

Reconstruction des pays sortant d'un conflit : Le cas de l'Ouganda Résumé d'une étude de cas

LES ÉVÉNEMENTS QUI SE SONT DÉROULÉS EN Ouganda après la fin de l'époque coloniale peuvent être divisés en quatre périodes correspondant au régime politique dominant : le gouvernement Obote, après l'accession à l'indépendance (1963-71) ; le régime d'Amin Dada (1971-79) ; le second gouvernement Obote (1980-85) ; et enfin, le Mouvement national de résistance (MNR), depuis 1986.

À son arrivée au pouvoir en janvier 1986, le MNR s'est trouvé confronté à une situation économique catastrophique, avec un taux d'inflation équivalant à plus de 240 % par an. Il a lancé un programme de stabilisation et d'ajustement structurel en 1987, avec pour objectif prioritaire de restaurer la stabilité macroéconomique et de juguler l'inflation. Cet objectif est resté hors de portée jusqu'à l'exercice 92-93 qui a vu les pouvoirs publics adopter de strictes règles budgétaires pour empêcher le financement des déficits par la création de monnaie, mais les résultats obtenus par la suite ont été salués par l'ensemble de la communauté internationale. Le taux d'inflation est de moins de 10 % et le taux annuel de croissance économique, en moyenne de 6,4 % depuis huit ans. Ce programme a été soutenu par la Banque et d'autres bailleurs de fonds.



L'influence de la Banque en bref

La Banque mondiale a participé de manière particulièrement intense aux efforts de reconstruction de l'Ouganda. Au cours des cinq premières années après le conflit (1987-92), la Banque a financé environ 25 opérations de prêt représentant plus de 1 milliard de dollars et a agi en étroite coordination avec les bailleurs de fonds internationaux. Elle a joué un rôle déterminant dans le renforcement du ministère des Finances et de la Banque centrale, l'élimination du monopole de l'Office du café (Coffee Board), la relance du secteur sucrier et la reconstruction du réseau routier national. Malgré de bons résultats en matière de réforme et de redressement de l'économie, la Banque aurait pu faire mieux à divers égards : elle n'a pas porté une attention suffisante à la recherche d'un consensus ; elle a fait un usage excessif de la conditionnalité ; et, surtout, elle a indûment mis l'accent sur le relèvement des impôts. Sa performance a été relativement médiocre dans les secteurs sociaux, pour ce qui est notamment du renforcement institutionnel dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les investissements destinés aux secteurs sociaux ont été souvent prématurés et généralement réalisés par des ministères dépourvus des moyens nécessaires ; en outre, ils ont fréquemment été entrepris sans réflexion préalable suffisante sur la nature des services visés.

Au cours des cinq premières années (1987-92) qui ont suivi la fin du conflit, la Banque a essentiellement cherché à aider les pouvoirs publics à promouvoir la stabilité et la croissance à long terme de l'économie.

La Banque s'est également efforcée de faire face aux problèmes sociaux urgents, comme l'enseignement primaire, liés aux répercussions du conflit sur l'économie ou le capital humain, d'aider les groupes vulnérables, d'encourager le retour des émigrés pour qu'ils contribuent à la reconstruction du pays, et de réhabiliter les infrastructures sociales et physiques. Entre 1987 et 1997, la Banque a concentré la totalité de son portefeuille sur la reconstruction et la réhabilitation, bien que cela ne soit pas évident à la lecture des titres et de la documentation de projets.

Les résultats sur le terrain

Coordination de l'aide

Les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics ont apprécié le rôle de chef de file qu'a joué la Banque en matière de coordination de l'aide, jugeant particulièrement positifs ses rapports étroits avec le FMI, sa volonté de partenariat et la préparation de données de planification précises. Ses efforts de coordination n'ont pas été aussi manifestes au niveau des divers secteurs ou programmes.

Les ONG se sont montrées moins enthousiastes quant au rôle de la Banque en matière de coordination. La Banque a cherché à corriger cette déficience par le biais du centre d'information, très fréquenté, de sa mission résidente. Plusieurs interlocuteurs, y compris certains agents de la Banque, ont toutefois vivement recommandé une stratégie plus dynamique en matière d'information du public ougandais.

