

## Principaux messages de l'évaluation

- Le développement est un défi extrêmement difficile à relever dans les États fragiles et la communauté des bailleurs de fonds continue de s'interroger sur la meilleure façon de leur venir en aide. La Banque mondiale participe activement aux débats internationaux sur les LICUS et a amélioré ses capacités opérationnelles d'assistance depuis le lancement de l'initiative en faveur des LICUS en 2002.
- Avant la mise en place de cette initiative, les programmes d'aide de la Banque aux LICUS avaient donné des résultats généralement peu satisfaisants. L'initiative a attiré l'attention de la Banque sur les LICUS mais il est encore trop tôt pour évaluer les résultats. L'expérience sur le terrain est mitigée et les conclusions de l'évaluation effectuée par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) indiquent pour la plupart que les objectifs n'ont pas été entièrement atteints.
- En adoptant l'édification de l'État comme objectif central, la Banque a placé le renforcement des capacités et la gouvernance, deux domaines historiquement faibles, au cœur de son action dans les LICUS. Pour centrer l'initiative en faveur des LICUS sur le programme complexe d'édification de l'État, la Banque doit préciser les domaines dans lesquels elle a un avantage relatif, ainsi que la portée et la teneur de ce programme. Elle doit également trouver de nouveaux moyens d'améliorer les résultats en matière de renforcement des capacités et de gouvernance et définir des indicateurs de performance pour mesurer les résultats obtenus sur le plan de l'édification de l'État.
- Trois ans après le lancement de l'initiative en faveur des LICUS, des progrès limités ont été accomplis sur le front des importantes réformes à effectuer dans le domaine des ressources humaines, qu'il s'agisse des effectifs, de la qualité du personnel ou des mesures d'encouragement offerts au personnel qui mène des travaux au titre des LICUS.
- Bien que la Banque ait récemment souligné la nécessité d'accroître sa présence dans les LICUS, cela ne suffira pas à garantir la bonne mise en œuvre des stratégies-pays. L'accroissement de sa présence sur le terrain doit être allié à une meilleure communication entre les bureaux extérieurs de la Banque et le siège. Il importe également de déployer un personnel de terrain suffisamment nombreux et doté des pouvoirs et des compétences voulus.
- Les programmes de réformes des bailleurs de fonds dans les LICUS pourraient être plus sélectifs. Dans l'environnement complexe des LICUS, où des réformes s'imposent dans pratiquement tous les secteurs, il est impératif de bien échelonner les réformes et de prévoir suffisamment de temps pour les mettre en œuvre si l'on entend produire les résultats escomptés sans trop lourdement grever les capacités limitées des LICUS.



# Résumé analytique

**A**vec près de 500 millions d'habitants dont la moitié gagnent moins de 1 dollar par jour, les pays à faible revenu en difficulté (jusqu' à récemment dénommés LICUS) attirent une attention grandissante. Il y a tout lieu de douter de l'aptitude de ces pays à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) et de craindre des effets économiques défavorables sur les pays voisins ainsi que les retombées mondiales qui pourraient s'ensuivre.

Accablés de problèmes chroniques, les LICUS ont des impératifs de développement qui présentent d'énormes défis. La plupart de ces pays souffrent d'une mauvaise gouvernance et sont en proie à des conflits internes de longue date ou connaissent des difficultés de transition post-confliktuelle. Tous sont confrontés aux mêmes problèmes : manque de sécurité, relations sociales fragmentées, grave corruption, détérioration de l'ordre public, absence de mécanismes de mise en place de pouvoirs légitimes, énormes besoins d'investissement en souffrance et ressources publiques limitées pour le développement. Les interventions internationales dans ces pays n'ont jusqu'à présent pas produit d'améliorations notables.

Les bailleurs de fonds s'interrogent sur les meilleurs moyens d'aider les pays confrontés à des problèmes aussi épineux. Du fait qu'ils ont des motivations et des objectifs différents, les bailleurs de fonds et les chercheurs ont choisi de s'attaquer à différents aspects de ces problèmes, ce qui les a conduits à mettre

l'accent sur différents groupes de pays. Par exemple, les études récemment menées par le Center for Global Development portent sur les pays à faible revenu en stagnation (sur la base du produit national brut par habitant et des taux de croissance), tandis que l'indice des pays en situation de faillite de *Foreign Policy* met l'accent sur l'échec de l'État en identifiant les pays sur la base de critères tels que le niveau de déclin économique, la sécurité, les élites divisées en factions, les personnes déplacées, les violations des droits de l'homme et les interventions extérieures. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) se concentre sur les problèmes de vulnérabilité et les situations de crise, généralement dans l'arène politique. L'Agence britannique pour le développement international (DFID) et l'Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement (OCDE/CAD) utilisent la même définition que la Banque mondiale pour identifier les États fragiles.

Tels que définis par la Banque mondiale, tous les LICUS se caractérisent par des politiques, des institutions et une gouvernance faibles. La Banque a utilisé deux critères pour définir les pays à faible revenu les moins performants et les plus en difficulté (le terme LICUS ne désigne donc pas les pays à faible revenu qui éprouvent tout juste quelques difficultés, lesquels sont identifiés par la Banque uniquement aux fins de suivi) : revenu par habitant inférieur au seuil d'éligibilité défini par l'Association internationale du développement (IDA) et note égale ou inférieure à 3 (égale ou inférieure à 2,5 pour les pays à faible revenu les plus en difficulté) dans le cadre des Évaluations de la politique et des institutions nationales (CPIA) et des Évaluations CPIA de la gestion et des institutions du secteur public.

Certains pays à faible revenu pour lesquels il n'existe pas de données CPIA sont également inclus. Pour l'exercice 05, la Banque a identifié 25 pays faisant partie des LICUS. Six LICUS recensés durant l'exercice 05 n'avaient pas reçu de notation CPIA (Afghanistan, Liberia, Myanmar, Somalie, Timor-Leste et territoire du Kosovo). Ces données sont basées sur l'évaluation de l'aide fournie par la Banque aux 25 pays classés dans le groupe des LICUS durant l'exercice 05.

Les prêts et les budgets administratifs affectés aux LICUS ont augmenté depuis le lancement de l'initiative en faveur de ces pays. Les prêts aux LICUS ont augmenté de quelque 2,5 milliards de dollars durant l'exercice 00–02 (avant le lancement de l'initiative) à environ 4,1 milliards de dollars durant l'exercice 03–05 (depuis le lancement de l'initiative). En valeur par habitant, les prêts aux LICUS ont varié entre 0 et 25,4 dollars durant l'exercice 03–05. Les budgets administratifs affectés aux LICUS ont augmenté de quelque 104 millions de dollars durant l'exercice 00–02 à environ 161 millions de dollars durant l'exercice 03–05. En valeur par habitant, les budgets administratifs affectés aux LICUS se sont établis entre 0,002 et 4,5 durant l'exercice 03–05.

