

Précis

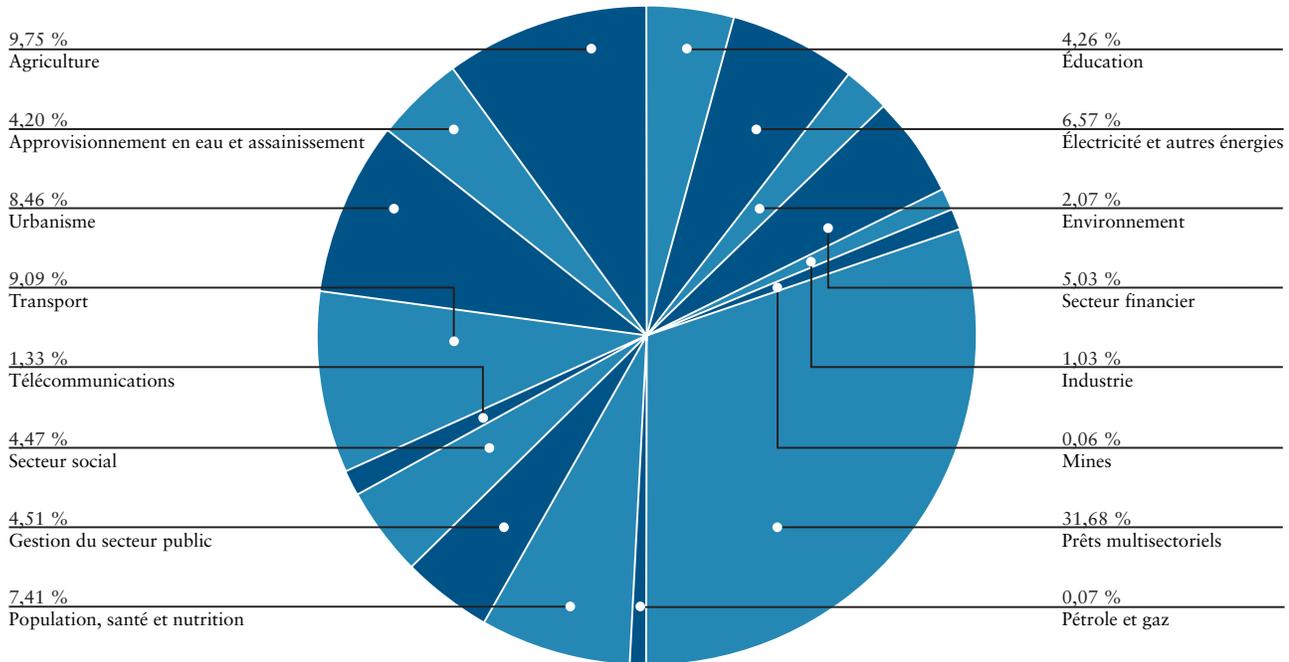
Reconstruction des pays sortant d'un conflit

LES SