



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



LA BANQUE MONDIALE



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

Avertissement : Ce document a été rédigé conjointement par le Groupe sur les pays fragiles et affectés par les conflits de la Vice-présidence des Politiques opérationnelles et services aux pays de la Banque mondiale et le Département de la gouvernance et de la gestion économique et financière de la Banque africaine de développement. Les constatations contenues dans le document reflètent le travail en cours visant à encourager l'échange d'idées sur les moyens d'améliorer la coordination en matière d'aide budgétaire dans les situations fragiles. Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document appartiennent entièrement au personnel de ces unités respectives. Elles ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale ou de la Banque africaine de développement, de leurs Directeurs exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Crédit photo (couverture): Arne Hoel, Banque mondiale

Remerciements

Ce document a été rédigé par une équipe interinstitutionnelle dirigée par Nicola Pontara (Banque mondiale) et comprenant Greg Ellis et Duncan Burrell (Banque mondiale), Maylis Souque (ministère français des Affaires étrangères), Kate Tench et Emanuele Santi (Banque africaine de développement) et Brendan Horton (Consultant).

Le document a bénéficié, à différents stades de son élaboration, des conseils et de l'appui de Klaus Rudischhauser, José Correia-Nunes, Frans Baan, Sven Burgsdorff, Bronte Flecker, Cecile Tassin-Pelzer, Mikael Barfod, et David Johnson de la Commission européenne ; de Gabriel Negatu, Marlene Kanga, Carlos Santiso, et Damoni Kitabire de la Banque africaine de développement ; de Louis Dicks-Mireaux et Dominique Desruelle du Fonds monétaire international ; et d'Alastair McKechnie, Bill Byrd, Jan Walliser, Edward Mountfield et Francisco Carneiro de la Banque mondiale.

Historique et contexte

La rédaction d'un Document sur une approche commune en matière d'aide budgétaire dans les situations de fragilité (CAP) a été initialement proposée à Tunis en juin 2008, lors de la première réunion tripartite entre la Banque mondiale, la Commission européenne et la Banque africaine de développement. Il a été déterminé que le CAP constituerait l'un des résultats du débat thématique sur l'appui budgétaire dans les situations de fragilité. La discussion portait essentiellement sur la conviction selon laquelle les institutions devaient coordonner leur action pour que l'appui budgétaire — lorsque conjugué à d'autres instruments d'aide — puisse renforcer plus efficacement le passage de la fragilité à la résilience. Dans la mesure où la présence d'un programme appuyé par le Fonds monétaire international est importante pour la participation des institutions concernées au niveau du pays, le Fonds a été invité à se joindre au groupe.

Depuis juin 2008, la portée du CAP a évolué, suite à un processus de consultation intensive entre les parties concernées. Il a été décidé de s'intéresser à l'ensemble des instruments et des sources de financement du budget, plutôt que de se limiter aux opérations d'appui budgétaire. C'est pourquoi le document porte sur l'« aide budgétaire ». Par ailleurs, il a été décidé qu'*au lieu* d'être une déclaration de principes signée et ayant force exécutoire, le CAP devrait plutôt formuler un certain nombre de recommandations (notamment dans la perspective de la coordination des bailleurs de fonds) que les différentes institutions examineront séparément. En outre, le CAP révisé utilise davantage les données disponibles sur le recours à l'aide budgétaire dans les situations de fragilité, y compris sur la base des bilans réalisés par les institutions sur les opérations d'appui budgétaire et quelques études de cas.

La Banque mondiale et la Banque africaine de développement sont à l'avant-garde de ce travail. La Commission européenne a été régulièrement consultée pour ses conseils et son appui pendant la rédaction du CAP. La Commission prépare un Document vert sur l'avenir de l'appui budgétaire, en s'intéressant particulièrement à l'amélioration des opérations d'appui budgétaire dans les situations de fragilité ; les conclusions du CAP y seront prises en compte. La participation du FMI était de nature consultative.

Sigles et abréviations

ABG	Appui budgétaire général	LICUS	Pays à faible revenu en difficulté (<i>Low-Income Countries Under Stress</i>)
ARTF	Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>)	MDBS	Appui budgétaire à bailleurs multiples (<i>Multi-donor Budget Support</i>)
AUPC	Assistance d'urgence post-conflit	MDTF	Fonds fiduciaire à bailleurs multiples (<i>Multi-donor Trust Fund</i>)
BAD	Banque africaine de développement	NIS	Note intérimaire de stratégie
BAsD	Banque asiatique de développement	OAB	Opération d'appui budgétaire
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	OCDE-CAD	Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement
BM	Banque mondiale	ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
CAP	Document sur une approche commune (<i>Common Approach Paper</i>)	OEA	Organisation des États américains
CAS	Stratégie d'assistance pays (<i>Country Assistance Strategy</i>)	OFP	Opérations fondées sur les politiques (OFP)
CE	Commission européenne	ONU	Organisation des Nations Unies
CER	Cadre d'évaluation des résultats	OPD	Opération d'appui aux politiques de développement
CPAR	Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays (<i>Country Procurement Assessment Review</i>)	OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
DP	Document de projets	PA	Protocole d'accord
EPIP	Évaluation des politiques et des institutions du pays (<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>)	PABD	Prêts d'appui au budget de développement
FAD	Fonds africain de développement	PEFA	Revue de la performance de la gestion des finances publiques (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
FCR	Facilité de crédit rapide	PEMFAR	Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière (<i>Public Expenditure Management and Financial Accountability Review</i>)
FED	Fonds européen de développement	PIB	Produit intérieur brut
FEF	Facilité en faveur des États fragiles	PPD	Prêts d'appui aux politiques de développement
FMI	Fonds monétaire international	PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
GCR	Guichet des coûts récurrents	RCA	République centrafricaine
GFP	Gestion des finances publiques	RSS	Réforme du secteur de la sécurité
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale	S&E	Suivi et évaluation
ICD	Instrument de coopération pour le développement	SND	Stratégie nationale de développement
IDA	Association internationale de développement (<i>International Development Agency</i>)	SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
INCAF	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (de l'OCDE-CAD) (<i>International Network on Conflict and Fragility</i>)	UA	Union africaine
		UE	Union européen

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	1
1. Introduction	4
2. Cadre conceptuel et démarches institutionnelles de l'aide budgétaire	5
2.1 La notion d'« aide budgétaire »	5
2.2 Démarches institutionnelles pour la fourniture de l'appui budgétaire	9
3. L'aide budgétaire dans les situations de fragilité : Questions d'actualité	13
3.1 Souligner les avantages de l'aide budgétaire	14
3.2 Gérer le risque dans le cadre de l'octroi de l'aide budgétaire	16
3.3 Traiter les arbitrages entre les instruments, la prévisibilité et l'efficacité de l'aide	19
4. Quelques éléments d'information sur l'aide budgétaire : Analyses rétrospectives et études de cas	21
4.1 Données de fait mises en évidence par les analyses rétrospectives sur l'appui budgétaire	21
4.2 Données concrètes mises en évidence par certaines études de cas	22
5. Améliorer l'efficacité de l'octroi de l'aide budgétaire dans les situations fragiles	25
5.1 Principales recommandations	25
5.2 Domaines à explorer davantage et étapes suivantes	29
Annexe 1. Analyses rétrospectives sur l'appui budgétaire : Principales conclusions	30
Bibliographie	37
Notes de fin	40
<u>Liste des tableaux</u>	
Tableau 1. Récapitulatif des principales recommandations	3
Tableau 2. Opérations d'appui aux politiques de développement dans des situations de fragiles	34
<u>Liste des encadrés</u>	
Encadré 1. Démarches en matière de fragilité	6
Encadré 2. Définitions de l'appui budgétaire	7
Encadré 3. Le fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'afghanistan (ARTF)	8
Encadré 4. Démarches institutionnelles en matière d'affectation des ressources et d'octroi d'appui budgétaire	10
Encadré 5. Typologie des risques	20
Encadré 6. Position naissante de la banque mondiale sur les PA et les CER	23

Sommaire exécutif

Ce document vise à améliorer la coordination et la gestion commune du risque lié à la prestation par la Banque mondiale (BM) et la Banque africaine de développement (BAD), en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne (CE), de l'« aide budgétaire » dans des situations de fragilité. L'aide budgétaire englobe tous les types d'instruments et de sources de l'assistance budgétaire, notamment les prêts et les dons (instruments) d'appui budgétaire fondés sur les politiques, ainsi que les contributions canalisées par les Fonds fiduciaires à bailleurs multiples (sources de financement) qui peuvent financer les dépenses courantes, sous réserve de dispositions fiduciaires explicites. Le document conclut essentiellement qu'il faut coordonner plus étroitement les modes de prestation de l'aide budgétaire des institutions participantes pour aider les situations fragiles à s'engager dans la voie de la stabilité et de la résilience. Ceci peut être réalisé, *entre autres* par une aide budgétaire plus prévisible qui ciblerait davantage les causes profondes de la fragilité et des conflits.

Le document véhicule trois principaux messages. Premièrement, au lieu de percevoir l'aide budgétaire comme un simple transfert de ressources financières au budget du pays, en s'intéressant seulement à la gestion des finances publiques, il faudrait la considérer comme un élément essentiel d'un paquet d'aide comprenant des travaux d'analyse, l'assistance technique, des activités de renforcement des capacités, ainsi que des transferts de ressources financières. Ce paquet devrait viser plus explicitement à traiter les causes fondamentales de la fragilité et à appuyer le passage à la résilience. Ceci peut être réalisé en faisant ressortir le rôle que l'aide budgétaire peut jouer en : stabilisant le mécanisme macrobudgétaire et en permettant à l'État de remplir ses fonctions essentielles, de consolider sa légitimité et de contribuer à maintenir la stabilité politique ; appuyant les initiatives à long terme de consolidation de la paix et d'édification de l'État ; et en aidant à renforcer les capacités des pays destinataires, en canalisant l'aide par le biais des systèmes nationaux.

Deuxièmement, il faudrait analyser plus en profondeur et partager plus largement entre les trois institutions les éléments de risque associés à la prestation de l'aide budgétaire. La mise en commun du risque représente une source essentielle de valeur ajoutée liée à l'amélioration de la coordination des modes d'intervention. La documentation sur l'aide budgétaire pourrait faire une plus large place à la typologie du risque, à l'analyse des différentes catégories de risque et aux possibilités d'arbitrage qui existent entre eux. Il faudrait opposer le risque de l'absence de collaboration aux avantages que pourrait procurer la stabilisation efficace d'un pays, notamment les retombées régionales (et mondiales) qui pourraient en résulter. Troisièmement, il importe d'examiner de manière plus systématique le choix et le caractère complémentaire des opérations de prêt et de don d'appui budgétaire fondé sur les politiques, ainsi que d'autres instruments de financement des dépenses ordinaires comme les Fonds fiduciaires à bailleurs multiples (MDTF). Les bailleurs de fonds pourraient affiner la panoplie des instruments et des sources de financement dont ils disposent, en fonction de leur exposition au risque, afin d'éviter que les pays ne subissent des conséquences négatives résultant du retard ou du retrait des décaissements par l'intermédiaire d'un seul mécanisme.

Le document formule également un certain nombre de recommandations — récapitulées dans le Tableau 1 — et propose d'autres domaines d'intervention. Les recommandations visent à encourager les trois institutions à poursuivre le débat et à les aider à améliorer leur efficacité en matière d'aide budgétaire, notamment par la coordination de leurs interventions et la mise en commun du risque. Compte tenu de la diversité des démarches et des résultats déjà obtenus par chacune des institutions dans la résolution de certaines problématiques soulevées dans ce document, l'application de ces recommandations par chaque partenaire pourrait différer. Par la même occasion, la nécessité d'améliorer la coordination impose manifestement aux institutions d'examiner ces recommandations afin de déterminer dans quelle mesure leur adoption pourrait faciliter l'instauration d'un partenariat plus efficace entre elles. Eu égard à la grande diversité des circonstances nationales et des caractéristiques des situations de fragilité, des évaluations propres à chaque pays devraient en fin de compte orienter la décision relative au choix du moment de l'intervention et de l'instrument et de la source de financement.

Tableau 1. Récapitulatif des principales recommandations

Domaine d'intervention	Recommandations précises
I. Améliorer la coordination des bailleurs de fonds	Garantir une meilleure coordination entre les institutions au niveau tant du siège que des pays, aux stades cruciaux du cycle de l'aide budgétaire et trouver des moyens non légalistes et non bureaucratiques de renforcer la concertation et les partenariats au plan opérationnel.
II. Renforcer la justification de l'aide budgétaire	Indiquer comment l'aide budgétaire pourrait appuyer le passage de la fragilité à la résilience (stabilité macrobudgétaire et politique, consolidation de la paix et édification de l'État, sécurité des personnes, dimensions régionale et mondiale), en combinaison avec d'autres instruments d'aide.
III. Mieux connaître l'économie politique	Réaliser/commanditer/échanger des analyses d'économie politique par itérations (p. ex., analyse des acteurs politiques) et utiliser les résultats pour prendre des décisions plus éclairées en matière d'aide budgétaire, gérer le risque et centrer le dialogue stratégique avec les pays partenaires.
IV. Réaliser une analyse plus exhaustive du risque	Réaliser/commanditer/échanger des analyses du risque, adaptées aux caractéristiques précises d'une situation fragile, et utiliser les résultats pour améliorer la coordination des modes d'octroi de l'aide budgétaire.
V. Envisager l'inclusion de domaines d'intervention non classiques	Envisager les domaines d'intervention non classiques qui sont importants pour promouvoir la stabilité et la légitimité de l'État [p. ex., la réforme du secteur de la sécurité (RSS), la primauté du droit et de la justice, création d'emploi], tout en maintenant la sélectivité, notamment au plan infranational, en fonction des contextes nationaux.
VI. Traiter les questions de prévisibilité et d'efficacité de l'aide	Rehausser la prévisibilité de l'aide en réalisant un dosage équilibré des instruments/sources de financement du budget, et en s'orientant, le cas échéant, vers l'appui programmatique moyennant une série d'opérations à tranche unique.
VII. Améliorer les systèmes de Suivi et évaluation (S&E)	Élaborer les indicateurs de consolidation de la paix et d'édification de l'État, évaluer la contribution de l'aide budgétaire à la réalisation de ces objectifs et inclure les indicateurs intermédiaires dans les cadres de résultats afin de mesurer l'avancement vers la réalisation de ces buts à long terme.

1. Introduction

La communauté du développement s'intéresse de plus en plus aux besoins des États fragiles dont le rendement est faible. Ces pays, appelés ici en « situations fragiles », éprouvent des difficultés particulièrement graves au plan du développement. Ils sont caractérisés par la faiblesse de leurs capacités institutionnelles, une mauvaise gouvernance, l'instabilité politique et une violence permanente ou un passé violent, avec des effets négatifs potentiels sur les pays voisins. La situation dans ces pays compromet gravement la réalisation des Objectives de développement pour le millénaire (ODM, Banque mondiale 2010a). Même si l'aide au développement est risquée par essence dans ces contextes, l'intervention y est fortement justifiée : l'impact de programmes d'aide bien conçus et efficacement mis en œuvre peut être très élevé, car ces pays partent d'une base particulièrement faible. Une sortie réussie de la fragilité a également un impact positif sur les pays voisins.

La question de l'impact collectif dans des situations fragiles devient particulièrement importante, car un bailleur de fonds ou organisme peut rarement exercer à lui seul une influence déterminante sur les résultats. En dépit des progrès considérables réalisés par les bailleurs de fonds au plan de l'adaptation des politiques et des procédures en vue de faire face plus efficacement aux situations fragiles, l'efficacité de leurs interventions continue de pâtir d'une coordination et d'une cohérence insuffisantes et, dans beaucoup de cas, des contradictions qui existent entre les mandats de chaque partenaire. Le problème est certes courant dans l'ensemble de la communauté du développement, mais ses conséquences peuvent être particulièrement néfastes dans des situations caractérisées par une capacité nationale faible qui exigent une riposte plus cohérente, rapide et efficace. En effet, les programmes de développement mal conçus et mal gérés peuvent exacerber l'instabilité.

Ce document s'attache au renforcement de la coordination et de la gestion des risques dans la prestation, par la Banque mondiale, la Commission européenne (CE) et la Banque africaine de développement (BAD), de l'aide budgétaire dans des situations de fragilité. Compte tenu de l'importance des politiques de stabilisation macroéconomique appuyées par le FMI dans le contexte de l'aide budgétaire, celui-ci participe activement à ce travail. Le document conclut essentiellement qu'il faut coordonner plus étroitement les modes de prestation de l'aide budgétaire des institutions participantes pour aider les situations fragiles à s'engager dans la voie de la stabilité et de la résilience. Ceci peut être réalisé, *entre autres* par une aide budgétaire plus prévisible qui ciblerait davantage les causes profondes de la fragilité et des conflits.

Un message central contenu dans ce document est que l'aide budgétaire doit être considérée comme un élément essentiel d'un paquet d'aide faisant intervenir la concertation sur les politiques fondées sur des faits concrets, des travaux d'analyse, l'assistance technique, des activités de renforcement des capacités, ainsi que des transferts de ressources financières. Ce paquet doit chercher de façon plus explicite à traiter les causes fondamentales de la fragilité et à renforcer la légitimité de l'État. Un autre message est que les trois institutions concernées négligent quelque peu la gestion des risques liés à l'octroi de l'aide budgétaire. Une collaboration plus étroite où seraient combinées l'analyse et l'information de gestion pourrait éventuellement aider à répartir les risques posés à chaque bailleur de fonds, donc à les réduire. Dans des contextes plus risqués, ceci constitue une

source essentielle de valeur ajoutée provenant d'une harmonisation renforcée des démarches adoptées pour l'octroi de l'aide budgétaire.