Une grande partie des prêts alloués aux LICUS durant l'exercice 03–05 est allée aux LICUS sortant d'un conflit (les pays sortant d'un conflit sont identifiés sur la base des indicateurs de progrès post-conflit, ou PCPI, afin de déterminer les dons accordés par l'IDA à titre

exceptionnel), tandis que les budgets administratifs ont été plus également répartis entre les LICUS (7 LICUS sortant d'un conflit sur les 25 LICUS ont reçu 64 % du montant total des prêts aux LICUS et 34 % du budget administratif total affectué à ces pays).

Même si les LICUS sortant d'un conflit auraient peut-être reçu une grande partie des prêts en l'absence de l'initiative en faveur des LICUS (étant donné que l'IDA accordait déjà des fonds à titre exceptionnel aux pays sortant d'un conflit avant le lancement de cette initiative), l'initiative a probablement contribué à une répartition plus égale des budgets administratifs entre les pays du groupe (sachant que les budgets administratifs ont augmenté de 400 % entre les exercices 00–02 et 03–05 pour trois LICUS, le Liberia, la Somalie et le Soudan, qui auraient reçu une minuscule portion des budgets administratifs avant l'initiative car les prêts accordés à ces pays sont classés improductifs).

La démarche adoptée par la Banque pour les LICUS a évolué depuis sa formulation initiale en 2002, suivant six principes fondamentaux définis pour ces pays (voir le tableau ES.1). Au départ, l'initiative visait à fournir une aide plus efficace en utilisant d'autres instruments, tels que des travaux d'analyse et des transferts de connaissances, assortis de transferts financiers pour promouvoir le changement.

En 2005, les objectifs et la portée de l'initiative en faveur des LICUS ont été modifiés en privilégiant l'efficacité générale de l'aide au détriment de l'édification de l'État. Dans le cadre de l'initiative, quatre modèles d'intervention (détérioration, crise prolongée ou impasse, situation post-confliktuelle ou transition politique, et amélioration graduelle) ont également été adoptés pour traiter séparément les différents types de LICUS. La démarche adoptée en 2005 est restée axée sur les thèmes retenus en 2002, à savoir l'apprentissage par l'action et les questions organisationnelles, tout en renforçant l'action dans ces domaines.

La présente étude a pour objet de répondre à trois questions :

- Dans quelle mesure la démarche suivie par la Banque pour les LICUS est-elle efficace ?

- Dans quelle mesure les critères retenus par la Banque pour identifier et classer les LICUS sont-ils utiles sur le plan opérationnel, et dans quelle mesure le système de répartition de l'aide est-il utile à cet égard ?
- L'appui interne fourni par la Banque aux travaux sur les LICUS est-il approprié ?

## Principaux résultats et conclusions

### *Efficacité de la démarche suivie par la Banque pour les LICUS*

L'expérience montre que les principes fondamentaux définis pour les LICUS ont été plus ou moins bien appliqués (voir le tableau RA.1). Les problèmes rencontrés au niveau de l'exécution sont attribuables dans certains cas aux objectifs trop ambitieux de la Banque (qui doit donc réviser ses objectifs à la baisse), et dans d'autres cas au niveau inadéquat des efforts ou des apports de la Banque, comme l'indiquent les enquêtes réalisées par l'IEG et son évaluation des rapports d'achèvement des stratégies d'aide-pays (ce qui nécessite d'intensifier les

efforts).

La majorité des parties prenantes interrogées dans le cadre de l'enquête menée par l'IEG a indiqué que le programme général de la Banque dans les LICUS avait contribué dans une faible mesure au développement—opinion qui concerne l'appui global de la Banque et non la démarche proprement dite adoptée pour les LICUS.

Les principes définis pour les LICUS ont initialement produit des résultats positifs. L'initiative de la Banque en faveur des LICUS a permis à la Banque d'accroître ses opérations dans les pays où elles auraient probablement été moins importantes. La Banque a récemment lancé des opérations dans plusieurs LICUS où la paix vient d'être rétablie ou qui amorcent une phase de transition politique. La Banque a également contribué à la stabilité macroéconomique et à la mise en place d'une importante infrastructure matérielle, notamment dans les LICUS sortant d'un conflit. D'importants progrès ont été réalisés en matière de coordination des bailleurs de fonds sur le plan de la

**Tableau RA.1 : Mise en oeuvre des principes fondamentaux définis pour les LICUS**

Principes définis pour les LICUS	Mise en oeuvre
<b>Rester mobilisés</b>	<b>Substantielle</b>
<b>Ancrer les stratégies dans une analyse sociopolitique plus robuste</b>	<b>Moyenne</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprendre la situation politique</li> <li>• Intégrer la compréhension politique à la conception et à la mise en œuvre des stratégies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moyenne à substantielle</li> <li>• Moyenne à faible</li> </ul>
<b>Promouvoir la demande et les capacités internes de changement positif</b>	<b>Faible</b>
<b>Promouvoir une première série de réformes simples et réalisables</b>	<b>Moyenne à faible</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réformes macroéconomiques</li> <li>• Mise en place d'une infrastructure matérielle</li> <li>• Transition de la phase de reconstruction post-conflit à la phase de développement</li> <li>• Sélectivité et définition des priorités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantielle</li> <li>• Substantielle</li> <li>• Faible</li> <li>• Faible</li> </ul>
<b>Étudier de nouveaux mécanismes de fourniture des services sociaux</b>	<b>Moyenne</b>
<b>Collaboration des bailleurs de fonds</b>	<b>Moyenne</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au niveau des politiques internationales</li> <li>• Au niveau national</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantielle</li> <li>• Moyenne à faible</li> </ul>
<b>Mesure et suivi des résultats<sup>a</sup></b>	<b>Faible</b>

Sources : Enquêtes et analyses thématiques de base effectuées pour cette étude, IEG, 2005.

a. Pas considéré par la Banque comme un principe fondamental en soi, mais inclus par l'IEG car cette activité est cruciale pour le programme d'apprentissage par l'action de la Banque dans les LICUS.

politique internationale, comme en témoigne l'adhésion récente d'un large éventail de bailleurs de fonds, dont la Banque, aux douze principes d'intervention internationale définis par l'OCDE/CAD.

La Banque a souvent joué un rôle de chef de file en tant que coprésident des réunions internationales des bailleurs de fonds et co-auteur de documents d'orientation communs. Les modèles d'intervention récemment adoptés par la Banque pour tenir compte des différents types de LICUS devraient permettre de prendre des mesures mieux adaptées à la situation de chaque pays. Le pourcentage de projets achevés dans les LICUS qui ont donné des résultats jugés satisfaisants par l'IEG est passé de 50 % durant l'exercice 02, avant le lancement de l'initiative en faveur des LICUS, à 58 % en 2004 et à 82 % en 2005. Les chiffres correspondants pour les projets réalisés dans les pays à faible revenu non classés dans le groupe des LICUS varient entre 70 et 79 %.

