

## 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 mutuelle<sup>11</sup>. 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 ;

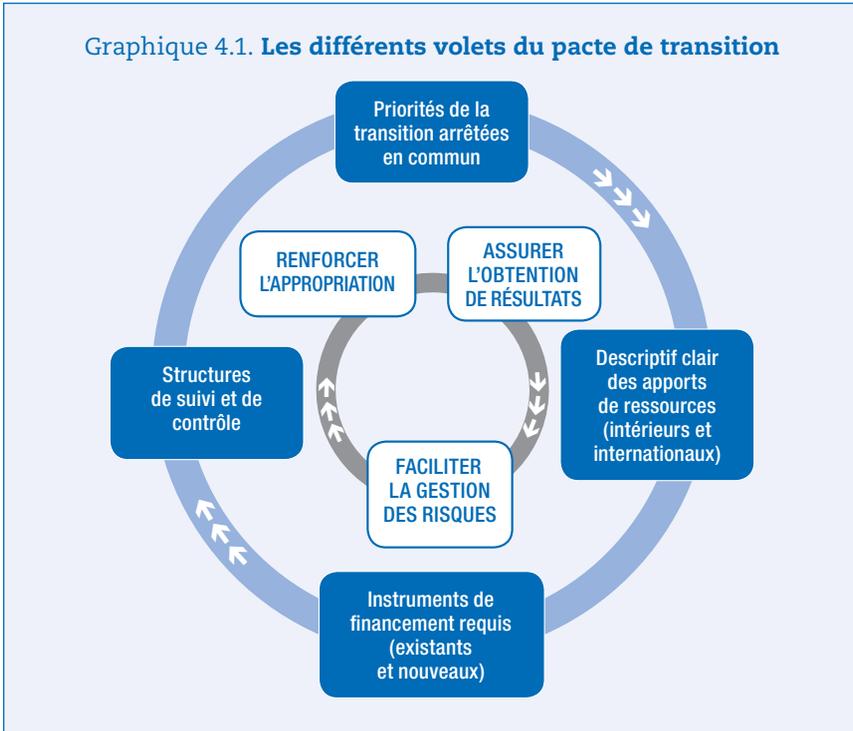
- **de gérer les risques de manière collective** : les pactes aident les organismes donateurs et leurs partenaires chargés de l'exécution à déterminer concrètement les principaux risques contextuels et à « mettre en commun » les risques programmatiques et institutionnels. Dans des situations en constante 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 haleine<sup>12</sup>; 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
<b>Fonctions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la direction stratégique du pacte</li> <li>Établir une perspective à long terme et définir des priorités</li> <li>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</li> <li>Procéder à un bilan annuel participatif des progrès en vue de réexaminer les priorités et d'en assurer le respect</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la gestion courante du pacte en partenariat avec les parties prenantes nationales et internationales</li> <li>Participer à la définition collective des priorités et établir des plans plus détaillés par secteur/groupe sectoriel</li> <li>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</li> <li>Obtenir auprès des fonds mondiaux communs et spécialisés un financement propre à avoir un effet catalyseur</li> <li>Appuyer l'exécution de l'exercice de suivi annuel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apporter des ressources extérieures à l'appui des objectifs de la transition</li> <li>Participer aux négociations politiques</li> <li>Participer à la définition collective des priorités sur la base d'analyses pertinentes</li> <li>Contribuer au choix des instruments à associer et l'approuver</li> <li>Participer à l'exercice de suivi collectif</li> <li>Contribuer à la notification et à la communication conjointes des résultats</li> </ul>
<b>Avantages</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cohérence de l'appui international</li> <li>Alignement et harmonisation des ressources (intérieures et étrangères)</li> <li>Possibilité d'établir un dialogue constructif</li> <li>Cadre d'échange où faire le point et réévaluer les résultats au regard des priorités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meilleure cohérence des flux de financement</li> <li>Accès rapide à un financement souple pour le développement, d'où une moindre sollicitation de l'aide humanitaire pour le financement du relèvement</li> <li>Engagement collectif avec les autorités nationales et les donateurs</li> <li>Redditiion de comptes sur les résultats de la transition</li> <li>Possibilité d'appeler l'attention sur les principaux risques et problèmes d'exécution et de s'y attaquer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appréhension et gestion collectives des risques</li> <li>Transparence, coordination et cohérence accrues des efforts</li> <li>Redditiion de comptes sur les résultats</li> <li>Réflexion stratégique collective et renforcement de la coordination inter et intra ministérielle de l'engagement international à l'appui de la transition</li> </ul>
<b>Contributions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financement des priorités venues sur des ressources intérieures</li> <li>Coordination et gestion de l'aide</li> <li>Consultations régulières à propos des priorités avec les communautés locales et la société civile</li> <li>Transparence au sujet des apports et volonté d'être tenu pour responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination du système multilatéral et fonction de coordination pour le compte du système international</li> <li>Utilisation du budget de base et des fonds existants pour accélérer la mise en œuvre et le déploiement du personnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financement – mise à disposition prévisible et rapide des fonds destinés au développement</li> <li>Cohérence globale entre les différents objectifs</li> <li>Transparence au sujet des apports et des actions et volonté d'en être tenu pour responsable</li> </ul>

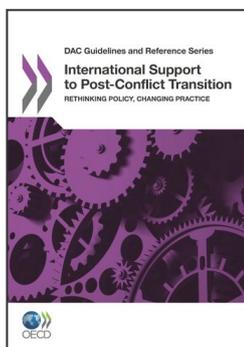
Tableau 4.1. **Les pactes de transition : fonctions, avantages, contributions et actions\***

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

\*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 donneurs 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 donneurs, mais la réciproque est rare. Une plus grande responsabilité des donneurs 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.



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), « Une voie nouvelle : les pactes de transition », dans *International Support to Post-Conflict Transition : Rethinking Policy, Changing Practice*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168565-8-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.