Ce document est structuré de la façon suivante : la Section 2 porte sur le cadre conceptuel, les définitions et les démarches institutionnelles de l'aide budgétaire. La Section 3 aborde les questions nouvelles relatives à la fourniture de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité. La Section 4 (complétée par l'Annexe 1) passe en revue certains faits liés à l'expérience de l'aide budgétaire et s'intéresse particulièrement aux opérations d'appui budgétaire. La Section 5 présente des recommandations visant à améliorer la coordination des démarches des trois institutions et énonce les étapes suivantes et les secteurs à explorer davantage.

2. Cadre conceptuel et démarches institutionnelles de l'aide budgétaire

Étant intrinsèquement de nature multisectorielle, l'« aide budgétaire » peut être au centre d'un programme d'aide déployé dans des situations de fragilité en vue de renforcer la transition vers la résilience, définie ici au sens large comme une situation caractérisée par une stabilité macroéconomique et politique accrue, une gestion des finances publiques plus solide, une plus grande légitimité de l'État, un risque de conflit réduit et une meilleure sécurité des personnes. Les conceptualisations de la fragilité par les institutions sont récapitulées à l'Encadré 1. La Section 2.1 examine la définition de l'aide budgétaire, notamment l'instrument d'appui budgétaire et les sources de financement budgétaire. La Section 2.2 fait le point sur les démarches institutionnelles de la Banque mondiale, l'UE et la BAD en matière d'aide budgétaire et s'intéresse particulièrement à l'appui budgétaire général.

2.1 La notion d'« aide budgétaire »

L'aide budgétaire n'est pas limitée aux instruments fondés sur les politiques (prêts ou dons), mais peut également englober le recours à d'autres modes de financement du budget comme les Fonds fiduciaires à bailleurs multiples (MDTF). Le déblocage des fonds liés aux Opérations d'appui budgétaire fondées sur les politiques (OAB, prêts et dons) est habituellement déclenché quand les conditionnalités sont remplies. Ainsi, le montant de l'aide octroyée par le biais de ces instruments peut varier en fonction de l'aptitude du destinataire à respecter les conditionnalités. Les MDTF peuvent financer des projets distincts et aussi fournir des ressources budgétaires. Par exemple, ils peuvent servir à rembourser les dépenses ordinaires de façon régulière, sous réserve des dispositions fiduciaires précises (p. ex., la vérification des paiements) convenues par les pouvoirs publics et le gestionnaire du fonds fiduciaire (voir l'Encadré 3). Parfois, les OAB sont canalisées par le biais des MDTF en utilisant les ressources de ces fonds fiduciaires. Comme le suggère la Section 3 ci-dessous, l'utilisation conjuguée de ces instruments et sources de financement — c'est-à-dire l'aide budgétaire — peut résoudre simultanément les questions liées à l'efficacité et à la prévisibilité de l'aide.¹

Appui budgétaire. L'appui budgétaire est devenu un mode de plus en plus important d'aide au développement, auquel les bailleurs de fonds bilatéraux et les institutions financières internationales prêtent de plus en plus attention dans le contexte d'une démarche

Encadré 1. Démarches en matière de fragilité

Banque mondiale. La Banque mondiale a récemment remplacé le terme États fragiles par « situations fragiles ». Une situation est jugée fragile si: a) la moyenne des taux des Évaluations des politiques et des institutions du pays (EPIP) de la Banque mondiale, de la BAD et de la Banque asiatique de développement (BAsD) fait 3,2 ou moins; ou b) il y avait, au cours des trois dernières années, la présence d'une mission de maintien ou de renforcement de la paix de l'ONU ou des autres organismes régionaux (p. ex., l'Union africaine, l'Union européenne, l'OTAN), à l'exception des opérations de surveillance des frontières.

Banque africaine de développement. La BAD tient une liste des « États fragiles » qui sont en droit de recevoir des ressources additionnelles dans le cadre de la Facilité en faveur des états fragiles. Un pays est jugé fragile s'il remplit l'une des conditions suivantes : la notation composite de son EPIP par la BAD/Banque mondiale est de 3,2 au plus ; ou si son revenu est faible, son EPIP n'est pas notée et il a hébergé une mission de consolidation de la paix, de maintien de la paix ou une opération de médiation de l'ONU ou d'un organisme régional au cours des trois dernières années, à l'exception des opérations de surveillance des frontières.

Union européenne. L'UE parle de « situations de fragilité », expression qui s'applique aux contextes où le « contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou de l'inaptitude de l'État à assurer ses fonctions essentielles et de respecter ses obligations et responsabilités en matière de : prestation des services, gestion des ressources, primauté du droit, accès équitable au pouvoir, sécurité et sûreté de la population, et protection et promotion des droits et libertés des citoyens ». L'UE ne tient pas de liste officielle des situations fragiles. Toutefois, le règlement de l'UE autorise des procédures et des instruments plus souples une fois qu'un pays est déclaré « en crise » (Article 72.73 de l'Accord de Cotonou et Article 168.2 des Modalités d'exécution des réglementations financières et budgétaires de l'UE).

Fonds monétaire international. Le FMI ne tient pas de liste officielle des États fragiles, mais utilise l'expression « situations fragiles » dans ses documents. La forme et la portée des interventions du FMI sont déterminées par les caractéristiques fondamentales de la fragilité, à savoir les faiblesses institutionnelles et les lacunes de la mise en œuvre des politiques. Le Fonds intervient activement et de plusieurs façons dans les États fragiles : conseils de politique macroéconomique par le biais de la surveillance ; programmes suivis par son personnel pour établir l'historique des réalisations des politiques ; assistance technique et renforcement des capacités ; et assistance financière par le biais d'une panoplie d'instruments de prêt à des conditions favorables.

Source : Sites web et directives des institutions (2009), CE (2007).

qui fonde l'assistance sur le partenariat. Conformément aux recommandations de la Déclaration de Paris (2005) et du Programme d'action d'Accra (2008), ce changement a été motivé, entre autres, par : un abandon de l'appui conventionnel par les projets du fait des préoccupations des bailleurs de fonds au sujet des systèmes parallèles qui n'entrent pas dans le cadre budgétaire des pouvoirs publics ; un accent plus grand sur le renforcement de l'appropriation nationale et des systèmes et capacités des pays ; et le passage de l'appui à court et moyen termes aux réformes. Du fait de l'accroissement de la proportion des ressources d'aide incluses dans les budgets nationaux, les bailleurs de fonds sont moins enclins à gérer les détails des programmes individuels et les gouvernements peuvent mieux planifier et coordonner les réformes et le développement.

Les organismes bailleurs de fonds définissent l'appui budgétaire de plusieurs façons (Encadré 2). Dans son usage actuel, l'appui budgétaire désigne les flux prévisibles, habituellement annuels, d'aide qui sont décaissés en réponse aux progrès réalisés par un pays au plan de la mise en œuvre de sa Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SRP) ou de

Encadré 2. Définitions de l'appui budgétaire

Toutes les définitions de l'appui budgétaire s'articulent autour du financement des efforts de réduction de la pauvreté dirigés par les pays par le versement direct d'une aide financière aux budgets nationaux. Il existe deux types d'appui budgétaire : l'**appui budgétaire général** (ABG) et l'**appui budgétaire sectoriel** (ABS).

L'ABG consiste en une contribution à des fins multiples au budget d'un pays. L'assistance est habituellement fournie en devises étrangères placées à la banque centrale en vue d'être converties en monnaie nationale et versée au compte du gouvernement central (habituellement un compte du Trésor) tenu à la banque centrale. Un gouvernement peut utiliser ces fonds pour réduire ou rembourser des dettes ainsi que pour assurer ou augmenter la dépense budgétaire.

L'ABS désigne différents types d'appui financier conjugués à l'appui aux politiques sectorielles et aux réformes institutionnelles. Dans le cas d'un prêt ou d'un don d'appui budgétaire sectoriel *non affecté à des fins particulières*, les ressources sont versées dans le budget général. Dans le cas d'un ABS *affecté à des fins particulières*, les ressources sont versées au budget du ministère sectoriel qui mène la concertation et élabore et met en œuvre les réformes. Dans un ABS affecté à des fins particulières et identifiables, les ressources sont attribuées à des sous-secteurs précis ou à des postes budgétaires, et les dépenses et les résultats sont surveillés. Dans le cadre d'un ABS affecté à des fins particulières, la concertation et les conditionnalités portent sur les éléments de dépense plutôt que sur les politiques sectorielles. Dans celui d'un ABS non affecté à des fins particulières, la concertation porte davantage sur les politiques sectorielles.

Les trois organisations octroient un appui budgétaire général. L'UE et la BAD peuvent également fournir un appui budgétaire sectoriel non affecté à des fins particulières, mais habituellement dans des contextes de non-fragilité. De plus et à titre exceptionnel, l'UE peut utiliser l'appui budgétaire affecté à des fins particulières (p. ex., pour rembourser des dépenses ex post) dans des cas de fragilité extrême où les risques d'engagement sont particulièrement élevés.

Source : Banque mondiale 2006, Banque mondiale 2010, BAD 2010.

sa Stratégie nationale de développement (SND) (Koeberle et Stavreski 2006). Dans des situations fragiles, l'appui budgétaire peut signifier l'aide financière qui répond à des besoins à court terme dans la période qui suit un conflit, ou qui facilite un programme à moyen terme lié à la stratégie de rétablissement ; il est versé directement et régulièrement au budget du pays destinataire et est intégré aux systèmes de gestion financière et aux procédures budgétaires du pays. Comme il a déjà été mentionné, les OAB (fondées sur les politiques) peuvent également être canalisées par le biais des MDTF (p. ex., la Banque mondiale, dans le cas de l'Afghanistan), notamment dans les contextes où le risque fiduciaire est jugé très élevé.

L'appui budgétaire peut être exposé à un risque fiduciaire élevé dans les pays destinataires où la Gestion des finances publiques (GFP) est faible, comme on s'y attendrait dans des situations fragiles. De plus, l'appui budgétaire fondé sur les politiques pourrait déstabiliser davantage les flux d'aide dans les pays où le cadre général des politiques est malsain. Toutefois, les données concrètes montrent que l'appui budgétaire a été utilisé de façon efficace dans des situations fragiles où les systèmes fiduciaires sont extrêmement faibles — par exemple en République centrafricaine (RCA), en Haïti et en Afghanistan. Dans ces cas, des priorités claires au plan des dépenses et un engagement fort de la part des pouvoirs publics à combler les lacunes institutionnelles ont ramené le risque à un niveau acceptable par rapport aux avantages attendus (Banque mondiale 2005, Koeberle et Stavreski 2006). Par ailleurs, selon le CAD de l'OCDE (2006), l'appui budgétaire a joué

Encadré 3. Le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF)

L'ARTF est un partenariat formé entre la communauté internationale et le gouvernement afghan pour servir de mécanisme coordonné de financement pour le budget de fonctionnement et les efforts de reconstruction prioritaires de l'État. Depuis sa mise en place au début de 2002, 30 bailleurs de fonds ont contribué plus de 3 milliards USD, ce qui confère à l'ARTF la plus grande part du budget de l'Afghanistan. Le guichet des coûts récurrents (GCR) de l'ARTF finance les dépenses de fonctionnement et d'entretien. Ces fonds permettent à l'État de payer environ la moitié des salaires des fonctionnaires dans l'ensemble des 34 provinces du pays. Ce procédé a permis de renforcer les capacités du ministère des Finances en consolidant les systèmes de GFP et en rendant plus prévisible la prestation de services essentiels tels que l'éducation et les soins de santé, au peuple afghan.

Les décaissements répondent à des critères d'éligibilité établis de commun accord avec le gouvernement, conformément au cadre fiduciaire plus élargi de la dépense publique. Le GCR a décaissé près de 100 pour cent de son allocation chaque année. En décembre 2008, les bailleurs de fonds de l'ARTF et le gouvernement afghan ont adopté de commun accord une nouvelle démarche en matière d'appui au budget de fonctionnement du gouvernement appelée Programme d'incitation ARTE. Cette démarche fait baisser graduellement l'appui de l'ARTF au titre des coûts récurrents au cours des dix dernières années restantes du fonds (jusqu'en 2020). Elle appuie les efforts de mobilisation des recettes du gouvernement visant à atteindre à terme l'autonomie — et englobe également l'assistance technique et le renforcement des capacités — et permet à l'ARTF de se retirer, de façon graduelle et prévisible, du GCR. Par ailleurs, elle appuie de façon dynamique le programme de réformes économiques de l'État en donnant aux réformateurs les moyens d'atteindre les résultats escomptés. Le programme fait également en sorte que les réalisations du gouvernement afghan et les avancées du dialogue politique constituent des enjeux réels pour les bailleurs de fonds de l'ARTF.

Source : Site web de l'ARTF 2009.

un rôle important en matière de renforcement du tissu économique et financier des états après un conflit (p. ex., au Rwanda).

Sources de financement du budget. Les prêts et les dons fondés sur les politiques ne sont pas les seuls instruments d'appui budgétaire. Les MDTF ont évolué et constituent désormais une *source importante* d'appui pour élargir rapidement l'assistance des bailleurs de fonds, particulièrement dans des situations d'après-guerre (ou qui suivent une catastrophe) très risquées.² Ils peuvent servir au financement de l'assistance technique, des projets ou des OAB qui véhiculent les ressources indirectement vers le budget, jouant ainsi un rôle d'intermédiaire entre chaque bailleur de fonds et le pays destinataire. Les MDTF peuvent également financer des programmes en dehors du budget de l'État, dans des situations de faible capacité ; ils ont joué un rôle important en Afghanistan (voir Encadré 3), au Soudan, en Cisjordanie et à Gaza, à Timor Leste, en Iraq, en Sierra Leone et en Indonésie. Selon les résultats d'une revue récente des MDTF qui sont mis en place après une crise, ces instruments sont plus efficaces lorsqu'il s'agit de fournir des ressources importantes au budget plutôt que pour le financement d'activités hors budget et des projets de petite envergure (Banque mondiale et coll., 2007a).

La Banque mondiale a coordonné la mobilisation de MDTF propres à un seul ou plusieurs pays et administre actuellement un grand nombre d'entre eux. Elle fournit également des ressources à des pays jugés fragiles par le biais de fonds fiduciaires propres à un seul ou plusieurs pays et financés sur les recettes nettes de la BIRD. Ces ressources sont censées

compléter l'appui fourni par l'entremise de l'IDA ou financer des pays et des objectifs auxquels les ressources de l'IDA ne peuvent pas être consacrées. À la BAD, l'attribution de fonds supplémentaires à un pays, par la Facilité en faveur des États fragiles (FEF), peut servir à appuyer ses programmes de rétablissement par le biais des MDTF. Par la même occasion, l'UE peut également octroyer des ressources par le biais des MDTF administrés par des tiers (p. ex., Vietnam et Afghanistan, tous deux administrés par la Banque mondiale). Le FMI ne contribue pas aux MDTF (en ce qui concerne l'approche de ce document en matière de MDTF, revoir la note de fin 1).

2.2 Démarches institutionnelles pour la fourniture de l'appui budgétaire

Les trois institutions effectuent toutes des OAB (y compris dans des situations fragiles), à l'exception du FMI.³ Il est avancé ici que les démarches adoptées par les trois institutions se ressemblent, en particulier en ce qui concerne la raison d'être fondamentale, les critères d'éligibilité et la nécessité des mesures d'accompagnement (p. ex., l'assistance technique et le renforcement des capacités) des OAB. Toutefois, des différences existent également sur les plans de la conception des OAB, des critères régissant le décaissement des ressources, de l'utilisation de la conditionnalité, de l'évaluation de l'avancement et des attentes en ce qui concerne la nature de la coordination des interventions des bailleurs de fonds. Ces questions sont examinées dans le reste du document, car elles peuvent entraver une démarche plus coordonnée pour la prestation de l'appui budgétaire dans des environnements complexes. Par ailleurs, les bailleurs de fonds semblent tous se préoccuper insuffisamment du risque, comme le montre plus en détail la Section 3. L'Encadré 4 passe en revue les démarches institutionnelles adoptées par les trois institutions pour la prestation de l'appui budgétaire, selon leurs directives respectives.

Justification et portée. Les trois institutions admettent toutes que l'appui budgétaire peut se justifier dans les pays engagés dans des transitions postconflit et politiques crédibles (« pays qui s'améliorent graduellement »). En revanche, dans les pays qui connaissent des conflits, des crises prolongées ou un environnement de gouvernance économique qui se détériore, l'appui budgétaire n'est peut-être pas à conseiller. La justification de l'appui budgétaire, en particulier dans des milieux d'après-guerre, s'articule autour de la nécessité de soutenir les processus de rétablissement de sorte à renforcer la place centrale de l'État. L'accent est mis sur la nécessité de saisir l'opportunité de démarrer des réformes et de raviver la prestation des services publics essentiels (et des filets de sécurité) par les pouvoirs publics ; d'éviter la détérioration du milieu économique et politique qui sous-tend la stabilisation ; et d'appuyer la stabilité sociale, le renforcement de la sécurité et le retour des partenaires extérieurs. Les OAB dans des situations fragiles appuient habituellement les principaux éléments de la SRP/SND et sont accompagnées de projets de renforcement des capacités et d'assistance technique. En l'absence de tels programmes, les OAB peuvent jouer le rôle d'un programme global plus étendu jusqu'à ce que les pouvoirs publics formulent leur stratégie de façon plus complète.