Mais il reste de sérieux défis à relever. Les opérations initiales de la Banque dans certains LICUS n'ont pas toujours été suivies par un programme de réformes ciblées et bien échelonnées. D'autre part, il reste à mieux intégrer les réalités politiques dans la conception et la mise en œuvre des stratégies-pays de la Banque. Celle-ci doit également améliorer la qualité de la coordination de ses opérations dans les pays avec celles des autres bailleurs de fonds, notamment en assurant un suivi de l'exécution qui aille au-delà des accords de principe.

Par ailleurs, la Banque a placé le renforcement des capacités et la gouvernance, deux domaines historiquement faibles, au cœur de son action en adoptant l'objectif plus complexe d'édification de l'État. Ce recentrage signifie que la Banque doit identifier plus efficacement son avantage relatif, améliorer sa performance, notamment en définissant de nouvelles approches, et identifier des partenaires à même de compléter ses travaux pour produire les résultats visés. Enfin, le choix du terme *édification de l'État* n'est peut-être pas heureux, car il a des connotations politiques et idéologiques.

La Banque doit élaborer ses méthodes opérationnelles pour les LICUS, notamment pour les modèles d'intervention dans les pays

en situation de *détérioration, de crise prolongée ou d'impasse*. Il est également nécessaire de perfectionner les modèles en tenant plus explicitement compte des écarts de capacité d'exécution des fonctions centrales de l'État (mobilisation des ressources, répartition des ressources, fourniture des services sociaux et des infrastructures de base, et dispositions politiques pour faire face à l'opposition et aux problèmes de sécurité) pour permettre à la Banque de mieux adapter ses méthodes opérationnelles à l'environnement institutionnel des LICUS.

Les travaux de la Banque sur les pays sortant d'un conflit sont plus anciens que l'initiative en faveur des LICUS et le modèle d'intervention correspondant pour les LICUS sortant d'un conflit est plus clairement défini que les autres modèles d'intervention. Il présente cependant des lacunes et doit être encore mis au point pour guider les phases de transition et de développement qui suivent la phase de reconstruction post-conflit. D'autre part, bien que la Banque accorde une attention grandissante à la prévention des conflits, on dispose de données limitées sur l'efficacité de ses efforts dans ce domaine.

Il reste à définir clairement le rôle et l'avantage relatif de la Banque en matière de prévention des conflits, d'autant plus que les mesures à prendre dans ce domaine nécessitent que la Banque accorde une plus grande attention aux *causes véritables* des conflits et examine les facteurs ethniques, sociologiques et politiques. La Banque doit mieux définir en quoi consiste son objectif de consolidation de la paix et comment atteindre cet objectif.

***Utilité opérationnelle des mécanismes retenus par la Banque pour l'identification et le classement des LICUS, ainsi que pour l'affectation de l'aide à ces pays***

Malgré le recentrage sur des objectifs d'édification de l'État et de consolidation de la paix, la Banque continue d'utiliser presque exclusivement les CPIA pour identifier les LICUS. Ces évaluations ne tiennent cependant pas compte de certains aspects fondamentaux de la fragilité des États (tels que les moyens de faire faire à l'opposition politique) et des conflits (tels que

l'instabilité politique et la sécurité ou le risque de conflit) et il serait bon de les compléter par d'autres dispositifs. Un meilleur moyen d'identifier les LICUS serait d'utiliser un cadre analytique qui est plus explicitement axé sur les objectifs de l'initiative en faveur des LICUS.

Le système utilisé par la Banque pour allouer les ressources de l'IDA (appelé système d'affectation des fonds en fonction de la performance) est devenu plus sélectif au fil des années et les pays dont les politiques, les institutions et la gouvernance sont plus faibles reçoivent moins de ressources de l'IDA. Cela a soulevé la question de savoir si l'IDA alloue des montants appropriés aux LICUS. Les modifications apportées au système d'affectation des fonds en fonction de la performance se sont traduites par un accroissement des ressources allouées par l'IDA, notamment à certains LICUS sortant d'un conflit ou en transition politique. Mais il est difficile de dire si les niveaux actuels de financement IDA garantissent que les LICUS ne reçoivent pas une aide insuffisante ou excessive.

La question de la répartition de l'aide a ressurgi, certaines études mettant en cause les preuves empiriques de la corrélation positive entre les politiques et l'efficacité de l'aide (sur laquelle repose le système d'affectation des fonds en fonction de la performance). D'autres études montrent que l'aide peut contribuer à promouvoir des changements d'orientation durables dans les États en situation de faillite en créant et renforçant les conditions nécessaires aux réformes ou en accroissant les chances que les réformes mises en place s'inscrivent dans la durée. Ces études concluent que l'aide fournie aux LICUS peut produire des résultats exceptionnels, bien que les risques d'échec soient substantiels.

Pour sa part, la Banque doit aborder la question de l'affectation de l'aide aux LICUS d'une manière qui tienne compte de ses objectifs pour ces pays et garantisse que les LICUS ne reçoivent pas une aide insuffisante ou excessive.

### **Validité et efficacité de l'appui interne de la Banque aux travaux menés au titre des LICUS**

L'appui interne fourni par la Banque aux travaux menés au titre des LICUS s'est amélioré sur plusieurs fronts :

- Etoffement des travaux d'analyse en dissociant les budgets administratifs affectés aux études économiques et sectorielles et à l'assistance technique d'une part, des volumes de financement d'autre part
- Utilisation de Notes de stratégie intérimaire qui permettent de concevoir des stratégies portant sur une plus courte période pour tenir compte de l'instabilité de la situation dans les LICUS
- Accès des responsables des LICUS à l'équipe de direction de la Banque
- Création du Fonds fiduciaire LICUS pour fournir des financements aux pays dont la dette est improductive (la Banque n'avait jusqu'alors pas d'instrument à cet effet).

À la lumière des données d'expérience des pays, l'équipe chargée des LICUS a établi des directives sur un certain nombre de questions importantes pour enrichir les conseils opérationnels fournis aux équipes-pays et les débats plus généraux sur la politique extérieure.

Cependant, trois ans après avoir reconnu la nécessité de modifier sa culture interne afin de bien mettre en œuvre la démarche adoptée pour les LICUS, la Banque a peu progressé sur le plan de l'appui interne fourni aux travaux sur les LICUS. Il reste beaucoup à faire en matière de réformes des ressources humaines, qu'il s'agisse des effectifs, de la qualité du personnel et des incitations offertes pour encourager à poursuivre les travaux sur les LICUS. Les commentaires du personnel de la Banque sur l'importance de travailler à la fois sur les LICUS et sur les autres pays montrent que les travaux accomplis au titre des LICUS ne sont pas suffisamment pris en compte au sein de la Banque et soulignent la nécessité de réformer le système d'incitation.

Les membres du personnel interrogés ont indiqué que les directeurs des opérations pour les pays n'accordent pas tous la même attention aux LICUS, tout particulièrement s'ils sont également chargés d'un pays plus vaste, plus « performant » ou plus médiatisé, ce qui souligne la nécessité d'accorder une attention soutenue aux travaux sur les LICUS à tous les niveaux de la direction. Dans l'enquête menée par l'IEG

auprès des parties prenantes, la majorité des personnes interrogées à la Banque ont indiqué que le fait de travailler sur les LICUS n'avait rien changé dans plusieurs aspects des ressources humaines (voir la figure RA.1).

