

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 :

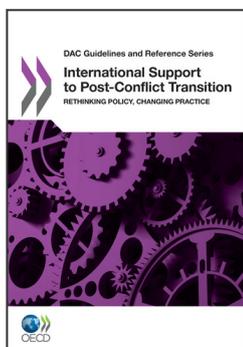
- i) **Trouver de meilleurs moyens de faire face aux risques** (chapitre 1). À cette fin, il conviendrait de déterminer plus précisément les liens entre les différents principes directeurs et d'améliorer les approches suivies en matière de prise de risques et de gestion des risques. Pour assurer une 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.



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), « Résumé », dans *International Support to Post-Conflict Transition : Rethinking Policy, Changing Practice*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168565-3-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. 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.