Critères d'éligibilité. La décision de la Banque mondiale d'octroyer un PPD est fondée sur une évaluation du cadre stratégique et institutionnel du pays, notamment la situation économique, la gouvernance, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi que les aspects liés à la pauvreté et les aspects sociaux. La Banque évalue

Encadré 4. Démarches institutionnelles en matière d'affectation des ressources et d'octroi d'appui budgétaire

L'affectation de ressources aux pays à faible revenu se fait par le biais de la reconstitution des ressources du Fonds africain de développement (FAD) à la BAD, de l'Association internationale de développement (IDA) à la Banque mondiale et du Fonds européen de développement (FED) et de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) à l'UE. En 2008, la BAD a mis en place une Facilité en faveur des États fragiles (FEF), qui fournit une aide supplémentaire aux « États fragiles » sur une base sélective, par le biais de trois guichets : appui complémentaire ; liquidation des arriérés ; et appui ciblé. L'IDA effectue des affectations exceptionnelles aux pays sortant de conflits et aux pays qui reprennent les opérations, et peut également fournir des ressources au titre de la liquidation des arriérés. L'UE ne dispose pas d'une facilité exceptionnelle permanente, mais en cas de crise, des réserves issues du FED et de l'ICD peuvent être mobilisées pour fournir un surcroît d'assistance. Le FMI a créé récemment la Facilité de crédit rapide (FCR). Elle remplace le mécanisme subventionné d'Assistance d'urgence post-conflit (AUPC) en faveur des pays à faible revenu et fournit une aide financière additionnelle aux pays se trouvant dans des situations de fragilité plus vastes.

La **Banque mondiale** fournit un appui budgétaire général non affecté à des fins particulières, sur la base des processus et des systèmes de l'emprunteur, dans le cadre général des Prêts d'appui aux politiques de développement (PPD). Les Opérations d'appui aux politiques de développement (OPD) peuvent revêtir la forme de prêts, de crédits ou de dons et sont régies par la politique opérationnelle OP/BP 8.60, qui prévoit un cadre unifié tout en permettant l'adaptation du contenu et de la conception aux situations des pays. En 2005, la Banque a émis une Note sur les pratiques exemplaires pour les OPD dans les États fragiles ; elle est en cours de révision.

Les modalités d'appui budgétaire de la **Banque africaine de développement** sont régies par les directives relatives aux opérations de Prêt d'appui budgétaire pour le développement (PABD) et à la Facilité en faveur des États fragiles (FEF). Cette dernière indique que les opérations financées par la FEF peuvent être mises en œuvre à l'aide de tous les instruments de la Banque, notamment les PABD. Les OAB peuvent être réalisées dans les pays sortant de conflits ou aux pays en transition dont les pouvoirs publics s'engagent à opérer des réformes, mais qui ont une base de revenu modeste ou en baisse et dont la situation exige une réaction rapide de la communauté internationale

L'appui budgétaire fourni par la **Commission européenne** est financé par le FED — en faveur des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) — et l'ICD. Les directives relatives à la Programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général (ABG) ont été renforcées par une Annexe méthodologique qui concerne spécifiquement la prestation de l'appui budgétaire dans des situations de fragilité, en s'inspirant des enseignements dégagés des expériences antérieures. Certains États membres de l'UE fournissent également un appui budgétaire sur une base bilatérale. La CE prépare un Document vert sur l'amélioration de la prestation des opérations d'appui budgétaire, y compris dans les situations fragiles.

Source : Banque mondiale 2005, 2007, BAD 2004, 2008, CE 2009.

l'engagement du pays à l'égard du programme ainsi que son niveau d'appropriation de ce programme par rapport à ses antécédents. Elle évalue également la capacité institutionnelle et l'aptitude du pays à mettre efficacement en œuvre le programme à financer. La BAD et l'UE exigent une SND/SRP ; un cadre macroéconomique viable comportant un programme du FMI en bonne voie de réalisation ; une direction nationale forte ; une évaluation préalable satisfaisante du milieu fiduciaire ; et certains antécédents en matière de GFP. Dans la pratique, l'UE et la BAD appliquent ces critères avec souplesse dans les situations de fragilité. L'UE (2009) redéfinit ces critères ainsi : présence de certains « éléments ultra fondamentaux » du système de GFP ; l'existence d'antécédents attestant d'un

parcours favorable de réformes en matière de GFP ; et une politique nationale qui répond aux difficultés liées à la fragilité ou l'instabilité définie ou en voie de formulation. L'UE et la BAD acceptent une lettre d'évaluation provenant du FMI en l'absence d'un programme de la CE et de la BAD financé par le Fonds.⁴

Conditionnalité. Les trois institutions s'accordent généralement sur l'idée que les conditionnalités essentielles dans les États fragiles doivent être limitées en nombre et tirées des SRP/SND ou des programmes de GFP et de passation de marchés. Ceci est également corroboré par les faits probants qui ressortent des analyses rétrospectives concernant l'appui budgétaire récapitulées à l'Annexe 1. La conditionnalité doit être axée sur les résultats, liée aux éléments les plus cruciaux et réalistes. Ceci est dû à la faiblesse des capacités d'exécution des pays destinataires et à la nécessité de s'attacher à des éléments jugés essentiels pour renforcer les fonctions centrales de l'État. Toutefois, les trois institutions n'utilisent pas les conditionnalités de la même façon. Par exemple, la Banque mondiale privilégie la conditionnalité axée sur les résultats (autrement dit, les PPD sont liés à des cadres de résultats axés sur les réalisations, lesquels sont liés à leur tour aux SND/SRP), mais procède aux décaissements sur la base des mesures stratégiques/institutionnelles qui sont prises. L'UE, en revanche, peut dans certains cas utiliser les résultats comme une conditionnalité lorsqu'elle décaisse sur la base des réalisations (voir ci-dessous). Par ailleurs, dans ces environnements complexes et imprévisibles, la conditionnalité peut également constituer un outil de gestion des risques.

Conception des OAB. La conception des OAB varie fortement dans les trois institutions, ce qui entrave l'adoption d'une démarche plus coordonnée, en particulier en ce qui concerne les modes de décaissement. Dans des situations de fragilité, la Banque mondiale adopte habituellement une démarche consistant en opérations annuelles à une seule tranche, qui peuvent ne contenir que des mesures stratégiques indicatives pour les opérations de suivi. Elle ne passe graduellement à une approche programmatique que lorsqu'un programme à moyen terme prend corps dans le pays. La BAD tend à effectuer des OAB comportant plusieurs tranches au cours d'une seule année en exerçant un contrôle plus important sur l'utilisation de ses ressources par rapport aux réalisations de l'État. Le montant des tranches par opération est réduit au fur et à mesure que s'améliore le rendement du pays. L'UE utilise diverses approches, allant des opérations à court terme avec des tranches fixes au début de la phase de rétablissement (p. ex., un appui budgétaire pour effacer les arriérés) aux programmes pluriannuels, dans des contextes plus robustes, qui comportent l'introduction graduelle de critères axés sur le rendement par le biais de tranches variables.

Critères de décaissement. Les mécanismes de décaissement diffèrent également. La Banque mondiale décaisse habituellement en fonction des *actions antérieures* effectives, lesquelles sont énumérées dans chaque OAB (matrice des politiques). Il n'existe pas de conditions d'entrée en vigueur, et le décaissement intervient normalement dans les 90 jours suivant l'approbation du Conseil d'administration. De même, le décaissement des tranches des opérations de la BAD est fonction de résultats satisfaisants par rapport aux *antécédents en matière de respect des conditions* ; ceux-ci sont habituellement tirés des documents stratégiques nationaux et portent sur la GFP. Des conditions préalables supplémentaires peuvent être appliquées en amont, dans des cas exceptionnels, avant la

présentation du projet au Conseil d'administration. L'UE décaisse sur la base du respect de conditions *générales* axées sur les réalisations, qui attestent des progrès dans la voie de la stabilité macroéconomique, au plan des réformes relatives à la GFP et des principaux piliers de la SRP/SND. Dans des situations de fragilité, des conditions *précises* peuvent également être appliquées pour répondre à une préoccupation ou à un risque particulier.⁵ L'avancement par rapport à des indicateurs précis axés sur les réalisations détermine le niveau de décaissement des tranches variables — le cas échéant — habituellement liées aux progrès en matière d'exécution du budget, comme le taux de décaissement de la dépense sociale ou la GFP en général.

Aspects liés au risque. Les trois institutions reconnaissent généralement que les avantages potentiels des OAB dans des situations fragiles justifient souvent les risques associés à l'intervention, même si les avantages sont insuffisamment énoncés dans les documents connexes des OAB. Les aspects liés au risque ont également tendance à bénéficier d'une attention relativement limitée dans l'élaboration et la mise en œuvre des OAB. Pourtant, dans le même temps, certains actionnaires de la Banque mondiale et de la BAD, ainsi que certains pays membres de l'UE, expriment régulièrement des réserves au sujet de l'appui budgétaire dans des milieux fragiles. Dans ces contextes, les trois institutions tendent à accorder le plus d'importance au risque fiduciaire, mais les démarches qu'elles adoptent à l'égard du risque diffèrent légèrement.⁶ Pour la Banque mondiale, l'amélioration de la GFP peut constituer une réalisation, plutôt qu'une condition préalable de l'appui. La BAD admet également que la GFP peut être améliorée par la concertation sur les politiques et l'apport de fonds par le biais des OAB, mais souligne à la fois la nécessité d'évaluer le risque fiduciaire en amont et l'application de mécanismes de protection fiduciaire pour empêcher les détournements. L'UE insiste sur la nécessité d'entreprendre une analyse plus exhaustive du risque *avant* de commencer un appui budgétaire, sur les aspects suivants : risque politique et risque associé aux politiques, risque macroéconomique, risque lié à la GFP, risque lié à la capacité et risque associé à la coordination des interventions des bailleurs de fonds.

Évaluation de l'avancement. À la Banque mondiale, le suivi des OAB se fait sur la base de la préparation des Rapports d'achèvement de la mise en œuvre (ICR), qui évaluent l'impact par rapport aux réalisations énoncées dans les cadres des résultats et liées aux principaux piliers de la SND/SRP. De même, l'UE met l'accent sur les résultats et estime que les revues annuelles mixtes de la SND ou de la SRP représentent la meilleure occasion d'évaluer l'impact des OAB. La BAD utilise un cadre logique propre à chaque opération où sont employés des indicateurs clés tirés des Cadres d'évaluation des résultats (CER), lesquels sont également liés à la SND/SRP.⁷ Dans les pays qui affichent un meilleur rendement et qui bénéficient de prêts programmatiques, les OAB ont été préparées dans le contexte des mécanismes d'appui budgétaire à bailleurs multiples harmonisés avec les CER. Selon certains observateurs, les CER ont enregistré des résultats contrastés, restreignant par moment la souplesse dont dispose chaque institution pour adapter rapidement son intervention aux besoins de son client (Banque mondiale 2009, 2009a, voir Encadré 6). D'autres affirment en revanche que ces considérations ne s'appliquent pas dans des milieux fragiles et risqués, mais principalement aux pays qui enregistrent un meilleur rendement.

Mécanismes de coordination de l'action des bailleurs de fonds. Pour les trois institutions, les OAB permettent de regrouper les partenaires extérieurs et de coordonner

leur action autour d'un programme commun impulsé par les pouvoirs publics, comme la NDS/SRP. Ceci est particulièrement important pendant une transition, souvent caractérisée par de fortes hausses du volume de l'aide extérieure, un programme d'actions stratégiques lourd et une capacité réduite des pouvoirs publics. La mise au point d'un programme commun peut également réduire les risques perçus, en augmentant l'impact sur les principales questions de politique et en permettant un plus grand partage de l'information sur la gestion du risque fiduciaire. Pourtant, quelques différences existent. L'UE plaide en faveur de l'élaboration de Protocoles d'accord (PA) qui envisagent habituellement la réalisation d'exercices conjoints de diagnostic (sur le risque, la GFP et l'analyse sectorielle), la convergence de la conditionnalité et la mise en place de systèmes de revue mixte de l'appui budgétaire avec les pouvoirs publics, par le biais des CER. Pour la Banque mondiale, les PA sont plus efficaces lorsque les documents sont exempts de complexité et d'exigences rigides : la souplesse inhérente permet aux bailleurs de fonds de réagir plus facilement en temps de crise. La BAD utilise des PA mixtes lorsque possible et les assortit de conditions juridiques détaillées dans l'accord de prêt ou de don de chaque opération.

Suspension et retrait. Bien que les organisations multilatérales soient moins enclines que les bailleurs de fonds bilatéraux à interrompre l'appui budgétaire à cause de la corruption ou des risques politiques, il l'a été temporairement dans plus d'un pays et par plus d'un bailleur de fonds. Pourtant, l'identification des conditions qui donneraient lieu à la réduction de cet appui, du fait d'un rendement insatisfaisant, n'est pas très détaillée dans les directives qui régissent les OAB. Pour l'UE, la violation des conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire doit alimenter la concertation pour déterminer les mesures à prendre pour reprendre les paiements une fois que les programmes (y compris ceux du FMI) dérapent. La BAD réévalue les critères d'éligibilité pour toute nouvelle OAB, qui peut cesser si les critères ne sont pas remplis. La Banque mondiale estime que les retraits prévus doivent prendre en compte la justification de l'aide aux politiques de développement du point de vue à la fois du développement et du financement. Les OAB pourraient être suspendues lorsque la mise en œuvre du programme avance peu ou lorsque les circonstances du pays se détériorent sensiblement. De plus, la Banque mondiale ne se retirerait pas complètement, à moins que le pays accumule des arriérés ; elle continuerait à entreprendre des études analytiques et resterait prête à saisir les possibilités de reprendre ses interventions.

3. L'aide budgétaire dans les situations de fragilité : Questions d'actualité

Cette section identifie certaines questions d'actualité relatives à l'octroi de l'aide budgétaire dans des milieux complexes et fragiles auxquels il est nécessaire d'apporter des réponses pour améliorer l'efficacité des démarches adoptées par les bailleurs de fonds. Il est généralement admis que plutôt que de considérer l'aide budgétaire comme un simple transfert des ressources financières au budget d'un pays donné, dans la perspective étroite de la GFP (malgré son importance), elle devrait être perçue comme une partie d'un tout qui intègre à la fois un dialogue sur les politiques fondé sur des éléments concrets, un travail d'analyse, l'assistance technique, les activités de renforcement des capacités ainsi que des transferts financiers. Ce paquet devrait chercher davantage et de manière plus explicite à éliminer les causes fondamentales de la fragilité. Ceci pourrait aider à prévenir

de futurs conflits — ou réduire la probabilité de reprise des conflits — et renforcer l'architecture économique et financière de l'État. Par ailleurs, les éléments de risque qui accompagnent l'octroi de l'aide budgétaire doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie et être plus largement répartis entre les trois institutions concernées.

Premièrement, alors que les Stratégies d'assistance-pays (CAS) portent généralement sur la manière dont l'aide budgétaire est intégrée à l'ensemble des programmes d'assistance qui visent à réduire la pauvreté, la discussion sur le *rôle que ces stratégies peuvent jouer* pour appuyer le passage de la fragilité à la résilience (tel que défini au paragraphe 6 ci-dessus) n'a pas été menée jusqu'au bout et devrait être approfondie. Ceci s'applique aussi bien aux documents de stratégie comme les CAS qu'aux Documents de projets (DP) des OAB. Dans les documents liés aux OAB, l'argument pourrait être renforcé en soulignant le rôle potentiel de l'aide budgétaire dans les efforts suivants : stabiliser le cadre macrobudgétaire et permettre à l'État d'assumer ses fonctions essentielles (telles que le paiement des salaires des fonctionnaires) afin d'asseoir sa légitimité et contribuer à la stabilité politique ; appuyer les initiatives à plus long terme de consolidation de la paix et d'édification de l'État ; et renforcer les capacités de GFP en canalisant l'aide par le biais des systèmes nationaux et en l'accompagnant du dialogue et de l'assistance technique.

Ensuite, il y a lieu d'élargir sensiblement le traitement des aspects liés aux risques. À l'heure actuelle, les OAB comportent généralement des sections brèves et uniformisées sur les risques et les facteurs d'atténuation des risques. La typologie des risques, l'analyse des différentes catégories de risques, et les concessions mutuelles doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Une analyse transparente et conjointe des risques (notamment du risque fiduciaire) et des mesures adéquates d'atténuation des risques pourraient être mieux coordonnées entre les différents bailleurs de sorte à mettre les risques en commun. En outre, le risque de non-intervention devrait faire l'objet d'une discussion plus explicite et être comparé aux avantages susceptibles d'être tirés de l'intervention et de la stabilisation réussie de la situation d'un pays, notamment les effets externes régionaux (et mondiaux) favorables qui peuvent en découler. Troisièmement, *une plus grande attention doit être accordée au choix des instruments d'aide et aux concessions mutuelles qui existent entre la prévisibilité de l'aide et son efficacité*, en soulignant le caractère complémentaire des différents instruments et des sources de financement du budget.

3.1 Souligner les avantages de l'aide budgétaire

Stabiliser le cadre macrobudgétaire. Combinée à d'autres instruments d'aide, l'aide budgétaire joue un rôle déterminant de soutien aux processus sociaux et politiques fragiles en appuyant la stabilité macrobudgétaire. En raison de leur vulnérabilité macro-économique et de leur incapacité à mobiliser des recettes fiscales ordinaires, de nombreuses situations de fragilité ont du mal à financer les fonctions étatiques essentielles, à épouger les arriérés de la dette extérieure et intérieure et à reprendre le paiement du service de la dette. Cette situation compromet souvent la sécurité (incapacité à payer les salaires de l'armée, donc à conserver la loyauté de l'appareil sécuritaire), la prestation des services publics (non-paiement des salaires des fonctionnaires) et les services sociaux connexes. Ceci peut donner lieu à des troubles politiques et sociaux, car les gouvernements ne sont pas en mesure de planifier et de remplir le contrat social, en s'acquittant des fonctions

centrales qui leur incombent en termes de prestation des services publics essentiels et de maintien de la paix et de la sécurité. Par ailleurs, les difficultés de trésorerie persistantes ont pour corollaire une mauvaise planification budgétaire et une trop forte dépendance à l'égard du ministère des Finances pour parer au plus pressé, ce qui met à mal les efforts visant à réformer les systèmes de GFP.