Il y a de nombreux doubles emplois et il règne une grande confusion sur le rôle et les responsabilités de l'équipe chargée des LICUS d'une part, et celle chargée de la prévention des conflits et de la reconstruction d'autre part. Les personnes interrogées ont indiqué qu'elles ne savent pas à quelle équipe s'adresser pour obtenir des conseils spécifiques ni quel type de soutien elles peuvent attendre de chaque équipe. Environ les deux tiers des membres du personnel de la Banque ayant participé à l'enquête de l'IEG auprès des parties prenantes ont indiqué que l'organisation actuelle n'était pas satisfaisante : 37 % ont dit qu'il y avait des doubles emplois entre l'appui fourni par l'équipe de la Banque chargée des LICUS et celui fourni par l'équipe chargée de la prévention des conflits et la reconstruction ; 15 % estiment qu'il y a de nombreux doubles emplois et 12 % disent qu'il y a un conflit ou une contradiction.

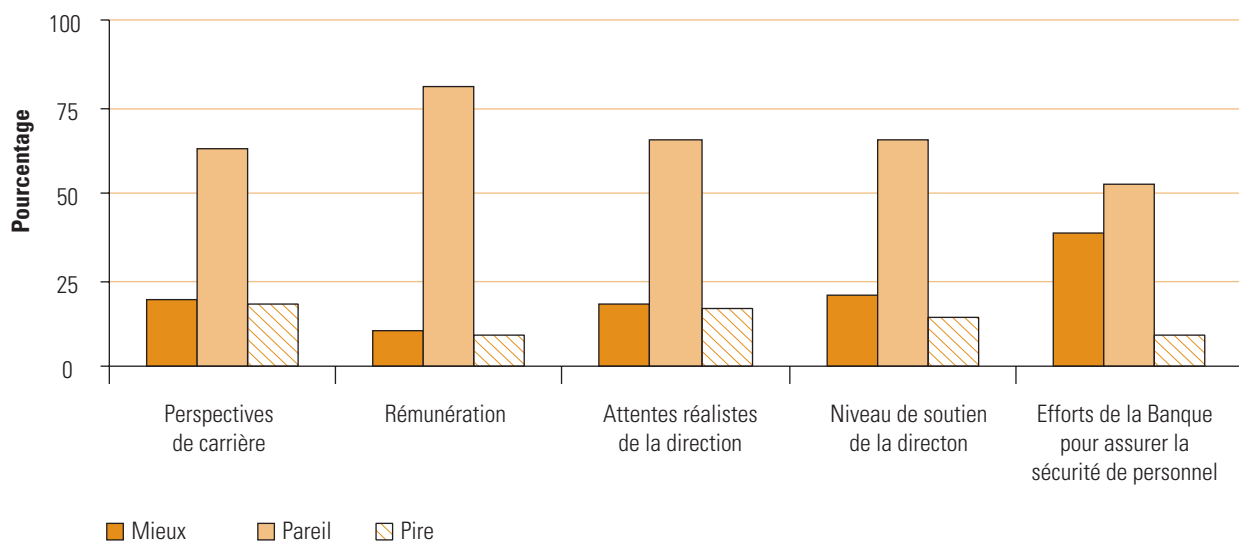
### Leçons tirées de l'expérience de la Banque et des autres bailleurs de fonds

Il y a plusieurs enseignements à tirer de cette évaluation de l'application par la Banque des principes fondamentaux régissant la démarche suivie pour les LICUS. Le rapport 2002 du groupe de travail sur les LICUS (Banque mondiale 2002) indique qu'il y a des améliorations à apporter dans bon nombre des domaines couverts dans le cadre de ce bilan et les rapports 2005 de la Banque sur les LICUS soulignent également cette nécessité. Par exemple, il importe d'ancrer les stratégies dans une analyse sociopolitique plus rigoureuse et de promouvoir des programmes de réformes très ciblés. Les enseignements tirés reposent sur l'expérience de la Banque mais ils peuvent également fournir des orientations aux autres bailleurs de fonds sur l'aide à fournir aux LICUS.

#### Intervention dans les LICUS

**Rester mobilisés n'est pas une fin en soi et il faut rapidement mettre en place un programme de réforme clair et approprié dans les LICUS.** En

**Figure RA.1 : La majorité des personnes interrogées à la Banque ont indiqué que le fait de travailler sur les LICUS n'avait rien changé dans plusieurs domaines (voir ci-dessous)**



Source : Annexe Z (Résultats de l'enquête auprès des parties prenantes).

Note : Le nombre de réponses valides varie entre 213 et 238. La question a été posée sans distinction à des personnes qui avaient travaillé sur un LICUS ou sur des pays ne faisant pas partie de ce groupe.

l'absence d'un programme de réforme clair et approprié, les premiers succès remportés par les opérations dans les pays risquent d'être de courte durée et de peu contribuer à la réalisation des objectifs des stratégies-pays. Les exemples de la République centrafricaine et de Haïti montrent qu'il peut être difficile de poursuivre sur la lancée des premiers succès remportés dans les LICUS. Les progrès politiques ne s'étant pas répercutés dans l'arène économique, le gouvernement de la République centrafricaine est aujourd'hui confronté à une crise budgétaire qui pourrait être lourde de conséquences. À Haïti, il semble que les bailleurs de fonds n'aient pas accordé l'attention voulue au maintien d'un niveau minimum de sécurité. Dans les deux cas, les résultats initialement favorables de l'initiative en faveur des LICUS risquent de ne pas s'inscrire dans la durée.

Dans certains cas, le retrait stratégique – à l'exception des travaux d'analyse internes – pourrait être nécessaire, du moins temporairement. C'est une stratégie particulièrement appropriée lorsque l'intervention de la Banque donne l'impression de légitimer à tort le gouvernement d'un LICUS ou lorsque que cela atténue les pressions exercées en faveur des réformes, ce qui pourrait entraver la mise en place des conditions nécessaires à une réforme politique réelle et durable.

Dans les scénarios de détérioration ou de crise prolongée, où les bailleurs de fonds et les autorités locales ne sont souvent pas d'accord sur la stratégie de développement, l'intervention doit inclure un dialogue sur l'action à mener pour ouvrir la voie aux réformes, tout en préparant un programme de réforme au cas où les conditions deviendraient favorables. Dans les scénarios de situation post-confliktuelle ou de transition politique et d'amélioration graduelle, l'intervention devra être de nature plus technique et mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre du programme de réforme, compte tenu du plus haut degré de consensus entre les bailleurs de fonds et le gouvernement sur les réformes à entreprendre.

Les directives de la Banque pour les pays en conflit prolongé ou dans l'impasse politique

stipulent que « les questions de développement relativement peu controversées peuvent fournir le point de départ d'un dialogue constructif entre les parties en conflit ». Pour les pays où la gouvernance se dégrade, les directives indiquent que la Banque devrait « donner son avis sur les questions économiques particulièrement importantes pour les efforts de médiation et susceptibles d'aider à relancer le dialogue » (Banque mondiale 2005e).