Reconstruction de l'économie

La Banque a commencé par financer une opération d'ajustement pendant le second gouvernement Obote, qui a été le premier programme de stabilisation couronné de succès en Afrique. Cependant, les bons résultats n'ont pas duré et le programme s'est effondré en 1985 sous l'effet de la pression des dépenses engendrées par la guerre civile et en raison de l'engagement limité des dirigeants politiques. En 1986, il ne subsistait déjà guère plus de traces de ce programme.

La seconde période d'ajustement a duré jusqu'en mars 1992. Malgré un engagement mitigé des pouvoirs publics, des progrès significatifs ont été enregistrés dans certains domaines en 1989-90. Le taux de change a été libéralisé à la suite d'un vaste effort des pouvoirs publics pour parvenir à un consensus. Le mécanisme qui constituait l'exemple le plus frappant de taxation abusive, à savoir le monopole du Coffee Marketing Board, a été éliminé. Les biens confisqués aux Asiatiques sous le régime d'Amin Dada ont été rendus à leurs propriétaires dans le cadre des conditions mises au premier prêt à l'ajustement structurel. Ces mesures ont permis de restaurer l'État de droit, d'éliminer progressivement la confusion en matière de droits fonciers urbains, qui aurait pu devenir un obstacle insurmontable aux yeux des investisseurs, et de bien montrer à la communauté internationale que les pouvoirs publics étaient fermement décidés à redresser le pays. Pour chacune de ces réformes, le gouvernement a accepté de substantiels coûts politiques à court terme dans l'espoir d'avantages à long terme.

La troisième période, après 1992, compte parmi les plus grandes réussites de la Banque mondiale dans le domaine du développement. L'économie a connu une croissance rapide et l'investissement privé atteint un niveau compatible avec une croissance durable ; l'analyse préliminaire des données d'une enquête récente sur les ménages laissait croire à une réduction substantielle de la pauvreté. Cependant, comme on l'a souligné dans la SAP de mai 1997, l'ensemble du pays n'a pas bénéficié de manière égale de cette croissance économique, la région nord en particulier restant à la traîne.

Malgré les bons résultats obtenus dans le domaine des réformes et de la reconstruction de l'économie, la Banque aurait pu faire mieux : en effet, elle n'a pas prêté suffisamment d'attention à la recherche d'un consensus, elle a fait un usage excessif de la conditionnalité et elle a trop insisté sur le relèvement des impôts, compte tenu notamment de la tendance des pouvoirs publics à pratiquer une fiscalité abusive. La Banque n'a pas toujours tiré pleinement profit de son avantage comparatif potentiel (par exemple, dans le secteur de l'électricité) ni de son rôle de coordination pour établir soit une stratégie globale de reconstruction, soit un plan pour les différents secteurs de l'économie.

Reconstruction des infrastructures et des secteurs économiques

En 1988, la Banque a lancé quatre projets (santé, secteur sucrier, assistance technique, et entreprises publiques) qui ont été suivis, en 1989, de projets de télécommunications, de transport ferroviaire et d'éducation. Parmi ces sept projets, ce sont les opérations d'assistance technique et d'aide au secteur sucrier qui semblent avoir contribué le plus à la reconstruction. Ces projets, qui à eux deux n'ont coûté que 43 millions de dollars, se sont révélés très fructueux. Ils étaient particulièrement bien adaptés à une période de transition post-conflit, car ils ont permis de reconstituer le capital humain de la fonction publique et de restaurer la confiance des milieux d'affaires privés. Le projet d'assistance technique a contribué à la formation d'un groupe d'économistes compétents dans les grands ministères et à la mise en place de systèmes de collecte de données. Il a permis de créer progressivement une équipe de spécialistes conscients des changements requis à court terme dans le domaine économique pour gérer les réformes de politique générale, tout en maintenant la stabilité macroéconomique. Le projet sucrier a joué un rôle important en contribuant au redémarrage de la principale entreprise privée d'Ouganda, le groupe Madhvani, dont le retour a ouvert la voie à l'apport de compétences et de capitaux asiatiques qui contribuent aujourd'hui à transformer l'économie nationale.

Les deux projets d'infrastructure (chemins de fer et télécommunications) comportaient chacun, outre l'achat de matériel, un volet d'amélioration organisationnelle. Les chemins de fer avaient le monopole du transport du café, ce qui contribuait directement à leur inefficacité et avait de graves conséquences sur l'efficacité des transports routiers. Après l'élimination de ce monopole en 1993, l'activité s'est suffisamment développée dans le secteur du transport routier pour encourager l'entrée de nouveaux opérateurs, et ainsi mettre fin au cartel qui avait maintenu des tarifs élevés.