Le fait d'assurer pour le budget un flux de ressources suffisamment stable pour permettre au pays d'honorer à temps ses engagements en termes de paiement des salaires et de règlement de sa dette extérieure suppose une orientation et un objectif différents de la démarche qu'on pourrait adopter pour des pays performants ou ceux bénéficiant d'un appui budgétaire général, où il est plutôt question, le plus souvent, d'amplifier l'aide.⁸ Le dialogue sur les politiques qui sous-tend l'aide budgétaire doit également se focaliser plus directement sur l'amélioration des pratiques budgétaires, notamment le renforcement des capacités de création des revenus internes. La mobilisation de ressources internes est importante pour l'objectif à plus long terme qui consiste à faire en sorte que les finances publiques soient viables et à réduire la dépendance à l'égard de l'aide budgétaire. Le renforcement des institutions fiscales peut également contribuer à une prestation durable des services publics de base, ce qui est essentiel pour asseoir la stabilité et promouvoir la paix (FMI 2005). Les mesures envisageables consistent, entre autres, à : fournir une assistance technique pour la rédaction des codes fiscaux ; mettre en place des administrations fiscales spéciales où le pragmatisme serait particulièrement souligné ; lier l'octroi de l'aide à l'amélioration des recettes internes ; aider à enrayer les extractions fiscales illicites (p. ex., les taxes illégales perçues sur les transactions commerciales) ; et réduire les exonérations fiscales dans le cadre de l'aide postconflit. (Boyce 2009).

Consolidation de la paix et édification de l'État. L'accent a été récemment mis sur la nécessité de conjuguer les efforts de consolidation de la paix et d'édification de l'État (OCDE-CAD 2009a, DFID 2009). La consolidation de la paix englobe les mesures à prendre dans les milieux affectés par les conflits ou d'après-guerre dans le but explicite de prévenir des conflits violents et de promouvoir une paix durable (OCDE-CAD 2005, 2009). L'édification de l'État est perçue comme une action destinée à renforcer les capacités, les institutions et la légitimité de l'État dans le cadre d'un processus politique efficace de négociation des exigences mutuelles de l'État et des groupes sociaux (OCDE-CAD 2009). Les conflits violents entravent l'efficacité et la légitimité des institutions de l'État. Parallèlement, la paix peut difficilement être maintenue à moins qu'un minimum des fonctions étatiques ne soit assuré. Par conséquent, la consolidation de la paix et l'édification de l'État constituent des objectifs clés pour stabiliser les situations de fragilité ; leur réalisation crée un climat favorable au développement économique.

Un programme d'édification de l'État qui vise essentiellement la reconstruction des institutions clés peut appuyer le processus de croissance, améliorer la capacité d'absorption et la gestion des flux d'aide du pays destinataire et avoir un impact sur la réduction de la pauvreté à travers les prestations de services. De même, la légitimité de l'État peut être renforcée si on améliore la sécurité des personnes et la primauté du droit, ce qui contribuerait à réduire l'éventualité des conflits si la non-violence est privilégiée dans la médiation des différends. La légitimité dépend aussi d'une plus grande obligation de rendre compte interne. Il s'agit, entre autres, de diversifier les mécanismes de responsabilité, aussi bien

dans les organismes non gouvernementaux (société civile) que dans les institutions officielles chargées de l'obligation de rendre compte (comme le Parlement), et d'améliorer la transparence dans les domaines clés de la prise des décisions et de la perception des recettes (p.ex., la gestion des ressources naturelles). Il est aussi important de se concentrer sur la création d'emploi, notamment pour les jeunes au chômage. La consolidation de la paix et l'édification de l'État de cette sorte exigeront vraisemblablement plus de ressources que ne le demande la réduction directe de la pauvreté.

Renforcer les capacités de l'État. L'accent mis sur l'amélioration de l'efficacité de l'État requiert une assistance technique à court et long termes pour renforcer les capacités nationales à disposer d'administrations publiques réactives et responsables et à procéder à la prestation des services dans les secteurs public, non gouvernemental ou privé, par la mise en œuvre, à l'échelon national, de projets qui complètent l'aide budgétaire octroyée. Ignorer le gouvernement en utilisant d'autres mécanismes de prestation de services non seulement ne renforce pas les capacités publiques, mais les déplace et pourrait en fait endommager le peu de capacités qui étaient présentes auparavant. En fin de compte, le meilleur moyen de renforcer les capacités consiste à « apprendre progressivement par l'action ». À l'exception de quelques gros investissements concentrés, l'assistance internationale octroyée par le biais de l'aide budgétaire permettrait à de nouveaux gouvernements de s'acquitter de leurs fonctions les plus importantes, à savoir : fixer des priorités, effectuer des choix difficiles et gérer les dépenses. L'appui au budget public, au lieu du financement de certains projets coûteux et distincts, permettrait mieux de renforcer les capacités dans le long terme.

Selon François et de Sud (2006), l'aide budgétaire a d'autres avantages par rapport au financement des projets. Premièrement, l'aide budgétaire améliorerait la possibilité que les fonds des bailleurs aillent au-delà des capitales des pays et atteignent les zones rurales, ce qui contribuerait à rectifier le développement déséquilibré, qui constitue en soi une cause éventuelle de fragilité. On soutient qu'en agissant dans le cadre de ses propres systèmes, le gouvernement serait plus en mesure d'atteindre les pauvres du milieu rural. Les bailleurs éprouvent des difficultés à ce faire, pour plusieurs raisons, notamment pour assurer la sécurité de leur personnel. Deuxièmement, l'octroi de l'aide budgétaire réduirait la lourde « empreinte étrangère » des bailleurs de fonds, qui peut entraîner des distorsions dans l'activité économique et les marchés du travail (p. ex., les salaires élevés dans les unités de mise en œuvre des projets) ; leurs effets créent rapidement des ressentiments dans la plupart des situations de fragilité, surtout dans les pays qui sortent de conflits. Troisièmement, ceci réduirait le poids des demandes des projets et des processus d'aide fragmentés sur les ressources déjà limitées de l'État et dont la plus grande partie est affectée à d'autres fins pour satisfaire les exigences des différents bailleurs de fonds.

3.2 Gérer le risque dans le cadre de l'octroi de l'aide budgétaire

L'examen des informations exploitées dans ce document porte à croire qu'il serait avantageux de procéder à une analyse plus exhaustive des éléments de risques recensés dans les documents liés aux CAS et aux OAB. Les risques sont généralement plus élevés dans les situations fragiles. Sur la base d'une analyse politique et économique solide de la situation, la coordination entre les bailleurs de fonds et la question relative à l'impact collectif revêtent une importance capitale, car elles permettent aux institutions de prendre des

décisions éclairées sur l'opportunité d'intervenir de cette manière dans des situations où il n'est pas possible de maîtriser totalement les résultats. Des tensions et des arbitrages existent aussi entre, d'une part, les résultats que les organismes cherchent à promouvoir (ou à prévenir) par leurs interventions, comme la stabilité, l'absence de violence et des institutions publiques plus fortes et mieux gérées ; et, d'autre part, les résultats qui sont en fait des conséquences néfastes imprévues telles que le risque de nourrir la corruption ou de ne pas pouvoir rendre compte de l'utilisation des fonds décaissés. À une extrémité, les préoccupations au sujet des « conséquences imprévues » peuvent amener un organisme à ne pas intervenir du tout, ou alors à intervenir de façon très conservatrice, restreinte et rigide. Il est indispensable de trouver le juste milieu, mais cet équilibre est susceptible de changer avec le temps, ce qui nécessite une réévaluation régulière de la situation.

Gestion du risque. La gestion du risque est formée des trois piliers suivants : l'identification initiale, l'atténuation et le suivi du risque. Le risque peut être exprimé par la probabilité d'un préjudice futur — où le « préjudice » désigne un résultat non souhaité. La gestion du risque est une tentative de gestion des événements futurs en agissant dans le présent.⁹ Quatre scénarios peuvent être décrits : i) les résultats dus au pur hasard et dont le dénouement ne dépend de personne ; ii) les situations où plusieurs facteurs influent sur le résultat et que la personne qui prend le risque maîtrise peu ou pas du tout ; iii) les situations risquées, mais où il est possible d'influencer sensiblement le résultat ; et iv) les situations où le résultat peut être entièrement maîtrisé. Dans les cas « typiques », la plupart des interventions d'aide relèvent de la catégorie (iii). Dans des milieux fragiles, il est souvent plus difficile d'influencer les résultats. Dans le cas présent, il est possible que les événements relèvent de la catégorie (ii) qui comporte le plus de risques (OCDE-CAD 2010). Dans ces cas, la question suivante est posée : étant donné la multiplicité des facteurs de risque, quelles sont les mesures qui peuvent être adoptées pour minimiser/atténuer les risques identifiés et optimiser la probabilité de réalisation des résultats escomptés ?

Risque politique. Les OAB recourent aux systèmes nationaux pour financer directement les budgets, ce qui peut donc avoir des répercussions politiques. Ces OAB peuvent parfois être conformes aux résultats escomptés, en contribuant par exemple à asseoir la légitimité de l'État avec des dirigeants déterminés à engager des réformes. Toutefois, si les répercussions politiques ne font pas l'objet d'une évaluation et d'un suivi soignés, les OAB peuvent également avoir des impacts négatifs imprévus sur la politique nationale et la stabilité du pays. À titre d'exemple, les paiements effectués dans le cadre de l'appui budgétaire avant une échéance électorale risquent de donner une fausse impression au sujet des bailleurs de fonds et favoriser le parti au pouvoir par rapport aux autres formations politiques. Par conséquent, accorder une plus grande attention à l'économie politique des situations fragiles est indispensable à l'évaluation du risque politique d'un pays. Le risque politique affecte de différentes manières les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Les bailleurs de fonds multilatéraux tendent à être moins exposés à ce risque et sont plus prévisibles aux yeux des gouvernements partenaires, mais ils devraient néanmoins procéder à une analyse politique et économique *ex ante* convenable pour veiller à ce que leurs ressources appuient des régimes légitimes.

Risque économique. Bien que l'appui budgétaire constitue certes un élément indispensable à l'amélioration des résultats économiques et sociaux, son octroi doit néanmoins

être en cohérence avec le milieu macroéconomique plus élargi. Plus précisément, un cadre macro-économique crédible doit être en place et de préférence bénéficier de l'appui d'un engagement programmatique du FMI, ce qui peut contribuer à atténuer le risque de gaspillage final des ressources supplémentaires du fait d'une politique budgétaire, monétaire et de change incohérente. En outre, il est important de tenir compte de la capacité d'absorption, aussi bien au plan macro — où des poussées soudaines de l'aide budgétaire peuvent entraîner l'inflation et des pressions sur la monnaie — qu'au plan micro — où des dépenses additionnelles risquent d'être inefficaces. Les trois institutions réalisent rarement des analyses de la capacité d'absorption de chaque pays destinataire. La coordination avec le FMI est importante pour faire en sorte que le financement octroyé au titre de l'aide budgétaire soit pris en compte dans le programme macroéconomique.

Risque fiduciaire. Les situations de fragilité ont pour caractéristique commune leur très faible capacité institutionnelle qui favorise la mauvaise gestion des fonds. Les faiblesses des systèmes bureaucratiques les rendent susceptibles à la corruption et à l'incompétence, ce qui fait augmenter les risques de fuite. Par ailleurs, dans la plupart des situations fragiles, le contrat social entre l'État et la société ne peut qu'être faible, car la société civile n'est pas en mesure de surveiller les actions de l'État. Ces caractéristiques peuvent accroître le degré de propension à la corruption, qui se trouve exacerbée lorsque les systèmes de régulation destinés à maîtriser cette tendance sont limités. Dans ce type de situations, les bailleurs de fonds s'entourent de précautions spéciales avant d'engager leurs ressources dans le cadre des OAB. Sur la base de diagnostics communs comme les revues de la performance de la gestion de finances publiques (PEFA), l'analyse du risque fiduciaire aide à rassembler des informations qui permettent de prendre des décisions éclairées.

Le choix des instruments de l'aide a des répercussions importantes sur le degré d'exposition au risque. L'aide à la balance des paiements liée aux dépenses publiques d'importations peut contribuer à un meilleur suivi des dépenses et constitue par conséquent un type d'aide budgétaire moins exposée aux risques fiduciaires. L'autre option consiste à canaliser les ressources par le biais des MDTF dont le décaissement obéit à des mécanismes fiduciaires stricts bien précis. Une autre option à court terme consiste à mettre en place des garanties fiduciaires qui peuvent être utilisées pour faire face à des risques précis, lorsqu'il est important de fournir une aide budgétaire pour renforcer les systèmes budgétaires. Ces garanties peuvent empêcher le détournement des fonds des bailleurs, mais s'accompagnent de frais supplémentaires qui sont non seulement administratifs, mais aussi dus à l'utilisation de systèmes parallèles susceptibles de compromettre le processus de mise en place des systèmes nationaux (p. ex., la passation des marchés ou les audits). Ainsi, la décision d'instituer des garanties, ainsi que le choix et la mise au point des garanties qui conviennent, doivent faire l'objet d'une réflexion soignée pour les adapter aux réalités du pays.¹⁰

Pourtant, l'intérêt manifesté par les gouvernements partenaires à l'égard de l'aide budgétaire est particulièrement utile en ce sens qu'il permet de mettre en place des mesures d'incitation pour faire en sorte qu'ils s'engagent à combattre la corruption et à réformer la GFP. Le dialogue sur les politiques peut aussi porter sur les questions essentielles à une meilleure gouvernance. Le choix d'octroyer une aide budgétaire et de courir le risque lié au détournement doit donc être évalué en fonction des avantages que conférerait la

collaboration effective avec les pouvoirs publics en vue de promouvoir des réformes sensibles, mais très importantes en matière de lutte contre la corruption et de réforme de la GFP, objectifs qui sont difficiles à atteindre autrement ou par les projets. En cherchant à déterminer si les avantages sont supérieurs aux risques, les bailleurs de fonds ne doivent pas perdre de vue le fait que les démarches contraignantes/de projets offrent davantage la garantie que les fonds ne seront pas détournés à d'autres fins, mais ne proposent pas de solutions au problème systémique sous-jacent et, vu sa nature fongible, le financement des projets n'est pas moins exposé au risque fiduciaire.

Risques associés à la non-intervention. Le défi à relever dans les situations de fragilité consiste à trouver des modes de fonctionnement qui maintiennent le risque à un niveau tolérable sans pour autant compromettre l'objet de l'intervention. Le plus souvent, l'analyse du risque consiste à trouver les moyens de réduire ou d'éliminer les risques mis en évidence, notamment ceux auxquels pourraient être confrontés les bailleurs de fonds. Étant donné qu'il est admis que l'aide budgétaire (notamment l'appui budgétaire) comporte des risques du fait que les ressources transférées au budget de l'État sont fongibles, une évaluation des risques de fuite et d'utilisation potentiellement abusive des fonds octroyés constitue souvent un facteur déterminant de la décision de s'engager ou pas. D'autre part, l'effet d'entraînement sur l'efficacité de l'État, la stabilité macroéconomique et l'instabilité sociale et politique signifie que l'aide budgétaire joue un rôle potentiellement déterminant en luttant contre la propension d'un pays à retomber dans une situation d'instabilité et de conflit. Dans le contexte d'une crise macroéconomique (telle que la récente récession économique mondiale), les risques liés à l'absence d'intervention par un appui budgétaire à décaissement rapide sont amplifiés et mettent en péril les fonctions essentielles de l'État, comme la prestation des services et la sécurité. Ces aspects devraient faire l'objet d'une plus grande attention dans la préparation des documents liés aux CAS et aux OAB.

Vers une typologie des risques. Une analyse plus cohérente et plus exhaustive des risques peut aider les institutions à prendre des décisions réellement éclairées et rehausser l'argument en faveur des interventions d'aide dans les milieux difficiles. Plus précisément, il est admis que le risque politique fait l'objet de peu d'attention (ce qui justifie les appels à se focaliser davantage sur l'« économie politique ») et certaines institutions ont tendance à s'intéresser principalement aux risques financiers. Ceci renforce l'opinion selon laquelle l'analyse du risque porte surtout sur le risque institutionnel et une attention inégale est prêtée au risque que la présence ou l'absence d'une aide budgétaire fait courir en termes de paix, de stabilité et de réforme dans le pays partenaire. Pour améliorer la qualité de l'analyse du risque, une typologie des différents risques présents dans les situations fragiles peut être adoptée pour chaque pays, car le contexte local modifierait le poids relatif accordé aux différents types de risques (voir encadré 5).

3.3 Traiter les arbitrages entre les instruments, la prévisibilité et l'efficacité de l'aide

L'aide budgétaire peut éventuellement rendre le financement plus prévisible. Cependant, des degrés d'incertitude subsistent — à cause à la fois des modes de conception et de décaissement des OAB et des réalisations du gouvernement — et, de ce fait, les différents pays auraient du mal à planifier et à exécuter leurs propres budgets avec un certain degré

Encadré 5. Typologie des risques

1. **Risque politique et institutionnel.** Risque de contribuer par inadvertance aux conflits par le truchement de l'aide budgétaire, p.ex., devenir un élément d'une économie de guerre ou d'économies parallèles, ce qui fragiliserait les destinataires de l'aide ; risque lié à un préjudice politique non intentionnel en termes de retombées de l'aide, p. ex., les répercussions sur les modalités du partage du pouvoir et de la transition ; risque de favoriser certains groupes (tels que les élites dominantes et intransigeantes du secteur des affaires) ; le risque lié à des stratégies politiques incohérentes des bailleurs de fonds.

2. **Risque économique.** Risque d'instabilité macroéconomique (p. ex., l'inflation, l'instabilité des prix, les fluctuations de la monnaie) susceptible de réduire les avantages liés à l'appui budgétaire ; le risque que cet appui budgétaire puisse lui-même entraîner des tensions sur les prix ou la monnaie ; risques et possibilités économiques dus à l'emploi des systèmes de passation des marchés locaux plutôt qu'internationaux ; risque lié à la politique budgétaire : manque de contrôle sur les dépenses publiques, recettes fiscales souvent imprévisibles ou limitées.