***Les obstacles à la prise en main des opérations par le pays et à l'amélioration des capacités d'absorption concernent tant les produits de diffusion du savoir que les produits financiers.***

La participation des homologues nationaux aux travaux d'analyse de la Banque reste limitée aux questions administratives. Les pays clients participent beaucoup moins à la sélection des sujets d'étude et à la réalisation des analyses, ce qui réduit l'adhésion nationale. La participation des homologues nationaux est cependant indispensable pour assurer la prise en charge des opérations par le pays client et accroître l'impact des travaux d'analyse.

Au Tadjikistan, la faible participation des autorités locales à la sélection et à la réalisation des travaux d'analyse de la Banque a limité leur intérêt pour les résultats, ce qui a empêché le bon déroulement des travaux. En Angola, certains travaux d'analyse menés par la Banque (tels que le récent Mémoire économique sur le pays) ont été considérés par les hauts responsables politiques comme une ingérence de la Banque dans leurs affaires internes, ce qui a limité l'adhésion nationale et le renforcement des capacités. Sans adhésion nationale, il y a peu de chances que les travaux d'analyse influencent la politique du gouvernement.

Le manque de capacité d'absorption des autorités des LICUS pour utiliser les travaux d'analyse pourrait également limiter les possibilités de transfert de connaissances. Par exemple, le gouvernement angolais a approuvé la Note de stratégie intérimaire de la Banque mais exprimé son inquiétude face au volume des travaux d'analyse et de conseil envisagé, ce qui a soulevé la question de savoir si le gouvernement utiliserait pleinement les services d'analyse et de

conseil. La capacité d'absorption du gouvernement est très faible, et les travaux d'analyse et de conseil effectués essentiellement par la Banque risquent de créer des tensions avec le gouvernement, quelle que soit leur qualité technique. Au Cambodge, les services d'analyse et de conseil prévus dans la stratégie d'aide au pays (CAS) définie en 2005, qui représentent 30 activités à mener à bien durant l'exercice 05-07, semblent trop ambitieux compte tenu des faibles capacités institutionnelles du pays.

### **Analyse politique et son utilisation dans la stratégie-pays**

***Il est essentiel que les bailleurs de fonds demandent et utilisent de bonnes analyses politiques dans les LICUS, sans nécessairement les réaliser eux-mêmes.***

L'objectif d'une équipe-pays devrait être de demander ou utiliser (sans forcément les réaliser) des analyses qui se rapportent ou servent directement à l'élaboration d'une stratégie. Dans les LICUS, notamment lorsqu'il est essentiel d'agir vite, les bailleurs de fonds doivent veiller à ce que les analyses politiques existantes soient exploitées avant de faire réaliser de nouvelles analyses.

En République démocratique populaire lao, la Banque a mis à profit les analyses politiques existantes et invité un politologue qui avait publié de nombreux articles sur le pays à présenter un exposé à l'équipe-pays sur la situation politique et la réforme dans le pays. Cela a permis d'établir un résumé indépendant des analyses politiques pertinentes (adapté aux besoins des bailleurs de fonds, en particulier de la Banque) qui a été distribué aux membres du personnel de la Banque concernés et à d'autres bailleurs de fonds. Cela a également évité d'effectuer une analyse « maison » plus coûteuse, ainsi que des tensions potentielles avec le gouvernement, en permettant à la Banque de ne pas se noyer dans les détails de l'analyse. Pour la Banque, l'acquisition et la diffusion des connaissances existantes se sont avérées plus importantes et efficaces que la création de savoir.

***Les bailleurs de fonds doivent s'attacher à aider les services concernés à intégrer les analyses***

***politiques à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie.*** Bien que la Banque ait effectué ou ait eu accès à de bonnes analyses politiques dans certains LICUS, elle n'a pas suffisamment tenu compte de ces analyses dans sa stratégie. Par exemple, la stratégie intérimaire en Papouasie-Nouvelle-Guinée contient une bonne analyse du système politique et reconnaît les problèmes en présence, tels que les allégeances de clan, le clientélisme politique, la corruption et le manque de capacité, mais elle les traite comme des problèmes techniques et n'en tient pas convenablement compte pour étayer la démarche globale.

### **Un programme de réforme ciblé**

***Dans l'environnement complexe des LICUS, où des réformes s'imposent dans pratiquement tous les secteurs, il est impératif de bien échelonner les réformes et de prévoir suffisamment de temps pour les mettre en œuvre si l'on entend produire les résultats escomptés sans trop lourdement grever les capacités limitées des LICUS.*** Alors que les bailleurs de fonds doivent collectivement faire preuve de sélectivité, c'est loin d'être le cas, comme le montrent les exemples du programme de réforme parrainé par les bailleurs de fonds en Afghanistan et aussi le cadre de coopération intérimaire à Haïti décrits ci-après. Cependant, même si tous les bailleurs de fonds ne parviennent pas immédiatement à appliquer le principe de sélectivité, la Banque doit veiller à ce que son propre programme d'aide soit ciblé et sélectif, en faisant appel à ses compétences de base. La Banque a fait preuve d'une plus grande sélectivité au cours des dernières années, mais cela reste une gageure.

En Afghanistan, les réformes parrainées par les bailleurs de fonds sont de nature très diverse, manquent de sélectivité et ont conduit à l'élaboration de 120 projets de loi. Il est impératif que les bailleurs de fonds définissent les priorités et le calendrier de ces réformes, qui portent sur pratiquement tous les secteurs économiques et sociaux du pays. À Haïti, le cadre de coopération intérimaire est censé fournir des orientations pour l'aide internationale et la coopération avec le pays jusqu'en septembre 2006. Il couvre

pratiquement toutes les fonctions de base de l'État, que ce soit la sécurité, le dialogue national, la gouvernance économique, le redressement économique ou les services essentiels. Individuellement, chacun de ces domaines semble important, mais ensemble ils représentent un programme monumental.

S'agissant du propre programme d'aide de la Banque, l'évaluation par l'IEG du rapport d'achèvement de la CAS à São Tomé-et-Principe pour les exercices 01-05 montre que la Banque avait des objectifs beaucoup trop ambitieux par rapport aux ressources allouées au pays. Au total, nombre des objectifs de la CAS n'ont pas été réalisés ou ne l'ont été que partiellement.

Outre la sélectivité dans les CAS, il faut bien veiller à ce que les réformes mises en œuvre dans les pays soient ciblées et hiérarchisées. Le manque de sélectivité et l'absence d'un ordre de priorité dans les programmes de réforme soulèvent des questions d'efficacité, compte tenu des capacités limitées des LICUS. Bien qu'il soit difficile d'être sélectif dans un pays où il faut trouver une solution rapide à de nombreux problèmes, il est essentiel de bien échelonner les réformes pour éviter de trop lourdement grever les capacités limitées des LICUS, tout en évitant des solutions partielles. L'étalement des réformes sur un nombre suffisant d'années est essentiel, de même que la volonté des bailleurs de fonds de veiller à leur mise en œuvre.

