*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Paris, www.oecd.org/dataoecd/41/7/43415646.pdf.
- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2010a), *Déclaration de Dili : une nouvelle vision de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État*, Dialogue international sur la consolidation de la Paix et le renforcement de l'État, Paris, www.oecd.org/dataoecd/33/22/45066696.pdf.
- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2010b), *Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges: A Synthesis of Findings from Seven Multi-Stakeholder Consultations*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Paris, www.oecd.org/dataoecd/31/34/45454619.pdf.
- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2011a), *Un NewDeal pour l'engagement dans les États fragiles*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Paris, www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf.
- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2011b), *La feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Paris, www.oecd.org/dataoecd/23/7/48346026.pdf.
- Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2011c), *The Use of Innovative Aid Instruments in Support of Peacebuilding and Statebuilding*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Paris, www.oecd.org/dataoecd/62/3/49275282.pdf.
- FMI (Fonds monétaire international) (2011), « *Macroeconomic and Operational Challenges in Countries in Fragile Situations* », FMI, Washington, www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/061511a.pdf.
- g7+ (2010), *Déclaration du g7+, g7+, Dili*, www.g7plus.org/storage/documents/g7plus-statement-french.pdf.
- GHD (Good Humanitarian Donorship) (2003), *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, GHD, Stockholm, www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx.
- GNUD (2010), *Post-conflict Needs Assessment Tool Kit*, GNUD, New York, http://pcna.undg.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=7&Itemid=9.

- GNUD (Groupe des Nations Unies pour le développement) (2007), *PCNA Review Report in Support of Peacebuilding Strengthening the PCNA*, GNUD, New York, www.undg.org/?P=147.
- GNUD et Banque mondiale (2005), *An Operational Note on Transitional Results Matrices: Using results-based frameworks in fragile states*, Banque mondiale, Washington, web.worldbank.org/servlets/ECR?contentMDK=20330632&sitePK=388759.
- Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies (2011), *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group (A/65/747- S/2011/85)*, Nations Unies, New York, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/311.
- Mission permanente de l'Inde auprès des Nations Unies (2011), *Statement by Ambassador Hardeep Singh Puri, Permanent Representative of India at the UN Security Council on Post-Conflict Peacebuilding: Institution Building UNSC*, New York, www.un.int/india/2011/ind1813.pdf.
- Nations Unies (2000), *Déclaration du Millénaire (A/RES/55/2)*, Nations Unies, New York, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2&referer=/english/&Lang=F.
- Nations Unies (2009), *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304)*, Nations Unies, New York, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/304&referer=/english/&Lang=F.
- Nations Unies (2011), *Moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit : Rapport du Secrétaire général (A/66/311-S/2011/527)*, Nations Unies, New York, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/311&referer=/english/&Lang=F.
- Nations Unies et Banque mondiale (2007a), *In Support of Peacebuilding: Strengthening the Post-conflict Needs Assessment*, Nations Unies, New York, http://pcna.undg.org/index.php?option=com_docman&Itemid=13.
- Nations Unies et Banque mondiale (2007b), *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning using Post-Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks*, www.undg.org/index.cfm?P=1108.
- Natsios, A (2010), *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*, Center for Global Development Essay, Center for Global Development, Washington DC, www.cgdev.org/content/publications/detail/1424271.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098084-en>.

- OCDE (2006), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, volume 2 Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035843-en>.
- OCDE (2007), *Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf.
- OCDE (2008a), *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098107-en>.
- OCDE (2008b), *Est-ce de l'APD?*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf.
- OCDE (2009a), *Gérer les ressources pour le développement - L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, OCDE, Paris, Annexe I, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056169-en>.
- OCDE (2010a), *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092198-en>.
- OCDE (2010b), *Le financement des États en transition : Vers une meilleure réponse*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083981-en>.
- OCDE (2011a), *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success?* OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/59/40/48634348.pdf.
- OCDE (2011b), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité*, Document d'orientation, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en>.
- OCDE (2011c), *2011 Report on International Engagement in Fragile States: Republic of Sierra Leone*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/13/51/48697952.pdf.
- OCDE (2011d), *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind: 2011 Factsheet on Resource Flows to Fragile States*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/11/49108935.pdf.
- OCDE (2011e), *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, OCDE, Paris, www.oecd-ilibrary.org/development/l-engagement-international-dans-les-etats-fragiles_9789264094796-fr.
- OCDE (2011f), *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf.
- OCDE (2011g), *2011 Report on International Engagement in Fragile States: Democratic Republic of Timor-Leste*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/13/48/48697982.pdf.

- ODI (Overseas Development Institute) (2006), « *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships* », *ODI Briefing Paper*, ODI, Londres, www.odi.org.uk/resources/docs/2017.pdf.
- PAM (Programme alimentaire mondial) (2011), *Joint Global Logistics Cluster Evaluation*, WFP, Rome, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/tor/wfp242797.pdf>.
- PBSO (2009), *Lessons Learned from Peacebuilding Strategic Frameworks since the late 1990s*, PBSO Briefing Paper, UNPC, New York, www.un.org/fr/peacebuilding/wgll/strategic_frameworks_meeting/wgll_pbsf_briefing_paper_14Sep07.pdf.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010), *Aid Information Management Systems in Post-Conflict and Fragile Situations. A Comparative Study*, Projet, PNUD, New York.
- Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) du CAD (2009b), *Mapping of Donor Modalities and Financing for Peacebuilding, Conflict Prevention and Security System Reform*, OCDE, Paris.
- USAID Liberia (Agence des États-Unis pour le développement international) (2009), *Governance and Economic Management Assistance Program*, USAID, Monrovia. http://liberia.usaid.gov/sites/default/files/Liberia_Briefer_GEMAP.pdf.
- Wood, B. et al. (2011), *L'évaluation de la Déclaration de Paris*, Rapport final, Danish Institute of International Studies, Copenhague, <http://pd-website.inforce.dk/content/pdf/PD-fr-web.pdf>

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, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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. L'Union 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.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont le mandat est de promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide. À cette fin, le Comité d'Aide au Développement réunit les plus importants donateurs du monde en élaborant des méthodes de définition et de suivi qui constituent la référence mondiale dans les domaines clés du développement.

Les membres du CAD sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Corée, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission de l'union européenne.

Le CAD développe des lignes directrices et des documents de référence, afin d'aider ses membres dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement. Ils sont publiés dans la série Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD.

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Pour un soutien international aux États en sortie de crise

REPENSER LES POLITIQUES, CHANGER LES PRATIQUES

Un milliard et demi de personnes sur la planète vivent dans des pays touchés par des cycles répétés de violence et d'insécurité. Ces pays font face à d'immenses défis extraordinaires dans leur transition d'une situation de conflit à une situation de paix. Le soutien international peut jouer un rôle fondamental dans ce type de contextes mais il peine pour l'instant à fournir des résultats probants.

Ces orientations présentent des recommandations claires pour de meilleures pratiques visant à améliorer la rapidité, la flexibilité, la prédictibilité et la gestion du risque de l'aide dans les situations de transition.

Sommaire

Chapitre 1. Réaliser les changements nécessaires dans un contexte de risque

Chapitre 2. Assurer la cohérence dans la planification et la définition des priorités

Chapitre 3. Allier judicieusement les instruments d'aide

Chapitre 4. Une voie nouvelle : les pactes de transition

Annexe A. Principaux éléments d'un programme de réforme visant à l'application des orientations du CAD sur le financement de la transition

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Pour un soutien international aux États en sortie de crise : Repenser les politiques, changer les pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264168565-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.