3. **Risque financier.** Risque lié à l'aide octroyée par le biais de systèmes nationaux par manque de capacités et d'aptitudes locales (crédibilité du budget, efficacité des procédés et contrôles de l'exécution du budget, fiabilité de la comptabilité et de la transmission des rapports, qualité, l'exhaustivité et la régularité des contrôles de l'audit externe, risque associé à la passation des marchés) ; risques connexes de corruption liés au manque de suivi effectif ou de contrôles politiques.

4. **Risque technique et opérationnel.** Risques liés à la sécurité opérationnelle (p.ex. la sûreté du personnel) ; risque d'échec du programme ou de conséquences imprévues d'une appréciation incorrecte des réalités locales, d'une mauvaise évaluation des besoins, des données inexactes ou peu fiables ; risque associé au manque de capacités des bailleurs de fonds/organismes en matière de gestion et de suivi de la mise en œuvre ; risque lié à l'absence de mesures incitatives ou de délégation des pouvoirs pour la prise et la gestion des risques.

Source : OCDE-CAD 2010.

de prévisibilité. Ce problème est particulièrement exacerbé lorsque les paiements au titre de l'appui budgétaire fondé sur les politiques sont suspendus ou ne sont pas approuvés, ce qui pourrait avoir des effets d'entraînement importants sur la stabilité politique et sociale. La possibilité d'un appui fondé sur les politiques — qui financerait les dépenses plus discrétionnaires, comme l'extension du réseau routier — est plus susceptible de donner lieu à des perturbations du financement lorsqu'un gouvernement ne remplit pas une condition importante. Toutefois, certaines dépenses incompressibles doivent être protégées (p. ex. les salaires et certains coûts de fonctionnement essentiels au gouvernement) pour éviter la dégradation des institutions. Dans le cas de ces fonctions essentielles, un flux d'aide budgétaire prévisible est hautement souhaitable.

Cependant, trop s'évertuer à garantir une prévisibilité totale des OAB fondées sur les politiques risquerait de faire oublier l'effet de levier et l'impact potentiels que l'aide budgétaire peut avoir sur les réformes et les initiatives d'édification de l'État. La prévisibilité à moyen terme peut s'avérer superflue dans des milieux fragiles, mais il faut éviter de prendre des décisions hâtives sur le retrait de l'appui en réaction à des situations éventuelles qui peuvent survenir à court terme. De même, l'obligation de réaliser des régimes onéreux d'audit destinés non pas à éclairer l'opinion sur les réformes initiées par les dirigeants, mais plutôt à recenser les cas d'infraction compromet souvent l'idéal d'un partenariat constructif, sans

compter qu'il a pour effet de rendre les décaissements encore plus imprévisibles. L'une des options qui n'a pas encore été suffisamment exploitée consiste à examiner les fonctions complémentaires des OAB fondées sur les politiques et à appuyer les dépenses de fonctionnement, par le biais d'autres types d'instruments et de sources de financement — y compris les MDTF — notamment lorsque l'État n'est pas en mesure de mobiliser un volume de recettes qui suffirait à couvrir les dépenses essentielles et éviter l'implosion. En cas d'inversion de la politique, les bailleurs de fonds pourraient affiner la panoplie des options dont ils disposent (notamment l'aide par les projets) pour éviter de faire subir aux pays les conséquences néfastes des retards ou des suspensions de décaissements par le biais d'un mécanisme unique.¹¹ Par la même occasion, il est important d'examiner les compromis à faire entre l'octroi d'une aide budgétaire améliorée et mieux coordonnée par les bailleurs de fonds et la nécessité d'éviter l'intermittence mondiale des décaissements de l'aide.

4. Quelques éléments d'information sur l'aide budgétaire : Analyses rétrospectives et études de cas

Cette section récapitule les résultats des analyses rétrospectives effectuées par la BAD, la CE et la Banque mondiale sur les prêts fondés sur les politiques, ainsi que les conclusions de quatre études de cas — réalisées au Burundi, en République centrafricaine (RCA), en Guinée-Bissau et en Sierra Leone — où au moins deux des institutions concernées ont entrepris des OAB simultanés. Cette section a pour buts d'examiner les informations sélectionnées ; de les comparer à la discussion critique contenue dans les Sections 2 et 3 ; et, et d'ancrer davantage les recommandations qui sont données dans ce document et présentées en Section 5 dans les expériences propres à chaque pays.

4.1 Données de fait mises en évidence par les analyses rétrospectives sur l'appui budgétaire¹²

Il en ressort que les *décisions de commencer* à octroyer un appui budgétaire ont été essentiellement politiques et caractérisées par la mise en place d'opérations autonomes. Dans la plupart des cas, les OAB n'étaient pas initialement prévues, mais sont devenues une réalité dans plusieurs pays présentant de nombreuses possibilités. Ainsi, selon les conclusions de l'analyse rétrospective de la Banque mondiale, une série de programmes d'OAB dans des situations fragiles n'est pas habituellement envisagée (conformément à ses directives susmentionnées), même si un ensemble d'opérations autonomes, à tranche unique ont par la suite vu le jour dans certains pays. Par conséquent, il ne semble guère y avoir de certitude concernant la prévisibilité de ce type d'aide. Bien que cette démarche soit compréhensible dans la mesure où la Banque mondiale cherche à établir ou à maintenir son engagement dans un environnement à haut risque, elle peut néanmoins faire perdre l'occasion de lier l'aide budgétaire à un programme d'assistance plus vaste et mieux coordonné, *ex ante* ; elle peut aussi aider les gouvernements des pays destinataires à donner la priorité à un plan de réforme à moyen terme.

L'analyse rétrospective de la CE conclut que les *critères d'éligibilité* ont été interprétés avec souplesse et en tenant compte du sens de la transition (« bonne volonté en faveur du changement ») et des risques et avantages potentiels. Toutes les institutions ont rationalisé

les *conditionnalités*. Les OAB restent surtout axées sur la gouvernance économique, confirmant ainsi les préoccupations générales liées au niveau élevé du risque fiduciaire. À titre d'exemple, selon l'analyse rétrospective de la BAD, 74 pour cent des conditions de décaissement au titre des OAB sont liées à la gouvernance économique et financière. Soixante-treize pour cent (73 %) de ces conditions mettent l'accent sur la GFP, tandis que 17 % portent sur la gestion économique, notamment sur le milieu des affaires et des investissements. Toutes les analyses rétrospectives font également remarquer que *le bien-fondé de l'aide budgétaire* peut être mieux articulé. Les rapports qui existent entre le déploiement des OAB, le passage de la situation de crise à la résilience, et l'impact que les bailleurs de fonds en aidant à réaliser ces objectifs ne sont pas examinés en profondeur dans les documents relatifs à ces opérations.

L'analyse rétrospective de la Banque mondiale fait remarquer que les OAB citent couramment les principaux *risques* suivants, entre autres : la reprise des conflits/troubles internes, le risque politique (manque de capacités/volonté politiques d'engager des réformes), les contraintes de capacités, le risque fiduciaire (surtout la corruption), l'instabilité macroéconomique ou budgétaire (l'incapacité de mobiliser des recettes intérieures) et, dans certains cas, la menace de débordement des conflits régionaux au-delà des frontières nationales du pays destinataire. Cependant, les *questions fiduciaires* sont souvent citées parmi les plus importantes dans les trois institutions, ce qui explique le fait que la GFP, la bonne gouvernance et la transparence occupent une place prépondérante dans les OAB et les opérations qui les accompagnent. Les contraintes de capacités font généralement l'objet des programmes complémentaires de renforcement des capacités. Selon l'analyse rétrospective de la Banque mondiale, les documents liés aux OAB sont trop optimistes quant à l'aptitude à agir malgré la faiblesse des capacités d'un pays : les opérations de suivi tendent à reconnaître que les capacités sont moins renforcées qu'initialement prévu dans les cycles antérieurs.

Toutes les analyses rétrospectives confirment la nature intermittente de l'appui budgétaire, ce qui réduit son efficacité. L'analyse rétrospective de la BAD indique que le décaissement est plus rapide, mais note néanmoins que des volumes importants d'appui budgétaire n'ont pas été décaissés en temps voulu. À l'évidence, les retards de décaissements sont souvent dus aux mauvais résultats du programme de réformes publiques, ce qui a pour effet de retarder l'approbation des projets.¹³ Toutes les études rétrospectives soulignent également l'importance de la *coordination de l'action des bailleurs de fonds* dans des situations fragiles. L'analyse rétrospective de la CE indique que la coordination entre les bailleurs de fonds en matière d'appui budgétaire est indispensable. Elle souligne par ailleurs l'utilité du rôle que les PA et les CER peuvent jouer dans la réalisation et l'évaluation des progrès (le cas échéant). La Banque mondiale met toutefois en garde contre la rigidité que ces outils peuvent introduire et fait valoir que la souplesse est nécessaire pour permettre aux bailleurs de fonds de réagir face aux risques et d'intervenir rapidement en temps de crise ou de modification des circonstances des pays, conformément à leurs directives opérationnelles (Encadré 6).

4.2 Données concrètes mises en évidence par certaines études de cas

Lors de l'élaboration de ce document, un certain nombre d'études de cas ont été effectuées sur l'aide budgétaire au Burundi, en RCA, en Guinée-Bissau et en Sierra Leone (Horton

Encadré 6. Position naissante de la Banque mondiale sur les PA et les CER

PA. Les PA exigent que les partenaires s'accordent sur un cadre de politique commune, mais leurs objectifs et exigences en matière de décaissement varient. La politique de la Banque mondiale (comme celle de la BAD) consiste à effectuer des versements directs dans le budget d'un pays sur la base des actions antérieures de réforme des politiques ; la politique de la CE consiste à effectuer des versements en fonction des résultats ou des cibles établis. Par ailleurs, certains bailleurs de fonds peuvent réserver des fonds et canaliser l'appui budgétaire sectoriel de sorte à financer les plans de travail et les budgets propres à chaque secteur, tandis que d'autres (p. ex., la Banque mondiale) procèdent autrement. Les PA sont également confrontés à d'autres défis. Par exemple, le mandat des bailleurs de fonds bilatéraux peut exiger qu'ils incluent dans leur financement la conditionnalité relative à la gouvernance politique (comme l'organisation d'élections libres et justes), tandis que protocoles d'entente des organismes multilatéraux peuvent leur interdire de tenir compte des considérations d'ordre politique dans leur prise de décisions. Dans beaucoup de cas, la solution consiste à insérer des clauses qui stipulent explicitement que chaque bailleur de fonds doit respecter sa propre législation ou ses propres statuts ; mais ces solutions prennent beaucoup de temps et peuvent mettre la bonne volonté des bailleurs à rude épreuve. Le processus de conclusion des protocoles d'accord est plus efficace lorsque les documents évitent la complexité et les prescriptions rigides. La souplesse inhérente suscite de la part des bailleurs de fonds une prompt réaction en temps de crise. Dans certains cas, les bailleurs de fonds se sont mis d'accord sur l'objectif final des OAB, mais ont reconnu le fait que des politiques institutionnelles divergentes ne favorisent pas l'harmonisation complète de leurs procédures. Dans d'autres cas, les PA contiennent des clauses souples pour tenir compte des divergences entre les bailleurs de fonds, ou ajoutent des clauses spéciales d'« exception » qui excluent un ou plusieurs bailleurs d'une clause ou d'une démarche particulière (p. ex., Sierra Leone, Tanzanie).

CER. Les institutions ont réalisé des progrès significatifs dans l'harmonisation de leurs PPD en appliquant les modalités de l'Appui budgétaire à bailleurs multiples (MDBS). Ceci a contribué à une plus grande réduction des coûts de transaction des pays et favorisé une collaboration plus étroite entre les bailleurs de fonds. Ce processus a également renforcé la coordination en vue de la définition et du choix des réformes à engager, des résultats à atteindre et dont il faut assurer le suivi. Des CER communs ont été établis pour remplacer les matrices de programmes qui font double emploi et divergent souvent. Pourtant, les modalités des MDBS créent de nouveaux défis aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour leurs clients. Au Bénin, les pouvoirs publics ont proposé qu'il y ait plus de souplesse dans les CER afin d'adapter les conditions de décaissement à la conjoncture. En Tanzanie, les autorités publiques ont réaffirmé que le cadre du MDBS ne parvient pas à concilier entièrement les intérêts et les priorités du gouvernement et des bailleurs de fonds. En Ouganda, les autorités ont critiqué la démarche axée sur les résultats prônée dans le CER et font remarquer que les bailleurs de fonds doivent non seulement faire le suivi des résultats, mais également aider à identifier les politiques et les réformes institutionnelles qui permettraient d'obtenir ces résultats. Dans certains cas, il a été difficile d'adapter le contenu des CER pour qu'ils reflètent les nouvelles problématiques qui ont émergé au plan structurel à moyen terme (p. ex., la crise alimentaire et la crise financière internationale). Au Mozambique, les MDBS font appel à plus de 70 groupes de travail sectoriels, ce qui rend la tâche fastidieuse aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour les pouvoirs publics.

Source : Banque mondiale 2009a.

2009). Ces pays étaient ou sont en train de sortir de graves conflits internes, mais ont réussi à préserver une paix relative, bien que fragile (Guinée-Bissau et RCA) au cours de ces quelques dernières années. Dans l'ensemble, ces résultats corroborent les conclusions des analyses rétrospectives et sont pertinents dans le contexte de la discussion de la Section 2.2 et des critiques énoncées dans la Section 3.

Capacité d'absorption et montants de l'appui budgétaire. Les études de cas confirment la rareté des évaluations systématiques du volume d'aide que les pays destinataires peuvent absorber efficacement. Les trois institutions ne s'acquittent pas systématiquement de ces tâches importantes et le FMI le fait de manière occasionnelle (p. ex. Guinée-Bissau, Sierra Leone.) Les études de cas font également ressortir le fait que les montants consentis au titre de l'appui budgétaire varient considérablement d'un pays à l'autre. En RCA, habituellement considérée comme une « orpheline de l'aide », l'appui budgétaire reçu entre 2001 et 2008 constitue en moyenne près de 2 pour cent son PIB. Pendant la même période, l'appui budgétaire s'élevait à environ 13 pour cent du PIB au Burundi, à près de 9 pour cent en Sierra Leone, et à presque 6 % en Guinée-Bissau. Il n'est pas facile de déterminer si ces différences sont dues au volume relatif des besoins financiers du pays, à des considérations politiques (ou aux nouvelles opportunités offertes), ou à ces deux raisons à la fois.

Causes fondamentales de la fragilité et du risque. Les conclusions des analyses rétrospectives ne permettent pas d'affirmer à partir des études de cas que les OAB ont été perçues comme un élément clé d'un paquet d'initiatives qui peut être déployé pour renforcer le passage de la fragilité à la résilience, même si une telle transition n'est pas sans heurts. Les documents des OAB ne s'attachent pas suffisamment à démontrer que l'appui budgétaire dans des situations fragiles peut comporter plus d'avantages que dans des situations de non-fragilité. Malgré les déclarations, les causes de la fragilité ne font pas l'objet d'une attention explicite et les réformes/changements requis pour améliorer les principales institutions et la prestation des services, au-delà de la GFP, qui sont nécessaires pour édifier un État efficace, renforcer sa légitimité vis-à-vis de sa population et aider à rétablir un climat de confiance (p. ex., en intervenant dans les secteurs du droit et de la justice, dans le milieu rural et au niveau des communautés). Les analyses du risque tendent à se focaliser sur les risques auxquels s'exposent les institutions des bailleurs de fonds plutôt que sur une discussion complète des aspects du risque sur la base d'une typologie des risques.

Évolution des décaissements. L'alignement sur les systèmes nationaux est relativement faible. Les fonds sont souvent décaissés au cours du troisième ou du quatrième trimestre de l'exercice financier du pays et non au cours du premier ou du deuxième trimestre, ce qui diminue l'efficacité de la gestion du budget. Les décaissements ont enregistré des retards par rapport aux dates prévues et parfois les montants effectivement décaissés étaient très inférieurs à 100 pour cent (ceci est particulièrement vrai pour les tranches variables de la CE). Les retards de décaissements ont forcé les pays destinataires soit à réduire leurs dépenses de fonctionnement inscrites au budget, soit de maintenir les montants inscrits au budget en obtenant des financements supplémentaires. La mobilisation des financements supplémentaires auprès de la Banque centrale ou sous forme de prêts consentis par les banques commerciales est devenue une pratique courante (Burundi, RCA, Guinée-Bissau et Sierra Leone), mais le remboursement de la dette intérieure n'a pas été effectué dans certains cas (Guinée-Bissau). Ainsi la lenteur du décaissement accroît les coûts en faisant augmenter les taux d'intérêt, affecte défavorablement la viabilité de la dette et réduit le montant des crédits disponibles pour le secteur privé.

Conditionnalités et suivi et évaluation des programmes. Conformément aux directives et aux pratiques optimales, les trois institutions ont toutes réduit le nombre de conditions

des OAB et adopté une matrice commune de GFP et, dans certains cas, un CER commun sur lequel se fonde la conditionnalité. Des divergences subsistent quant à la nature des conditionnalités imposées par chaque institution, du fait des différences dans la conception des OAB examinées plus haut. La CE maintient son approche fondée sur les résultats et la Banque mondiale et la BAD continuent à se concentrer sur les actions antérieures et les antécédents en termes de respect des conditions. Dans l'ensemble, les programmes de S&E ayant été relativement négligés dans tous les pays, le risque existe que le S&E continuera simplement à évaluer la conditionnalité — ainsi que certains résultats à plus long terme précisés dans les cadres de résultats liés aux éléments clés des SND/SRP — au lieu de mesurer l'avancement par rapport aux principales mesures de base à prendre pour atteindre la stabilité et la résilience, notamment l'avancement vers la consolidation de la paix et l'édification de l'État, en élaborant des indicateurs intermédiaires.