Au Timor-Leste, les bailleurs de fonds se sont peut-être retirés trop tôt, sans accorder l'attention voulue aux pressants besoins de capacités du pays. À Haïti, l'aide au développement a été très variable au fil du temps. Le pays a connu des hauts et des bas dans ses relations avec la communauté des bailleurs de fonds. Cela aurait pu être évité si les bailleurs de fonds avaient mieux coordonné et échelonné leur aide.

### **Renforcement des capacités dans les LICUS sortant d'un conflit**

**Les programmes de renforcement des capacités et d'amélioration de la gouvernance doivent être lancés rapidement, même dans les LICUS sortant d'un conflit.** Au lendemain d'un conflit, la communauté internationale des bailleurs de

fonds a tendance à concentrer son assistance sur la reconstruction de l'infrastructure. Vu les faibles capacités d'utilisation de l'aide et la mauvaise gestion des affaires publiques dans la plupart des LICUS sortant d'un conflit, la priorité initiale devrait être de renforcer les capacités et d'améliorer la gouvernance, pas seulement de reconstruire l'infrastructure matérielle. Cela pourrait passer par le renforcement des institutions publiques ou la création de nouvelles institutions, la réforme de la fonction publique et le recours aux compétences locales. Si on fait appel à des experts étrangers pour l'assistance technique, il faut veiller à ce que cela ne compromette pas le développement à long terme des capacités *locales*.

### **Coordination des bailleurs de fonds**

**La coordination des bailleurs de fonds ne peut être efficace sans une vision et un objectif communs. Lorsque les objectifs des bailleurs de fonds ne peuvent pas être pleinement harmonisés, il est important qu'ils soient au moins complémentaires.**

La démarche adoptée par la Banque n'a pas entièrement tenu compte des différentes motivations des bailleurs de fonds dans leurs opérations dans les LICUS. Bien que la notion globale de fragilité soit généralement comprise et acceptée, les pays jugés fragiles diffèrent selon les bailleurs de fonds. Les raisons de soutenir les États fragiles vont de la sécurité à la prévention des conflits, en passant par l'efficacité de l'aide, le développement équitable, la réduction de la pauvreté, l'édification de l'État et la consolidation de la paix.

En Afghanistan et au Tadjikistan, les enquêtes réalisées par l'IEG montrent que les principaux bailleurs de fonds n'ont pas le même objectif. En l'absence d'un objectif global commun, les politiques adoptées ne peuvent être cohérentes. L'ampleur et la nature des moyens déployés par la Banque pour coordonner l'action des bailleurs de fonds ne tiennent pas suffisamment compte des objectifs des différents acteurs dans chaque pays. Ceci étant, la coordination des bailleurs de fonds est une forme d'action collective qui demande que les autres bailleurs de fonds se montrent également solidaires de la

Banque et subordonnent leurs programmes bilatéraux aux objectifs multilatéraux convenus.

**Coordination bien ordonnée commence par soi-même.** La coordination n'est pas seulement importante entre les donateurs multilatéraux et bilatéraux. C'est également un impératif *au sein* de chaque bailleur de fonds. Les projets réalisés dans différents secteurs d'un même pays sont souvent exécutés parallèlement sans exploiter les synergies, comme dans le cas des projets d'autonomisation des populations locales et de promotion de l'agriculture parrainés par la Banque au Timor-Leste.

L'une des conséquences indirectes de la décentralisation des opérations de la Banque dans les bureaux extérieurs a été la concentration des données sur les pays entre les mains du personnel local et le manque de communication de ces données aux membres de l'équipe-pays, notamment ceux basés à Washington. Il est essentiel de régler les problèmes de coordination entre les différents services des bailleurs de fonds (tels que les services de la Banque chargés de la gestion du secteur public, de la prévention des conflits et de la reconstruction, des LICUS, du renforcement des capacités et des études) dans les LICUS, où les problèmes sont nombreux et complexes et nécessitent souvent des interventions multisectorielles.

### **Mesure et suivi des résultats**

**Le suivi et l'évaluation sont au moins aussi importants dans les LICUS que dans les autres pays.**

Le suivi et l'évaluation sont d'une importance cruciale pour plusieurs raisons :

- La Banque, comme les autres bailleurs de fonds, ne sait pas encore quelles démarches sont les plus efficaces dans les LICUS. Il est essentiel de suivre de près les résultats obtenus pour tirer les leçons de l'expérience, et il faut faire une plus grande place à l'apprentissage et au partage des données dans les travaux effectués au titre des LICUS.
- Sachant que les progrès sont souvent lents dans ces pays, il est important de réévaluer ré-

gulièrement le programme pour déterminer s'il a des chances de produire les résultats escomptés.

- L'instabilité et l'évolution constante de la situation dans les LICUS, où les progrès sont souvent en dents de scie, font qu'il est essentiel d'adapter les programmes : le suivi étroit des résultats aidera à déterminer quand des adaptations sont nécessaires et sous quelle forme.

L'apprentissage par l'action indispensable pour améliorer l'efficacité des opérations de la Banque dans les LICUS demande un rigoureux système de suivi et d'évaluation.

La Banque a indiqué que l'édification de l'État et la consolidation de la paix devraient être les critères utilisés pour évaluer le succès de l'initiative en faveur des LICUS. Mais elle n'a toujours pas défini d'indicateurs de performance à cet effet ni de critères d'évaluation des résultats. Lorsque le changement est plus souvent axé sur les processus, notamment dans les scénarios d'intervention en cas de détérioration et de crise prolongée ou d'impasse, les résultats et les impacts visés dans les autres scénarios ne sont pas forcément des critères de succès appropriés. Les objectifs devraient être adaptés au contexte particulier des LICUS, qui devrait lui-même déterminer les critères et garantir que les objectifs visés ne sont pas trop ambitieux.

### **Amélioration de l'appui fourni aux travaux sur les LICUS au niveau de l'organisation interne**

**La présence sur le terrain ne suffit pas à garantir la bonne mise en œuvre des stratégies-pays. Elle doit être assortie d'une communication adéquate entre les bureaux extérieurs et le siège des bailleurs de fonds. Il importe également de déployer un personnel de terrain suffisamment nombreux et doté des pouvoirs et des compétences voulus.** La meilleure façon d'apprécier la situation dans un pays est souvent d'accroître la présence sur le terrain, mais cela ne suffit pas. Il est également important de procéder à une analyse interne dans tous les services compétents des bailleurs de fonds et d'appliquer les leçons tirées de cette analyse à toutes les interventions. Au Cambodge, par

exemple, la présence de la Banque sur le terrain a permis de beaucoup mieux apprécier la situation politique, mais les entretiens menés avec les membres de l'équipe-pays et les autres parties prenantes montrent que ces données restent concentrées entre les mains de quelques responsables et leurs collaborateurs (principalement au sein de la représentation locale de la Banque et au centre de Bangkok), sans être systématiquement communiquées aux autres membres de l'équipe-pays.