Reconstitution du capital humain et social

La performance de la Banque a été relativement médiocre dans le domaine social en ce qui concerne notamment le renforcement institutionnel des secteurs de la santé et de l'éducation. Dans le premier, alors que la période post-conflit nécessitait d'importantes réformes, les mesures prises n'ont pas été suffisantes pour répondre aux besoins. Dans le second, les investissements ont été tout aussi décevants et les écoles n'auraient pas reçu plus de 37 % des fonds alloués. La Banque s'est trop appuyée sur l'administration et n'a pas fait suffisamment appel aux ONG.

Lancé en 1992, le Projet de reconstruction de la région nord visait à remédier à l'insuffisance de l'aide reçue jusque-là par cette région. Il a été critiqué pour ses piètres résultats, ayant, de l'avis général, fait « trop peu trop tard ». Le projet qui lui fera suite devra tenir compte des difficultés inhérentes à toute opération portant, fût-ce en partie, sur une zone de conflit et de la forte probabilité de devoir mener de front des activités de secours et de réhabilitation.

La démobilisation des combattants a d'abord été retardée pour de mauvaises raisons (microsécurité), puis a été engagée au moment opportun sur le plan de la macrosécurité. La Banque aurait pu recommander une plus grande prudence, mais il s'agissait d'une décision politique du ressort de l'État. Pour ce qui est du processus lui-même, les opérations de démobilisation ont été, de toute évidence, un succès.

Dans bien des cas, lorsque les projets de la Banque ne faisaient pas partie d'une série d'opérations successives, leur durée n'a pas été suffisante pour couvrir la totalité de la période de reconstruction. Le redressement au lendemain d'un conflit implique deux calendriers différents, comme le montre bien le cas de l'Ouganda. Le premier est celui de la reconstruction « en temps réel » qui exige en général au moins une vingtaine d'années d'efforts soutenus, avec le risque périodique d'une reprise des hostilités. Le second est déterminé par les préoccupations des bailleurs de fonds, lesquels peuvent être guidés par des objectifs différents, et se traduit par la mise en place de programmes qui ne tiennent pas nécessairement compte de la longueur du processus de redressement. Les pouvoirs publics doivent respecter ces deux calendriers et parvenir à un juste équilibre entre l'opportunité politique de mesures à court terme pour assurer la sécurité et renforcer la confiance, d'une part, et les besoins du redressement à plus long terme, d'autre part.

Les arrangements institutionnels de la Banque

En ce qui concerne les procédures et les dispositions institutionnelles de la Banque, il n'a pas été tenu

pleinement compte de la nécessité, dans le cas de l'Ouganda, d'adopter une conception souple axée sur les processus mis en jeu. Cette déficience est particulièrement manifeste dans les secteurs sociaux : les ministères de l'Éducation et de la Santé ne disposaient pas de tous les moyens nécessaires à l'exécution des dépenses tandis que certains facteurs incidents, comme la décentralisation et la reprise du conflit, ont modifié les priorités.

Les remaniements intervenus parmi le personnel clé de la mission résidente, les chefs de projet et leurs homologues de l'administration ont eu un effet perturbateur. Les agents de la Banque n'avaient pas tous l'expérience des situations de conflit ni du système international de secours et de reconstruction. La plupart étaient basés à Kampala ou y ont passé la majeure partie de leur temps,

ce qui a inévitablement limité la collaboration et les contacts avec les ONG nationales et internationales.

Conclusion

L'étroite collaboration instaurée entre les pouvoirs publics et la communauté internationale, ainsi que le fort engagement de l'État font considérer le cas de l'Ouganda comme un exemple modèle de « reconstruction ». Si la Banque a généralement obtenu de bons résultats en matière de réforme et de reconstruction de l'économie, des améliorations restent nécessaires dans plusieurs domaines.

La performance de la Banque dans les secteurs sociaux a été relativement médiocre et devrait être améliorée au travers de partenariats solides avec des ONG mieux équipées pour mettre en œuvre des programmes sociaux.

Précis

« L'expérience de la Banque mondiale en matière de reconstruction post-conflit : l'étude du cas de l'Ouganda », d'Alcira Kreimer et al., Rapport n° 17769, 4 mai 1998. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veuillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les demandes et les questions relatives aux publications doivent être adressées à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ce Précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.