Coordination de l'action des bailleurs de fonds. Bien que la coopération s'améliore et se structure davantage (p. ex., des PA ont été signés dans tous les pays), des malentendus peuvent encore survenir. En ce qui concerne la réforme de la GFP, les organismes ont exprimé des points de vue divergents sur les priorités, en partie du fait de leur préférence pour tel ou tel outil de diagnostic. Lorsqu'ils sont mal gérés, ces désaccords peuvent entraîner un retard dans l'organisation de l'appui en faveur des principales réformes de politique. Dans le cas des décaissements liés aux CER communs, des tensions ont surgi lorsque les retards étaient dus aux blocages imposés par une institution, sans l'accord des autres. Il faut donc nuancer le débat sur les PA et les CER en tenant compte des réalités de chaque pays (Horton 2009, voir Encadré 6).

5. Améliorer l'efficacité de l'octroi de l'aide budgétaire dans les situations fragiles

Cette section formule des recommandations sur la base de la discussion contenue dans ce document et de la revue des preuves provenant des analyses rétrospectives et des études de cas. Ces recommandations visent à améliorer la coordination et la gestion des risques liés à l'aide budgétaire dans les situations de fragilité au sein des trois institutions concernées. À la lumière de la multiplicité des démarches adoptées par chaque institution et de l'évolution à ce jour du traitement de certaines questions soulevées ici, les recommandations proposées dans cette section pourraient ne pas s'appliquer de la même manière à tous les partenaires. De même, étant donné la grande diversité des situations fragiles, les évaluations propres à chaque pays doivent en fin de compte orienter les décisions relatives au calendrier des interventions, au choix des instruments et aux sources de financement. En guise de conclusion, cette section fait quelques suggestions concernant les étapes suivantes et les domaines qui devraient faire l'objet d'autres travaux et études de recherche.

5.1 Principales recommandations

I. Renforcer la coordination de l'action des bailleurs de fonds. Les consultations menées pour la rédaction de ce présent document démontrent que les trois institutions poursuivent les mêmes objectifs et sont disposées à coopérer. En dépit de quelques divergences sur les politiques et les pratiques opérationnelles, celles-ci ne sont pas d'une ampleur telle

qu'elles constitueraient des obstacles réels à l'adoption d'une démarche plus coordonnée en matière d'aide budgétaire. L'amélioration de la coordination semble particulièrement pertinente pour la prise de décisions éclairées sur l'engagement, le choix d'instruments convenables d'intervention, la coordination de l'assistance technique et des plans de renforcement des capacités et l'échange des informations relatives aux analyses des risques et de l'économie politique. La coordination peut être renforcée entre les institutions tant au niveau des sièges que des pays, en multipliant les interactions avec les équipes pays (y compris les dirigeants et les pouvoirs publics des pays partenaires). Il est tout à fait possible de réduire les coûts de transaction en trouvant des moyens qui ne soient ni légalistes ni bureaucratiques de renforcer le dialogue opérationnel et les partenariats entre les institutions. La coordination avec le FMI est également importante pour s'assurer que l'aide budgétaire repose sur un cadre macroéconomique crédible.

Recommandation précise : veiller à meilleure coordination entre les institutions au niveau tant du siège que des pays, aux stades cruciaux du cycle de l'aide budgétaire et trouver des moyens non légalistes et non bureaucratiques de renforcer la concertation et les partenariats au plan opérationnel.

II. Renforcer la raison d'être de l'aide budgétaire dans les situations fragiles. L'aide budgétaire peut jouer un rôle important dans la stabilisation du cadre macrobudgétaire et dans le renforcement des capacités de l'État en s'appuyant sur les systèmes nationaux. Les documents liés aux CAS et aux OAB doivent se référer davantage et accorder plus d'attention au rôle, de plus en plus reconnu, que l'aide budgétaire joue en matière de soutien des initiatives à plus long terme de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Pour ce faire, il conviendrait de mettre en place des indicateurs intermédiaires, de les insérer aux cadres des résultats et de s'en servir pour évaluer les progrès réalisés dans la réalisation de ces objectifs à long terme.¹⁴ Les institutions pourraient donc souligner, de manière plus explicite, la place de l'aide budgétaire dans l'ensemble des programmes d'aide qui ont pour objet non seulement de réduire la pauvreté, mais encore de renforcer la transition de la fragilité à la résilience. Ces institutions doivent également reconnaître, de manière plus explicite, les avantages éventuels de l'aide budgétaire aux plans national, régional et mondial, notamment son aptitude à appuyer la stabilité politique et économique. En outre, il serait utile d'explorer les moyens de faire participer davantage la société civile et les parlements à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des éléments clés des OAB, afin d'améliorer les rapports entre l'État et les citoyens.

Recommandation précise : énoncer clairement comment l'aide budgétaire peut appuyer la transition vers la résilience (stabilité macrobudgétaire et politique, consolidation de la paix et édification de l'État, sécurité des personnes, dimensions régionales et mondiales) en association avec d'autres instruments d'aide.

III. Améliorer les connaissances sur l'économie politique. Les décisions relatives à l'aide budgétaire dans les situations fragiles doivent être éclairées par la compréhension de la nature complexe et hautement politique des processus de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Il ne suffit pas de se contenter de fonder les interventions sur l'apport de solutions techniques à court terme qui fournissent un appui budgétaire, renforcent les capacités et réhabilitent les institutions affaiblies et dégradées. Parvenir à comprendre

les interactions sociales et politiques complexes qui sont présentes dans ces contextes, en posant un regard analytique de l'histoire et de la culture, est d'une importance fondamentale lorsque les risques de l'aide budgétaire sont envisagés. Une telle analyse de l'économie politique nécessite la compréhension des causes fondamentales et souvent multiples des conflits antérieurs, les moteurs du comportement des élites et de la politique d'exclusion, les influences régionales et mondiales, ainsi que les attentes des citoyens à l'égard de l'État. Cette analyse doit être itérative et faire un suivi et une évaluation permanents du dynamisme qui caractérise inévitablement les situations d'après-guerre ou de fragilité.

Recommandation précise : entreprendre/commanditer/partager une analyse itérative de l'économie politique (p. ex., analyse des parties prenantes politiques), et se servir des conclusions pour prendre des décisions plus éclairées sur le bien-fondé de l'aide budgétaire, la gestion des risques et la promotion du dialogue sur l'action à mener avec les pays partenaires.

IV. Procéder à une analyse plus exhaustive du risque. L'importance accordée actuellement aux risques auxquels s'exposent les bailleurs de fonds (notamment le risque fiduciaire) doit s'apprécier davantage en fonction du risque que l'absence de l'aide budgétaire ferait peser sur la stabilité de l'État et la poursuite des réformes pilotées par le pays. Les documents liés à l'aide budgétaire devraient s'intéresser davantage à l'application d'une typologie des risques, à la discussion sur la gestion des risques et à leur atténuation. Une collaboration plus étroite au plan de l'analyse de risques et de la gestion des informations pourrait éventuellement aider à répartir les risques encourus par chaque bailleur de fonds, donc à les réduire. Il s'agit là d'une importante valeur ajoutée résultant d'une meilleure coordination des approches dans des situations comportant un plus grand nombre de risques. Il conviendrait aussi de mettre en relief les progrès accomplis en vue d'atteindre les résultats et de les comparer aux risques identifiés. Dans toutes les études de cas, des avancées se sont produites, notamment une appropriation nationale plus forte, plus d'importance accordée aux résultats à moyen terme et aux objectifs de développement national, une meilleure GFP, une promotion accrue de la responsabilité fiduciaire, une réduction des coûts de transaction aussi bien pour l'État que pour les bailleurs de fonds.

Recommandation précise : réaliser/commanditer/échanger les analyses du risque, adaptées aux caractéristiques propres aux situations fragiles, et utiliser les résultats pour améliorer la coordination des modes d'octroi de l'aide budgétaire.

V. Envisager des domaines d'intervention non conventionnels. La conception de programmes financés par l'aide budgétaire pourrait envisager de s'intéresser à des domaines non conventionnels (et au niveau infranational) le cas échéant, tout en préservant la sélectivité et la nécessité d'établir des priorités. Il est justifié et nécessaire de s'intéresser à la stabilisation macrobudgétaire, à la GFP et à la prestation des services sociaux essentiels. Toutefois, les institutions devraient se pencher davantage sur d'autres domaines qui ont été relativement négligés jusqu'à présent, mais qui pourraient contribuer grandement à asseoir la légitimité de l'État et à préserver la stabilité politique. Il s'agit, entre autres : de renforcer l'aptitude de l'État à générer des recettes intérieures ; de s'intéresser aux secteurs qui sont incontournables pour rétablir un climat de confiance entre l'État et les citoyens, comme la réforme du secteur de la sécurité,¹⁵ la primauté du droit et la justice ;

d'intervenir plus intensément au niveau infranational pour répondre aux revendications précises des régions/groupes (inégalités horizontales) ; et d'encourager la création de possibilités d'emploi décentes et durables. Ceci ne signifie pas qu'il faut élargir la portée des programmes, mais plutôt de s'intéresser à des domaines novateurs, tout en appliquant le même principe de sélectivité.

Recommandation précise : envisager d'intervenir dans de nouveaux domaines qui sont importants pour promouvoir la stabilité et la légitimité de l'État (p. ex. la réforme du secteur de la sécurité, la primauté du droit et de la justice, la création d'emploi), tout en préservant le principe de sélectivité, notamment au plan infranational, comme il convient dans chaque contexte national.

VI. Traiter les questions de prévisibilité et d'efficacité de l'aide. Les efforts consentis au niveau national en vue de la consolidation de la paix, de l'édification de l'État et de la réduction de la pauvreté appellent une aide budgétaire extérieure qui doit être octroyée de manière prévisible. Bien que les bailleurs de fonds multilatéraux soient censés être moins exposés que les bailleurs de fonds bilatéraux au risque fiduciaire et au risque politique, les uns et les autres demeurent confrontés aux défis de la prévisibilité. Les institutions pourraient envisager plus systématiquement la possibilité d'octroyer un appui budgétaire (programmatique) dans les situations de fragilité *ex ante*. Une telle démarche peut contribuer à intégrer l'aide budgétaire à un programme d'aide plus vaste et plus cohérent, et aider les pays bénéficiaires à accorder la priorité à des plans de réforme à moyen terme. Le rendement des pays peut certes varier, donc affecter l'aptitude à garantir la prévisibilité des ressources octroyées par le biais des prêts axés sur le rendement, mais il est possible de s'employer davantage à associer plusieurs instruments et sources de financement susceptibles d'être déployés pour appuyer le budget, ce qui permettrait à l'État de s'acquitter de ses fonctions essentielles. Le financement des dépenses de fonctionnement, par exemple par l'intermédiaire des MDTF, pourrait s'ajouter aux moyens plus classiques d'octroi de l'aide et contribuer à éviter des menaces à la stabilité de l'État, en cas de changement de politique susceptible de retarder l'appui budgétaire.

Recommandation précise : rehausser la prévisibilité de l'aide en réalisant un dosage équilibré des instruments/sources de financement du budget, et passer à un appui programmatique lorsque possible en utilisant une série d'opérations à tranche unique.

VII. Améliorer les systèmes de S&E. Un intérêt semble exister pour les systèmes conjoints de S&E des bailleurs de fonds, ainsi que pour l'appui aux systèmes nationaux. Les systèmes de S&E semblent s'inspirer des matrices des OAB et des cadres de résultats qui sont associés aux éléments clés des SND/SRP. La mesure des progrès réalisés en matière de consolidation de la promotion de la paix et d'édification de l'État demeure une tâche difficile, mais importante. Ceci est probablement surtout dû au fait qu'il est difficile d'établir un lien entre les OAB et les programmes qui en bénéficient et dont les objectifs à très long terme ne sont pas toujours clairement définis. Pourtant, les principes de l'OCDE-CAD relatifs à une intervention internationale éclairée dans les situations fragiles (2006) et le Programme d'action d'Accra (2008) recommandent qu'au niveau des pays les bailleurs de fonds et les pays en développement se fixent et soient en accord sur un ensemble d'objectifs de consolidation de la paix et d'édification de l'État qui soient réalistes et traitent

les causes des conflits et de la fragilité. Il semble par conséquent logique d'élaborer des systèmes de S&E susceptibles de mettre en évidence les progrès accomplis (ou l'absence de progrès) dans ces domaines. On pourrait élaborer ici des indicateurs de moyen terme et les intégrer aux cadres de résultats, par exemple en mettant l'accent sur les revendications, les inégalités horizontales et d'autres aspects pertinents qui existent entre les groupes et en leur sein.

Recommandation précise : élaborer des indicateurs de consolidation de la paix et d'édition de l'État pour mesurer la contribution de l'aide budgétaire à la réalisation de ces objectifs et intégrer les indicateurs intermédiaires dans les cadres des résultats afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs à long terme.

5.2 Domaines à explorer davantage et étapes suivantes

L'analyse effectuée dans ce document est une première contribution au débat sur les questions complexes qui se posent dans le domaine de l'aide budgétaire dans les situations fragiles. Elle préconise une plus grande coordination des démarches suivies par les institutions concernées. Pour l'avenir, il faut aussi renforcer la coopération de manière concrète afin de s'assurer que les interventions sont mieux réfléchies et plus à même de fournir un appui prévisible et cohérent dans les pays caractérisés par la faiblesse de leurs capacités et l'instabilité de leurs milieux environnants. À cet égard, ce document met en relief les domaines suivants, qui mériteraient d'être *approfondis davantage* :

- passer en revue les politiques institutionnelles, les orientations sur les procédures à suivre et les outils de mise en œuvre, dans le but d'intégrer certaines recommandations formulées dans ce document, selon leur pertinence. Chaque institution peut indépendamment choisir cette option, après concertation avec la haute direction.
- recueillir les avis des parties prenantes sur les recommandations formulées dans ce document afin de mieux présenter et de hiérarchiser les questions à débattre, dans l'optique de traduire dans les faits les changements proposés par les trois institutions.
- intensifier la coopération entre les institutions en mettant en place des mécanismes opérationnels qui permettent de mieux appuyer l'harmonisation des modalités d'octroi de l'aide budgétaire, tout en prêtant particulièrement attention à la nécessité d'une plus grande cohérence lorsqu'il est décidé d'intervenir de la sorte, ainsi que pour le choix des instruments d'aide, le décaissement des fonds et l'évaluation des progrès réalisés.
- dans le but de grouper davantage les risques posés aux institutions, tenter d'élaborer une typologie commune des risques qui puisse être appliquée à l'octroi des prêts et de dons d'appui budgétaire fondé sur les politiques, notamment ceux qui sont fournis par le biais des MDTF ou d'autres instruments groupés. Des liens peuvent être noués ici avec les travaux en cours sur les risques au sein de l'INCAF de l'OCDE-CAD.
- rechercher et examiner de nouveaux modes d'octroi de l'aide budgétaire en s'intéressant particulièrement à des domaines d'intervention non classiques et au plan infranational, notamment les moyens qui permettraient à la société civile et au parlement de participer davantage à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de cette modalité d'octroi de l'aide budgétaire.
- réaliser des travaux d'analyse, notamment : vérifier les hypothèses concernant l'impact de l'assistance au développement sur la prévention des conflits ou la promotion de la résilience ; évaluer la contribu-

tion de l'aide budgétaire à la stabilité et à l'édification de l'État ; et étudier de la corrélation entre la prévisibilité du financement, les instruments de l'aide et les modalités de son octroi.

Annexe 1. Analyses rétrospectives sur l'appui budgétaire : Principales conclusions

Banque africaine de développement

En 2008, la BAD a finalisé une analyse rétrospective des PPD qui portait sur les opérations d'appui au budget et à la balance des paiements réalisées de 1999 à 2007 (BAD 2008). L'analyse a été actualisée et élargie pour couvrir la période se terminant à la fin de 2009, au titre du processus de reconstitution des ressources FAD-12 (BAD 2010). La période couverte porte sur plus de quatre cycles complets du Fonds africain de développement (FAD) ainsi que sur les prêts aux pays habilités à recevoir les fonds de la BAD.¹⁶ Dans l'ensemble, l'analyse rétrospective met en évidence une augmentation de la proportion de l'aide de la BAD accordée par le biais de l'appui budgétaire aux pays membres, notamment aux pays membres du FAD, bien que les volumes globaux des prêts octroyés au travers de cet instrument aient régressé entre 2005 et 2007, avant de remonter encore à la fin de la période. L'analyse rétrospective présente les résultats concernant la conditionnalité, l'orientation sectorielle et les complémentarités, les tendances des décaissements et la sélectivité par rapport aux classements EPIP. Le document de reconstitution des ressources FAD-12 actualise l'analyse et met un accent particulier sur les situations fragiles.

Conditionnalité. Les revues relèvent une réduction d'une moyenne de dix à sept conditions par OAB dans les pays du FAD. Cette rationalisation de la conditionnalité représente une bonne pratique conforme aux résultats obtenus au plan international et a été rendue possible *entre autres* par l'accent mis sur les CER communs. Lorsqu'elle est déterminée sur la base de la SRP ou de la SND d'un pays, la conditionnalité rationalisée renforce l'adhésion nationale tout en rehaussant la prévisibilité à moyen terme (en réduisant l'incertitude dans l'interprétation des conditions) et en ayant un effet positif sur les décisions de décaissement.

Orientation sectorielle et complémentarités. La sélectivité accrue concentre l'orientation des Opérations fondées sur les politiques (OFP), donne un cadre au dialogue stratégique et consacre les résultats. La publication de la Banque, Orientations stratégiques et plan d'action pour la gouvernance de 2008, vise les objectifs de gouvernance économique et de gestion des finances publiques et, de plus en plus, tente de mettre en place un cadre propice au secteur privé. Dans cette perspective, 74 pour cent des conditions de décaissement des OFP sont liées à la gouvernance économique et à la gestion des finances publiques. Parmi ces conditions, 73 pour cent portent sur la gestion des finances publiques et 17 pour cent sur la gestion économique, notamment le milieu des affaires et des investissements. Toutes les opérations de la BAD fondées sur les politiques sont habituellement accompagnées de projets de renforcement des capacités. Ceci s'applique aussi aux OFP dans les États fragiles, soit au titre de leur allocation normale du FAD axée sur les résultats, soit par l'apport de ressources supplémentaires fournies dans le cadre de la Facilité en faveur des États fragiles.