Il s'agit moins aujourd'hui d'un problème d'appréciation des réalités politiques au Cambodge que de savoir qui détient ces informations au sein de l'équipe-pays de la Banque et comment elles sont utilisées pour éclairer les décisions concernant la mise en œuvre de la stratégie et du programme. Du fait que seuls quelques membres du personnel possèdent des données détaillées sur le pays, toutes les activités et interventions de la Banque ne peuvent pas en bénéficier. D'une manière générale, il faut accroître le transfert de connaissances entre les bureaux extérieurs des bailleurs de fonds et leurs équipes-pays et sectorielles basées au siège.

Bien que cela coûte cher, les bureaux extérieurs doivent être dotés du personnel voulu pour intervenir efficacement dans les pays clients. En Angola, la petite équipe locale initialement déployée a dû s'atteler à une multitude de tâches allant du dialogue stratégique avec le gouvernement et les bailleurs de fonds aux dispositions logistiques à prendre pour s'installer dans ses nouveaux locaux. La situation a été compliquée par le manque de personnel opérationnel présent sur place pour préparer les réunions de haut niveau entre les ministres et la Banque. Faute de personnel aux échelons inférieurs, les questions ont été adressées trop rapidement aux instances supérieures, ce qui a créé des tensions inutiles. Les bailleurs de fonds devraient déterminer les effectifs à déployer dans chaque LICUS en tenant compte de la portée et de la nature des opérations prévues ainsi que de leurs objectifs respectifs dans ces pays.

Outre la question des effectifs, les bureaux extérieurs doivent également jouir d'une autorité suffisante par rapport au siège pour

faire en sorte que celui-ci ne doive pas approuver toutes les décisions. Pour avoir une véritable présence sur le terrain, il faut déployer un personnel compétent. Dans les entretiens semi-directifs organisés pour la présente étude, plusieurs bailleurs de fonds ont souligné que la coordination dépend tout particulièrement des forces et des faiblesses des individus concernés. En offrant une formation plus appropriée au personnel déployé dans des situations difficiles et en mettant en place des mesures pour l'encourager à collaborer avec les autres bailleurs de fonds, la Banque pourrait atténuer ces risques particuliers.

Dans un scénario de détérioration de la situation, où il pourrait y avoir une rupture du dialogue avec le gouvernement, le personnel des bailleurs de fonds devra déployer ses talents de négociation et de persuasion afin de poursuivre le dialogue tout en mobilisant des groupes non gouvernementaux, notamment la société civile.

Dans un scénario de crise prolongée ou d'impasse, où les problèmes sont chroniques et où la situation politique est bloquée, le personnel devra faire preuve d'une patience et d'une créativité exceptionnelles et chercher des solutions inédites pour sortir de l'impasse.

Dans un scénario de transition post-confliktuelle ou politique, le personnel devra disposer de connaissances techniques particulières pour savoir comment mettre en place des systèmes économiques valables, des institutions et des infrastructures de base. Il devra également être capable d'agir rapidement et résolument dans ces situations, avant que l'optimisme soulevé par le retour à la paix se dissipe et pour aider les pays à éviter une reprise des hostilités. Étant donné qu'une aide internationale massive est souvent mobilisée dans ces situations, le personnel des bailleurs de fonds doit posséder de solides aptitudes de coordination et de programmation pour organiser les partenaires du développement et leurs activités.

Dans un scénario d'amélioration graduelle de la situation, les principales compétences requises sont l'aptitude à fournir une assistance technique adaptée aux besoins et à travailler de pair avec un pays qui a déjà entrepris des réformes.

***L'apprentissage passe par la mise en commun des données d'expérience – positives et négatives, mais cela demande un environnement institutionnel réceptif et l'appui de la direction.*** La mise en commun des données d'expérience sur les bonnes et les mauvaises solutions aux problèmes des LICUS peut promouvoir l'apprentissage, ce qui est particulièrement important pour les travaux effectués au titre des LICUS car les bailleurs de fonds continuent de s'interroger sur la meilleure façon d'aider ces pays en difficulté. Bien que la Banque ait partagé certains enseignements dégagés dans le cadre de la série de séminaires de son groupe de réflexion sur les LICUS, il faut s'attacher davantage à faire régulièrement le point et à diffuser les nouvelles leçons tirées de l'expérience de ces pays, tant par la Banque que par les autres bailleurs de fonds.

Il est essentiel de créer un environnement institutionnel plus réceptif et d'obtenir l'appui de la direction pour partager les données d'expérience négatives. Jusqu'à présent, la Banque semble avoir surtout fait part des exemples positifs, comme on peut le constater dans ses derniers rapports sur les LICUS.

***La communication est indispensable pour faire en sorte, d'une part, que les LICUS acceptent les démarches suivies par les bailleurs de fonds dans ces pays, et d'autre part, qu'ils n'attendent pas trop de ces efforts, surtout dans la période qui suit immédiatement la cessation des hostilités.*** Il importe de mieux informer les LICUS des objectifs et des démarches des bailleurs de fonds pour obtenir leur adhésion. Cela pourrait également éviter les déceptions en modérant les attentes des parties prenantes sur ce qui peut être accompli sur une période donnée.

Dans les scénarios de détérioration de la situation et de crise prolongée ou d'impasse, où la situation économique et sociale stagne ou se dégrade sur pratiquement tous les fronts, la stratégie de communication doit viser à promouvoir activement les avantages de la réforme auprès des autorités et de la société civile. Dans le modèle de transition post-confliktuelle ou politique établi par la Banque, il s'agit d'éviter les lendemains qui déchantent en

tenant la population informée et en exposant clairement les tenants et les aboutissements de l'action des bailleurs de fonds, ainsi que les résultats visés. Dans un scénario d'amélioration graduelle de la situation, la stratégie de communication doit être davantage axée sur l'information en présentant les données de l'expérience dans différents pays et secteurs.

Dans la période immédiate qui suit la cessation des hostilités, la communauté internationale des bailleurs de fonds, y compris la Banque, a souvent engagé d'importants volumes d'aide assortis d'objectifs trop ambitieux. Cela crée généralement des attentes excessives dans la population et conduit au désenchantement lorsque ces attentes ne sont pas satisfaites et qu'il y eu peu d'améliorations tangibles dans la vie quotidienne. Il est essentiel d'éviter de poursuivre des objectifs trop ambitieux et de mieux utiliser la communication, et la Banque doit investir dans ces stratégies.

***Des directives opérationnelles sont nécessaires pour adapter les démarches suivies par les bailleurs de fonds à la situation particulière des LICUS.*** L'initiative en faveur des LICUS a attiré l'attention sur la nécessité d'agir différemment dans les LICUS, mais la Banque et les autres bailleurs de fonds n'ont pas défini clairement la marche à suivre. Ils doivent également s'employer plus activement à déterminer dans quelle mesure les démarches adoptées dans les LICUS doivent, et peuvent, s'attaquer aux raisons pour lesquelles les pays sont ou deviennent des LICUS, et pas seulement aux symptômes. En adoptant des solutions qui considèrent les causes du mal comme un fait acquis, on risque d'ignorer des facteurs contextuels fondamentaux. Les directives opérationnelles des bailleurs de fonds doivent insister sur l'importance d'axer les efforts uniquement sur les domaines où ils ont un avantage relatif, de sorte que les travaux effectués par chaque bailleur de fonds prennent en compte et complètent ceux effectués par les autres.

