

## 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'aide<sup>1</sup> 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'aide<sup>2</sup>. 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 objectif<sup>3</sup> 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 sectorielle<sup>4</sup> 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'APD<sup>5</sup> 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 sécurité<sup>6</sup>. 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](http://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 requise<sup>7</sup>

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
<b>Soutien budgétaire général</b>	<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
<b>Soutien budgétaire sectoriel</b>	<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
<b>Fonds commun géré conjointement et mis en œuvre au moyen des systèmes nationaux</b>	<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
<b>Fonds commun géré conjointement mais non mis en œuvre au moyen des systèmes nationaux</b>	<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.
<b>Fonds commun géré de l'extérieur</b>	<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
<b>Appui aux institutions étatiques au travers de projets et de programmes</b>	<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
<b>Soutien à des acteurs non étatiques et par leur intermédiaire au titre de projets ou de programmes</b>	<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.
<b>Aide humanitaire</b>	<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](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 développement<sup>8</sup>. 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
<b>Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conduite permanente d'opérations de secours</li> </ul>
<b>Association internationale de développement (IDA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réengagement de la Banque mondiale (recrutement, etc.)</li> <li>• Élaboration de projets (études de faisabilité, etc.)</li> </ul>
<b>Facilité de crédit rapide du FMI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement des dépenses récurrentes pour permettre à l'administration de continuer à fonctionner</li> <li>• Financement destiné à permettre aux autorités de procéder à une première définition des priorités</li> <li>• Analyse des politiques</li> </ul>

**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
<b>Instruments de stabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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)</li> <li>• Financement de départ pour assurer la poursuite de la médiation et du dialogue politique</li> <li>• Apport des dividendes de la paix dans les secteurs autres que celui des services</li> </ul>
<b>Contributions statutaires au budget des Nations Unies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement limité de projets pour le chef de mission des Nations Unies</li> <li>• Financement de moyens civils</li> </ul>
<b>Ressources de base des organismes de l'ONU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement du déploiement immédiat du personnel des organismes</li> <li>• Financement de l'engagement immédiat</li> </ul>
<b>Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• 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</li> <li>• 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</li> </ul>
<b>Fonds thématique du PNUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amorce du processus de relèvement à travers des initiatives précoces en faveur de la restauration des moyens d'existence</li> <li>• Efforts initiaux de renforcement des capacités nécessaires aux institutions et à une direction civile efficace du pays</li> <li>• Passage rapide à une prise en main au niveau national des efforts de relèvement</li> <li>• Mécanismes nationaux de coordination de l'aide au sein de l'administration</li> <li>• Prévention stratégique des crises et préparation à celles-ci</li> </ul>
<b>Fonds pour la construction de la paix et de l'État de la Banque mondiale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Capitaux initiaux pour permettre aux autorités et à la Banque mondiale d'engager le processus de planification</li> <li>• Travaux préparatoires de la mise en place d'un mécanisme de financement à moyen terme (double contrôle) relié au budget</li> </ul>

- *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).

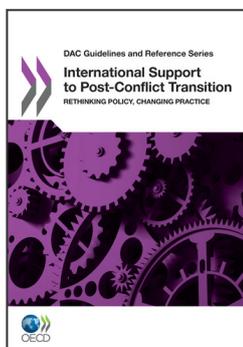
**Encadré 3.5. Améliorer les relations entre les Nations Unies et la Banque mondiale : quelques solutions pratiques (suite)**

- 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.



Extrait de :  
**International Support to Post-Conflict Transition**  
Rethinking Policy, Changing Practice

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264168336-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2012), « Allier judicieusement les instruments d'aide », dans *International Support to Post-Conflict Transition : Rethinking Policy, Changing Practice*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168565-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).