Évolution des décaissements. Un avantage essentiel des OAB devrait être la prévisibilité des financements. L'absence de prévisibilité dans les États fragiles en particulier pourrait retarder les principales activités de développement et, dans les situations fragiles, donner lieu à l'instabilité macroéconomique, au non-règlement des dépenses essentielles (p. ex., les salaires) avec des risques concomitants d'un retour de troubles civils. La revue rétrospective a établi que si l'alignement avec les cycles des budgets nationaux s'est amélioré au fil du temps et si les retards de décaissement — mesurés en comparant les dates prévues et réelles des décaissements — ont été réduits d'une moyenne de 3 mois à 2 mois pour les pays du FAD, des montants importants des fonds d'aide budgétaire ne sont pas décaissés dans les délais. Les retards de décaissement touchent essentiellement les opérations à deux tranches. La revue fait valoir qu'un système pluriannuel à tranche unique offrirait la souplesse nécessaire pour faire face à l'évolution des résultats des pays, notamment en variant le montant, en recalibrant le programme ou en tenant compte des retards de mise en œuvre enregistrés dans les pays.

Gestion du risque. Au titre du FAD-11, le Fonds a approuvé des opérations fondées sur les politiques (OFP) dans les pays fragiles et non fragiles. Dans le premier cas, les OFP peuvent contribuer à rétablir les institutions et les systèmes de base pour la gestion économique et financière, atténuer les vulnérabilités persistantes qui menacent le rétablissement et appuyer les pays qui font montre d'un engagement en faveur de la réforme et de potentialités de progrès. Le FAD reconnaît que l'exécution des OFP dans des situations fragiles peut être très avantageuse, mais pose aussi des risques considérables. La gestion des risques, particulièrement celle du risque fiduciaire, est par conséquent indispensable pour atteindre les objectifs. C'est la raison pour laquelle les OFP dans les États fragiles sont précédées ou accompagnées de projets complémentaires d'investissement et d'assistance technique consacrés au renforcement des capacités financés par le FAD et visant les domaines de risque fiduciaire. Outre les évaluations initiales du risque fiduciaire réalisées pour toutes les OFP, celles qui sont financées au titre de la FEF sont soumises à des critères supplémentaires, notamment l'emploi de mesures précises de protection fiduciaire (audits, appui aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et les tranches multiples). L'appui aux importations est également employé, au besoin, car il est moins exposé au risque fiduciaire que l'aide budgétaire.

Principales recommandations. La dernière analyse rétrospective (BAD 2010) souligne une série de mesures prioritaires pour consolider l'efficacité et l'efficience et promouvoir l'innovation dans l'utilisation des OFP à l'avenir. Ces mesures sont mises en évidence dans les travaux actuels, notamment une évaluation indépendante en cours, la préparation de nouvelles directives et d'une nouvelle politique consolidée pour les OFP, qui sera publiée en 2011. Premièrement, un nouveau Cadre de gestion des risques fiduciaires est en voie d'être finalisé afin d'améliorer la transparence et l'exhaustivité de l'identification, de l'évaluation, du suivi et de l'atténuation du risque. La Banque s'emploie à harmoniser l'évaluation et la gestion des risques fiduciaires, notamment les mesures de protection, avec d'autres bailleurs de fonds dans les États fragiles. Deuxièmement, la Banque renforcera la capacité des bureaux extérieurs à participer au dialogue stratégique afin de consolider le leadership de la Banque à la présidence des groupes d'appui budgétaire en Afrique. Troisièmement, la Banque s'emploie à améliorer l'allocation des ressources et la planification opérationnelle par le biais du dialogue avec les pays et la concertation conjointe des

bailleurs, afin de mobiliser les ressources du FAD et celles d'autres bailleurs de fonds au profit des projets d'assistance technique et d'appui institutionnel. Quatrièmement, en collaboration avec la communauté internationale de développement et d'évaluation et avec les gouvernements africains, la Banque s'efforce de relever le défi commun consistant à améliorer le suivi des résultats et des impacts des OFP et à en rendre compte au-delà des premiers effets sur la gouvernance, en fondant l'analyse commune sur les systèmes nationaux de transmission des rapports. Enfin, la Banque élaborera des paramètres et des directives claires pour l'emploi des OFP en tant qu'instrument de riposte à la crise.

Commission européenne

La Commission européenne (CE) a réalisé une analyse rétrospective sur la fourniture de l'aide budgétaire dans des situations fragiles, sur la base des éléments recueillis sur les OAB dans le cadre du Neuvième FED (CE 2008). La revue a été réalisée pour la préparation du Dixième FED et ses résultats ont aussi servi à élaborer l'Annexe méthodologique des Directives sur l'appui budgétaire général, examinée plus haut. La revue traite cinq sujets : décision et choix du moment d'intervention ; interprétation des critères d'éligibilité ; causes fondamentales de la fragilité ; tendances des décaissements ; et coordination avec les organismes bailleurs de fonds.

Décision et choix du moment d'intervention. Les décisions d'intervenir sont essentiellement de nature politique et autonome. Dans la plupart des cas, l'appui budgétaire n'était pas envisagé initialement, mais est devenu une réalité dans plusieurs pays en raison des occasions qui se sont présentées (p. ex., RCA, Haïti et Guinée-Bissau). Bien que cette constatation montre que le FED est un outil souple, la revue recommande que les futurs FED tiennent compte de l'éventualité que certaines situations fragiles puissent devenir admissibles à bénéficier de l'appui budgétaire, et déterminer à l'avance les ressources qui peuvent servir à cette fin. D'après l'analyse rétrospective, les transitions comportent trois phases : urgence humanitaire et militaire, redressement socioéconomique et stabilisation macroéconomique. La revue déclare que l'essentiel de l'appui budgétaire a été fourni pour appuyer la stabilisation macro et a contribué à des opérations de liquidation des arriérés extérieurs (BEI/FED, BAD, au cas par cas). Elle fait valoir que, malgré les risques, cet outil peut jouer un rôle crucial dès le début, en appuyant le rétablissement socioéconomique.

Interprétation des critères d'éligibilité. Les critères généraux d'éligibilité à l'appui budgétaire concernent essentiellement le cadre macroéconomique, la situation de la GFP et la qualité de la stratégie nationale. La revue de la CE relève que ces critères ont été interprétés avec souplesse et en tenant compte de l'orientation de la transition (« bonne volonté en faveur du changement ») et des risques et avantages potentiels. L'assouplissement de certains critères par rapport au cas « type » est également noté et a été discuté ci-dessus, dans la Section 2. Toutefois, l'étude fait valoir que dans de nombreux cas, les documents de projet (DP, *conventions de financement*) des OAB examinées ne se réfèrent pas convenablement aux clauses qui régissent l'octroi de l'appui budgétaire au titre de l'Accord de Cotonou.¹⁷

Causes fondamentales de la fragilité. Selon la revue, les raisons de l'intervention au moyen de l'appui budgétaire dans les situations fragiles, ainsi que la description des

objectifs précis des interventions de ce type sont relativement faibles dans le cas des OAB examinées. Plus particulièrement, les DP ne font un examen approfondi ni des liens entre l'octroi de l'appui budgétaire et le processus de passage de la crise à la résilience, ni de l'impact collectif que les bailleurs de fonds peuvent avoir sur la réalisation d'un tel résultat. Concernant les modalités d'intervention, la revue met en évidence le passage progressif du mode à une tranche à deux tranches fixes par an, puis à l'inclusion de tranches variables dans le cadre d'une démarche programmatique pluriannuelle. Cet échelonnement intervient au fur et à mesure que les risques perçus diminuent.

Évolution des décaissements. Les retards continuent d'entraver l'efficacité de l'appui budgétaire. Ils sont dus aux difficultés rencontrées par les pays destinataires pour remplir les critères d'éligibilité ainsi qu'à leur faible capacité. Concernant les critères d'éligibilité, les retards sont souvent imputables aux lacunes du cadre macroéconomique, qui font parfois déraiser les programmes financés par le FMI. En pareilles circonstances, les décaissements ne peuvent reprendre que lorsque des mesures correctives jugées acceptables par le FMI ont été mises en œuvre. Deuxièmement, la CE peut retarder les décaissements si des demandes d'informations complémentaires concernant la GFP ne sont pas satisfaites ou si des mesures précises ne sont pas mises en œuvre (il peut s'agir, par exemple, de conditions précises de décaissement de tranches variables). La faible capacité peut entraîner des retards dans la transmission des informations et des documents qui doivent faire l'objet d'un examen juridique avant le décaissement.

Coordination avec les bailleurs de fonds. La revue souligne l'importance de la coordination entre les bailleurs de fonds dans les situations fragiles et met en évidence les liens avec le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de la fourniture de l'appui budgétaire. Elle fait valoir que les conférences des bailleurs de fonds, qui se tiennent habituellement avant une nouvelle intervention dans une situation de sortie de crise, devraient s'intéresser davantage aux questions dans une perspective globale, notamment la corrélation entre l'aide par les projets et l'aide budgétaire et les problèmes macroéconomiques qui peuvent se poser pendant la transition à moyen terme, par exemple, la réduction de la dette. En outre, la revue fait remarquer que la coordination entre les bailleurs de fonds dans le cadre de l'appui budgétaire est indispensable, et met l'accent sur le rôle utile que les PA et les CER peuvent jouer dans l'élaboration et l'évaluation des progrès accomplis.

Conclusions principales. La revue présente quatre conclusions qui devraient à l'avenir guider la fourniture de l'appui budgétaire par la CE. Premièrement, les DP devraient se référer plus explicitement au fondement juridique de l'intervention, et traiter de façon plus robuste les raisons du recours à l'appui budgétaire. Deuxièmement, la coordination entre les partenaires au développement sur les questions macroéconomiques et la GFP est indispensable et devrait être renforcée davantage. Troisièmement, l'accent est mis sur la nécessité de garantir la disponibilité des ressources humaines tant au sein des organismes bailleurs de fonds que dans les pays destinataires, compte tenu des risques liés aux situations fragiles. Enfin, il faudrait mettre au point une typologie des différents modes d'appui budgétaire (tranche unique, double tranche fixe, etc.) et donner une indication de leur applicabilité en fonction des circonstances propres aux pays (CE 2008). Par la suite, un nouvel outil d'évaluation des risques a été élaboré. Il s'agit de la « grille des risques », qui s'inscrit dans le cadre de la méthodologie nouvellement convenue et qui sert à décider

s'il faut intervenir dans les domaines de l'appui budgétaire et de la conception et des programmes de revue des budgets.

Banque mondiale

En 2009, la Banque mondiale a achevé une Rétrospective des Prêts d'appui aux politiques de développement (PPD), qui passe en revue 166 Opérations d'appui aux politiques de développement (OPD) approuvées entre les exercices financiers 06 et 09.¹⁸ Dans le cadre de ce travail, un document de référence qui s'intéressait particulièrement aux situations fragiles a analysé 12 OPD financées par l'IDA dans neuf pays durant cette période (voir Tableau 2). Toutes les opérations ont été décaissées sous forme de dons, en raison de la forte probabilité du surendettement dans ces pays. Quatre des 12 dons ont servi à liquider les arriérés. La plupart des opérations ont tendance à être autonomes et à comporter une seule tranche. La discussion qui suit s'intéresse particulièrement à la portée du programme, aux causes fondamentales de la fragilité, à l'évaluation des risques, à la prévisibilité et à la stratégie de retrait, à la participation et au partenariat et à la reprise des interventions.

Portée du programme. À l'exception du cas de la Côte d'Ivoire, les OPD et les Stratégies d'aide pays (CAS), ou les Notes intérimaires de stratégie (NIS) sur lesquelles elles se fondaient, visaient les systèmes faibles de GFP, ainsi que la gouvernance et la transparence

Tableau 2. Opérations d'appui aux politiques de développement dans des situations fragiles

Pays clients	Ex. actif	Nb. de DPO	Tranche	Stabilisation des Finances publiques	GFP, Normes fiduciaires, Audit	Decentralisation	Transparence & Gouvernance	Education et/ou Santé	Fonction/Administration publique	Réglementation Secteur privé	Climat des Affaires	Réforme Secteur financier	Réforme des Entreprises publiques	Projet financé par
Afghanistan	Ex07	1	Unique		x			x	x	x	x	x	x	Dons GFP de l'IDA et de la BAD
Burundi	Ex07	1	Multiple		x			x		x	x		x	Don GFP de l'IDA
RCA	Ex07, Ex08	2	Unique	x	x		x				x			LICUS pour GFP, l'IDA pour les services sociaux
Cote d'Ivoire	Ex08	1	Unique	x	x		x			x	x	x		Prevu pour LICUS, IDA
Haiti	Ex07	1	Multiple		x			x	x					LICUS
RDP Lao	Ex06, Ex07, Ex08	3	Unique	x	x			x		x	x	x	x	L'IDA pour les activités de renforcement des capacités
Liberia	Ex08	1	Unique	x	x		x							La BIRD, les fonds fiduciaires, LICUS, don de l'IDA pour GFP
Sierra Leone	Ex07	1	Unique		x	x	x	x					x	Don de l'IDA
Togo	Ex08	1	Unique	x	x		x			x	x	x		LICUS pour la gouvernance des entreprises publiques

Source : Banque mondiale 2009a, Nelson 2009.

du secteur public, l'assistance technique étant fournie par un projet parallèle.¹⁹ La stabilisation budgétaire constitue également un volet important des OAB. Concernant la gouvernance et la transparence du secteur public, l'accent est essentiellement mis sur les systèmes de GFP et la plupart des conditions/mesures préalables requièrent la publication ou la soumission de documents divers, notamment les rapports trimestriels d'exécution du budget (RCA), les comptes financiers des ministères (Afghanistan), le budget (Libéria, Togo) le communiqué du budget du Conseil des ministres (Côte d'Ivoire), les formules de transfert utilisées pour financer l'administration décentralisée (Sierra Leone) et les lois sur la passation des marchés (Libéria, RCA et Togo).

Certaines OPD ont choisi, en tant que domaines d'intervention secondaires, la prestation par l'État des services sociaux, particulièrement d'éducation et de santé (moins souvent les infrastructures), parfois liés à des projets d'équipement de la Banque mondiale dans ces domaines. Les OPD en Sierra Leone comme au Burundi soutiennent les initiatives prises par le gouvernement pour réaligner le budget sur la SRP et font le suivi des parts de dépenses budgétaires consacrées à la santé et à l'éducation (Sierra Leone) ou aux dépenses en faveur des pauvres (Burundi) pendant la mise en œuvre. En République démocratique populaire du Laos, l'OPD a soutenu la régularisation du versement des salaires du personnel dans les délais dans ces secteurs, pour préserver la continuité de la prestation des services. La plupart des OPD comportaient également un volet sur le secteur privé, axé soit sur la réforme de la réglementation, soit sur le désengagement de l'État des entreprises publiques.

Causes fondamentales de la fragilité. Tous les DP décrivent la situation du pays, notamment son degré de fragilité, sa situation politique et sécuritaire et les risques d'instabilité présents. Les OPD s'intéressent invariablement à la GFP et à la transparence des processus budgétaires de l'État, ainsi qu'aux mesures de politique nécessaires dans ces domaines. De même, les opérations liées aux secteurs sociaux visent essentiellement la conformité aux conditions du processus PPTE. Toutefois, les DP établissent rarement le lien entre la fourniture de l'aide budgétaire et l'objectif général de promotion du passage à la résilience, y compris des mesures précises devant permettre cette évolution. Par ailleurs, sauf dans le cas de la Sierra Leone, qui soutient un processus de décentralisation des finances publiques, les OPD ne favorisent pas les activités qui se rapprochent des populations rurales.

Évaluation des risques. Au nombre des principaux risques souvent mentionnés figurent la reprise des conflits/troubles internes, le risque politique (manque de capacité/volonté politique d'entreprendre des réformes), les contraintes de capacités, le risque fiduciaire (notamment la corruption), l'instabilité macroéconomique ou budgétaire (l'incapacité à mobiliser les recettes publiques intérieures) et, dans certains cas, le risque de débordement des conflits régionaux au-delà des frontières des pays destinataires. Les questions fiduciaires sont souvent jugées les plus importantes, ce qui explique le fait que les opérations d'appui mettent particulièrement l'accent sur la GFP, la bonne gouvernance et la transparence. Les contraintes de capacités font généralement l'objet de programmes complémentaires de renforcement des capacités. Pourtant, les DP font souvent preuve d'un optimisme injustifié concernant la capacité à réaliser le programme en dépit de la faiblesse des moyens nationaux : les OPD complémentaires tendent à admettre que le

niveau de développement des capacités a été inférieur à celui qui avait été prévu lors des interventions précédentes.

Prévisibilité. Toutes sont à tranche unique alors que dans deux cas — Haïti et Burundi — elles comportaient une seconde tranche flottante. Certaines OPD s’inscrivent dans le cadre d’une série planifiée annuellement au titre de la CAS/NIS, comme dans le cas de la République démocratique populaire du Laos. Dans la pratique, des opérations complémentaires ont été menées dans la plupart des pays cités au Tableau 1. Comme pour l’élément soulevé par la rétrospective de la CE, un ensemble programmatique d’OAB dans des situations fragiles ne semble pas être systématiquement planifié et examiné dans les CAS/NIS, même si une série d’opérations autonomes à tranche unique peuvent voir le jour ultérieurement. Il ne semble donc guère y avoir de certitude concernant la prévisibilité de l’appui, ni pour s’assurer que le principal cadre stratégique de développement est pris en compte dans les OAB. Bien que cette démarche puisse se comprendre à l’heure où la Banque mondiale cherche à intervenir ou à poursuivre son intervention dans un milieu très risqué, elle pourrait néanmoins faire perdre une occasion de lier l’aide budgétaire à un programme d’aide plus cohérent et de plus vaste ampleur.