Les plus grands défis à relever par la communauté des bailleurs de fonds se posent dans les situations de détérioration et de crise prolongée ou d'impasse, de même que dans les phases de transition et de développement qui

suivent la phase de reconstruction dans le scénario de situation post-conflit ou de transition politique. Ce sont également des domaines dans lesquels il y a relativement peu d'idées nouvelles. Il est urgent de formuler des directives opérationnelles dans plusieurs domaines : comment organiser et échelonner les réformes selon les priorités tout en évitant les solutions partielles ; comment mettre rapidement en place des services sans compromettre le développement à long terme des capacités de l'État ; comment promouvoir la réconciliation politique tout en aidant à rétablir une gouvernance efficace et légitime ; comment intégrer les réalités politiques dans la conception et la mise en œuvre des stratégies-pays ; et comment tenir compte des liens entre politique, sécurité et développement.

Les récentes directives de la Banque sur la marche à suivre dans les LICUS portent davantage sur les instruments à utiliser que sur les différentes manières de procéder selon les catégories de LICUS. Il serait également bon que les équipes chargées des LICUS puissent se référer à des textes explicatifs, comme ceux présentés au chapitre 2 de la présente étude, ainsi qu'à des notes succinctes adaptées aux problèmes, au lieu des notes d'orientation officielles qui sont souvent trop condensées et sans rapport avec le contexte du pays.

## Recommandations

- **Préciser la portée et la teneur du programme d'édition de l'État formulé par la Banque et renforcer la conception et la mise en place des mécanismes d'appui au renforcement des capacités et d'amélioration de la gouvernance dans les LICUS.**

Compte tenu de l'insuffisance des mesures prises dans le domaine du renforcement des capacités et de la gouvernance, et de la priorité accordée à l'objectif plus ambitieux d'édification de l'État dans les LICUS, la Banque doit préciser ses avantages relatifs par rapport aux autres bailleurs de fonds et adopter des démarches novatrices pour obtenir de meilleurs résultats sur le front du renforcement des capacités et de la gouvernance. Il y a trois impératifs à respecter : les interventions de la Banque doivent

mieux tenir compte de la capacité des LICUS d'assurer les fonctions centrales de l'État, elles doivent être bien échelonnées et adaptées à l'environnement des LICUS, où de grandes améliorations sont nécessaires dans pratiquement tous les aspects des capacités et de la gouvernance, et il faut mettre en place un système efficace de suivi dans ces domaines.

- **Définir des critères d'affectation de l'aide en faveur des LICUS pour faire en sorte que cette aide ne soit ni insuffisante ni excessive.**

La Banque doit effectuer un examen technique de l'effet cumulatif des différentes modifications du système d'affectation des fonds en fonction de la performance sur les volumes d'aide accordés aux LICUS. Il importe d'établir des critères d'affectation des fonds qui tiennent compte des objectifs de la Banque dans ces pays et de veiller à ce que l'aide fournie ne soit ni insuffisante ni excessive. Il convient également de déterminer dans quelle mesure ces critères devraient être basés sur des facteurs autres que l'efficacité des mesures prises par les pays (tels que les volumes d'aide des autres bailleurs de fonds, l'évaluation des risques et des résultats potentiels, et les retombées sur le plan régional et mondial), en tenant compte du fait que l'aide est limitée et qu'il y aura des choix à faire.

- **Renforcer l'appui interne de la Banque aux travaux accomplis au titre des LICUS au cours des trois prochaines années.**

L'appui interne de la Banque doit être renforcé dans deux domaines. Tout d'abord, il faut définir les priorités en ce qui concerne les effectifs, les compétences et les mesures à mettre en place pour encourager les travaux au titre des LICUS. Pour fournir des incitations à même d'attirer des individus qualifiés pour travailler sur les LICUS, au siège comme dans les bureaux extérieurs, il faut que les membres du personnel sachent clairement quels sont les critères de succès dans les LICUS, de quels résultats ils seront tenus comptables, quels risques ils peuvent raisonnablement prendre, comment les échecs seront évalués et comment ces résultats influenceront leur notation générale et leurs perspectives de carrière.

Tout comme dans les épreuves de plongeon aux Jeux olympiques, où la note finale tient compte de la qualité technique et de la difficulté du plongeon, la performance des membres du personnel dans les LICUS devrait être évaluée en utilisant un coefficient de pondération correspondant au degré de difficulté de l'environnement de chaque LICUS. Il convient également de signaler l'importance des travaux effectués au titre des LICUS à tous les niveaux de la direction.

En plus des mesures d'encouragement, la Banque doit faire en sorte que les membres du personnel travaillant sur les LICUS possèdent les compétences voulues, par exemple en gestion du secteur public, qu'ils soient capables d'obtenir les connaissances politiques nécessaires et de les utiliser, et qu'ils soient désireux et capables de travailler dans des équipes pluridisciplinaires. À noter une mesure positive, quoique tardive, à cet égard : il est prévu d'aborder ces questions dans le Rapport 2006 sur le renforcement des interventions dans les États fragiles.

Il importe de réfléchir plus systématiquement au personnel à affecter aux LICUS dans le contexte des effectifs globaux de la Banque, en tenant compte du fait que l'affectation d'un plus grand nombre d'individus plus qualifiés aux travaux à mener au titre des LICUS imposera probablement des arbitrages avec les autres

équipes-pays de la Banque. La redistribution des effectifs en faveur des LICUS peut être justifiée ou non, selon les objectifs de la Banque dans ces pays et les besoins d'aide des autres pays clients.

Ensuite, il convient de simplifier la structure organisationnelle des travaux effectués au titre des LICUS et de la prévention des conflits. La Banque doit mettre en place une organisation efficace qui élimine les doubles emplois et la fragmentation de l'appui entre l'équipe chargée des LICUS et celle chargée de la prévention des conflits et de la reconstruction.

- ***Réexaminer la valeur ajoutée de la démarche suivie pour les LICUS au bout de trois ans.***

L'utilité d'une classification spéciale pour les LICUS et de la démarche adoptée pour ces pays, notamment l'intérêt opérationnel des modèles d'intervention, devra faire l'objet d'une évaluation indépendante au bout de trois ans, lorsqu'on disposera de suffisamment de données sur les résultats obtenus. Il sera alors possible de se poser la question plus fondamentale de savoir si l'aide fournie par la Banque contribue réellement à l'édification de l'État, et dans quelle mesure. La décision de la Banque de maintenir une classification et une démarche spéciales pour les LICUS devrait être basée sur les conclusions de cette réévaluation.