Participation et partenariat. Selon les directives relatives aux politiques opérationnelles et institutionnelles de la Banque concernant les opérations de prêt à l’appui des politiques de développement (OP 8.60), et dans le cadre de la concertation avec les pays, la Banque recommande aux pays emprunteurs de consulter les principaux acteurs et de les encourager à participer au processus d’élaboration des stratégies nationales de développement. Lorsqu’une OPD est envisagée, le pays tire parti de ce processus d’élaboration de la stratégie pour déterminer la forme et la portée de la consultation et de la participation à la préparation, la mise en œuvre et l’évaluation de l’opération. Dans ces opérations, les seuls partenaires sont habituellement la Banque, le gouvernement, le FMI, souvent une banque régionale de développement (la BAD notamment) et parfois la CE.

Reprise des interventions. La gestion macroéconomique, la transparence budgétaire et le renforcement institutionnel étaient les objectifs des opérations de PPD au profit de quatre pays qui avaient cessé de recevoir l’appui budgétaire des bailleurs de fonds (RCA, Côte d’Ivoire, Libéria et Togo). Tous ces pays demandaient de l’aide essentiellement pour liquider les arriérés dus à la Banque mondiale et à d’autres créanciers multilatéraux et bilatéraux, afin que les bailleurs de fonds puissent intervenir de nouveau. Ces opérations ont été efficaces à cet égard, mais avaient une très faible teneur en mesures à prendre. Par exemple, l’opération de l’exercice financier 07 en RCA a limité ses conditions dans le domaine de la transparence à une mesure préalable consistant à permettre aux conseillers techniques financés par les bailleurs de fonds d’assister aux réunions du Comité du trésor. Cette très faible teneur en mesures à prendre illustre une tension inhérente à l’emploi de l’instrument des PPD pour liquider les arriérés, contrairement à ceux qui ont des objectifs plus vastes de stabilité/développement (Nelson 2009, Banque mondiale 2009a).

Bibliographie

Programme d'action d'Accra, 2008, Programme d'action d'Accra, Accra : Forum de haut niveau.

Banque africaine de développement, 2004, Directives sur les prêts d'appui budgétaire pour le développement [*Guidelines on Development Budget Support Lending (DBSL)*], Tunis : Banque africaine de développement.

Banque africaine de développement, 2008, Directives opérationnelles pour la Facilité en faveur des États fragiles (*Operational Guidelines for the Fragile States Facility*), Tunis : Banque africaine de développement.

Banque africaine de développement, 2008a, Les prêts fondés sur les politiques en rétrospective, gouvernance et gestion économique et financière (*Policy Based Lending in Retrospective, Governance and Economic and Financial Management*), Tunis : Banque africaine de développement.

Banque africaine de développement, 2010, Revue des opérations fondées sur les politiques au titre du FAD-11, Document de discussion préparé pour la reconstitution des ressources du FAD-12 (*Review of Policy-Based Operations Under ADF-11, Discussion Paper prepared for the ADF-12 Replenishment*) : février 2010, Le Cap.

Banque africaine de développement, 2010a, Cadre de gestion du risque fiduciaire pour les OFP (*Fiduciary Risk Management Framework for PBOs*), à paraître.

Banque mondiale, 2005, Note sur les bonnes pratiques en matière de prêts d'appui aux politiques de développement : opérations d'appui aux politiques de développement et conditionnalité des programmes dans les États fragiles (*Good Practice Note for Development Policy Lending: Development Policy Operations and Program Conditionality in Fragile States, Operational Policies and Country Services*), Département des politiques et services aux pays, Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2007, Démarches et financement des opérations dans les États fragiles (*Operational Approaches and Financing in Fragile States*), Département des politiques opérationnelles, des services aux pays et de la mobilisation des ressources, Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2007a, Revue des Fonds fiduciaires à bailleurs multiples après les crises (*Review of Post-Crisis, Multi-Donor Trust Funds*), en coopération avec l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Ministère néerlandais des Affaires étrangères et le Département britannique du développement international.

Banque mondiale, 2009, Revue à mi-parcours de l'IDA : efficacité de l'aide (*IDA Mid-Term Review: Aid Effectiveness*), Département des politiques et services aux pays, Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2009a, Rétrospective sur les prêts d'appui aux politiques de développement : souplesse, adaptation et résultats (*Development Policy Lending Retrospective: Flexibility, Customization and Results*), Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2009b, Appui de l'IDA aux pays fragiles et affectés par les conflits : rapport d'avancement 2007–2009 (*IDA's Support to Fragile and Conflict-affected Countries: Progress Report 2007–2009*), Département des politiques et services aux pays, Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2009c, Indicateurs de rendement après un conflit : recommandations de la revue du groupe d'experts extérieurs et étapes suivantes (*Post Conflict Performance Indicators: Recommendations of External Panel Review and Next Steps*), Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2010, Revue des instruments : discussion informelle avec le Conseil d'administration, diapositives du Département des politiques et services aux pays (*Review of Instruments: Informal Discussion with the Executive Board, OPCS Slides*), Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale, 2010a, Rapport de suivi mondial, Washington DC : Banque mondiale.

Banques multilatérales de développement (BMD), 2007, Vers une démarche plus harmonisée des interventions des BMD dans les États fragiles (*Toward a more Harmonized Approach to MDBs' Engagement in Fragile States*), Document de référence pour la réunion des chefs des BMD à Washington DC (octobre 2007).

Boyce, J. et M. O'Donnell (éds.), 2009, *La paix et l'argent public : politique économique pour l'édification de l'État après une guerre (Peace and the Public Purse: Economic Policy for Post-war State-building)*, Centre for International Cooperation Studies in Multilateralism.

Collier, P., et A. Hoeffler, 2002, « Aide, politique et croissance dans les sociétés d'après-guerre » (*Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies*), Document de travail consacré à la recherche sur les politiques, no 2902 de la Banque mondiale, Washington DC : Banque mondiale.

Commission européenne, 2007, Communication de la Commission aux Conseil, Parlement européen, Comité économique et social européen et Comité des régions : vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité. Intervenir dans des milieux difficiles pour favoriser le développement durable, la stabilité et la paix. (*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards an EU response to situations of fragility, Engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*), Bruxelles : Commission européenne.

Commission européenne, 2008, Rapport de synthèse de l'étude sur les appuis budgétaires de la Commission européenne dans les pays ACP relevant de situations de fragilité, Bruxelles : DG Développement.

Commission européenne, 2009, Aide budgétaire dans les situations de fragilité, Annexe méthodologique aux Lignes directrices pour la programmation et la mise en œuvre de l'aide budgétaire de la CE, Bruxelles : DG Développement. (Appui budgétaire dans les situations de fragilité, annexe méthodologique aux Directives sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire) (*Budget Support in situations of fragility, Methodological annex to the Guidelines on programming, design and management of budget support.*)

Déclaration de Paris, 2005, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Paris : Forum de haut niveau.

Department for International Development, 2009, Édifier l'État et garantir la paix, Document sur les politiques naissantes (*Building the State and Securing the Peace, Emerging Policy Paper*), Londres: Département britannique du développement international.

Fonds monétaire international, 2005, Reconstruire les institutions financières dans les pays en situation d'après-guerre (*Rebuilding Fiscal Institutions in Post-conflict Countries*), Washington DC : Fonds monétaire international.

Fonds monétaire international, 2008, Les interventions du Fonds dans les États fragiles et les pays en situation d'après-guerre — Une revue des expériences — Problématiques et options (*The Fund's Engagement in Fragile States and Post-Conflict Countries — A Review of Experience — Issues and Options*), Washington DC : Fonds monétaire international.

Fonds monétaire international, 2009, Une nouvelle architecture pour les facilités en faveur des pays à faible revenu (*A New Architecture of Facilities for Low-income Countries*), Washington DC : Fonds monétaire international.

Francois et Sud, 2006, Promouvoir la stabilité et le développement dans les États fragiles et défaillants (*Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States*), *Development Policy Review*, Vol. 24, No 2, pp. 141–160.

Horton, Brendan, 2009, Harmonisation de l'appui budgétaire par l'IDA, la Banque africaine de développement et la Commission européenne dans les situations de fragilité (*Harmonization of Budget Support by IDA, the African Development Bank and the European Commission in Situations of Fragility*), Vol. I et II, Washington DC.

Koeberle, S., et Z. Stavreski, 2006, « Appui budgétaire : notion et problématiques » (*Budget Support : Concept and Issues*) in Koeberle, Stavreski et Walliser (éds.), Appui budgétaire, une aide plus efficace? Expériences récentes et nouveaux enseignements (*Budget Support as More Effective Aid?: Recent Experiences and Emerging Lessons*), Washington DC : Banque mondiale.

Koeberle, S., Stavreski, Z., et J. Walliser (éds.), 2006, Appui budgétaire, une aide plus efficace. Expériences récentes et nouveaux enseignements (*Budget Support as More Effective Aid, Recent Experiences and Emerging Lessons*), Washington DC : Banque mondiale.

Nelson, Eric, 2009, Opérations d'appui aux politiques de développement dans les États fragiles et affectés par les conflits, Document de référence pour la Rétrospective de la Banque mondiale sur les PPD (*Development Policy Operations in Fragile and Conflict-affected States, Background Paper for the World Bank DPL Retrospective 2009*), polycopié, Washington DC.

OCDE-CAD, 2006, Rapport synthétique de l'évaluation mixte de l'appui budgétaire général (*Joint Evaluation of General Budget Support Synthesis Report*) (1994–2004), publié par le Département britannique du développement international, Glasgow, Royaume-Uni.

OCDE-CAD, 2007, Principes pour une bonne intervention internationale dans les États et les situations fragiles (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*), Paris : OCDE.

OCDE-CAD, 2008, Notions et dilemmes de l'édification de l'État dans les situations fragiles : de la fragilité à la résilience (*Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*), Paris : OCDE.

OCDE-CAD, 2009, Document d'orientation de l'INCAF sur la consolidation de la paix et l'édification de l'État (*INCAF Guidance Paper on Peace-building and State-building*), Paris : OCDE.

OCDE-CAD, 2009a, La légitimité de l'État dans les situations fragiles : un document de discussion (*The Legitimacy of the State in Fragile Situations : A Discussion Paper*), Paris : OCDE-CAD.

OCDE-CAD, 2010, Comprendre les risques des milieux fragiles et affectés par les conflits (*Understanding Risk in Fragile and Conflict-affected Settings*), Note conceptuelle préparée pour l'Équipe de projet de l'INCAF sur le financement et l'architecture de l'aide, Paris : OCDE.

Notes de fin

1 D'autres instruments et sources de financement — autres que les MDTF — pourraient servir au financement des coûts récurrents dans les situations fragiles où il serait impossible de recueillir suffisamment de recettes pour couvrir les dépenses essentielles ou dans les cas où la concertation sur les politiques connaîtrait des interruptions répétées. Ce document ne prétend pas que seuls les MDTF *en tant que tels* puissent remplacer ou compléter les prêts et les dons fondés sur les politiques. Il se contente de mettre en relief le rôle qu'ils peuvent jouer pour relever le défi que présente le règlement des coûts récurrents dans les situations de fragilité.

2 Ces situations se caractérisent souvent par la présence d'un organe de transition sous mandat de l'ONU, d'un gouvernement d'unité nationale qui n'a pas la légitimité de prendre des engagements à long terme, ou d'un gouvernement faible dont les aptitudes de mobilisation de revenus sont très restreintes ; par des besoins importants non satisfaits au double plan de la fourniture immédiate de services essentiels et d'une plus grande reconstruction à moyen terme de l'infrastructure sociale et économique ; et par l'extrême faiblesse de ses capacités, de sa gouvernance économique et de ses systèmes administratifs.

3 Le FMI fournit une aide financière à la balance des paiements. Toutefois, un membre peut utiliser des ressources du Fonds au titre de l'appui budgétaire sans sortir du cadre juridique de l'institution. D'un point de vue économique, les besoins de la balance des paiements peuvent coïncider avec des écarts fiscaux. Dans de tels cas, l'emploi des ressources du Fonds peut donner lieu à un certain degré d'appui budgétaire, directement (par le biais du Trésor) ou indirectement (par l'octroi de crédit à l'État par la banque centrale).

4 Dans l'ensemble, aucune des trois institutions n'exige de seuil minimum en matière de GFP pour fournir un appui budgétaire. En revanche, le parcours des modifications apportées à la GFP, les résultats auxquels pourrait donner lieu l'appui budgétaire et l'engagement du gouvernement à procéder à des réformes sont jugés constituer des indicateurs plus importants d'éligibilité pour l'obtention d'un appui budgétaire.

5 Le décaissement peut intervenir après la mise en œuvre de mesures qui renforcent les éléments « ultra fondamentaux » du système de GFP tels que la publication d'un décret créant un comité du Trésor public ou la transmission des rapports d'exécution du budget.

6 Les autres risques identifiés incluent : l'incertitude concernant l'engagement de l'« ensemble du gouvernement » et son aptitude à exécuter des réformes ; la rareté des informations sur la situation économique, sociale et politique ; et les préoccupations relatives à la dépendance envers l'aide.

7 Les CER visent essentiellement à fournir un ensemble d'indicateurs concis et aisés à surveiller, tirés des engagements existants de l'État dans le cadre de la NDS/SRP et d'autres accords connexes avec les partenaires à la coopération. Ces indicateurs sont généralement sélectionnés et révisés une fois par an. La matrice du CER est aussi habituellement utilisée par les cadres d'appui budgétaire à bailleurs multiples et est principalement utilisée pour évaluer conjointement l'avancement de la mise en œuvre du programme de réformes de l'État.

8 Les informations disponibles portent à croire que dans les milieux d'après-guerre, l'aide budgétaire a tendance à diminuer après les fortes augmentations initiales, tandis que dans les situations de fragilité chronique, elle est généralement intermittente (Collier et Hoeffler 2002).

9 Ceci crée des défis. Le premier relève de l'analyse. La gestion du risque est fonction de l'aptitude à anticiper l'avenir probable, à la lumière des événements passés et présents connus. Le second est pratique. Même si l'avenir peut être anticipé, il n'est pas toujours possible d'influencer les facteurs de causalité présents de sorte à réduire la probabilité des résultats néfastes. Le troisième défi porte sur l'aptitude à influencer le comportement. Même si les événements peuvent être prédits, il faut encore persuader d'autres personnes d'agir (comme dans le cas du changement climatique).

10 Exemples de mesures de protection à l'égard des risques d'ordre budgétaire : la publication des informations financières et de gestion, les études de suivi des dépenses publiques, la divulgation du budget au niveau communautaire. Exemples de mesures de contrôle budgétaire : les mesures de protection à l'égard des risques liés aux audits: les audits ex ante de certaines lignes budgétaires, les audits effectués par des contrôleurs/organismes externes choisis par le bailleur de fonds. Exemples de mesures de protection pour les risques liés à la passation des marchés : le recours aux services d'un spécialiste externe de la passation des marchés publics, la publication des informations relatives à la passation des marchés publics (appels d'offres prévus). Exemples de mesures de protection à l'égard des risques de corruption : la participation des OSC au suivi de l'utilisation des fonds publics, le suivi par les OSC du paiement des traitements et salaires, la conduite des audits sociaux par les ONG et l'introduction des « listes négatives » (BAD 2010a).

11 Les MDTF ne sont pas une panacée et peuvent aussi être affectés par des difficultés de coordination, notamment lorsque les partenaires bilatéraux souhaitent introduire des conditions ou des déclencheurs politiques que les institutions multilatérales ne peuvent pas accepter. Voir aussi la note de bas de page 1 sur la démarche du CAP en matière de MDTF.

12 L'annexe 1 examine en détail l'analyse rétrospective des OAB réalisée par les trois institutions, notamment celles qui sont mises en œuvre dans les États fragiles (BAD 2008, 2010, CE 2008, Banque mondiale 2009).

13 À la Banque mondiale, les retards des décaissements des OAB sont généralement dus au fait que leur présentation au Conseil d'administration a aussi été retardée pour non-conformité aux actions antérieures.

14 La Banque mondiale élabore actuellement une série d'indicateurs de consolidation de la paix et d'édification de l'État en collaboration avec les principaux partenaires internationaux, comme le CAD de l'OCDE.

15 Il convient de relever que les accords d'entente des institutions peuvent leur interdire d'intervenir dans les secteurs liés à la sécurité.

16 Les fonds du FAD financent l'essentiel de l'aide reçue par les pays à faible revenu d'Afrique, alors que les pays habilités à recevoir un financement de la BAD ne sont qu'au nombre de treize, et sont des pays à revenu intermédiaire. Un grand nombre de pays admissibles aux financements du FAD et dont les opérations sont examinées dans l'analyse rétrospective sont classés dans la catégorie des situations fragiles. Cette expérience est donc très pertinente pour les questions examinées dans ce document.

17 L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, vise à promouvoir le développement économique, social et culturel des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, la paix et la sécurité et un milieu politique stable et démocratique.

18 Le rapport présente trois messages principaux. Concernant la flexibilité, les OPD soutiennent des réformes décidées par les pays et visant à obtenir des résultats précis au plan du développement dans des pays aux besoins différents, sous forme de dons, de crédits ou de prêts ou de financement d'urgence. Concernant l'adaptation aux besoins, les OPD fournissent des financements et des conseils sur les politiques, dans les domaines où les autorités ont besoin de compétences et de connaissances techniques. Concernant les résultats, les OPD sont associées à des réalisations positives dans la prestation de services sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la GFP (Banque mondiale 2009a).

19 Certaines de ces opérations étaient accompagnées de projets d'assistance technique/renforcement des capacités financés par des dons — sous la forme de projets d'appui à la gestion économique — accordés par l'IDA (Afghanistan, Côte d'Ivoire, Burundi, Haïti, Laos, Libéria et Sierra Leone), le compte de surplus de la BIRD (Afghanistan, Haïti et Libéria), LICUS (RCA, Haïti, Libéria, Togo et prévu pour la Côte d'Ivoire) et les projets de GFP financés par des MDTF (Afghanistan, Côte d'Ivoire et Togo) (Nelson 2009).

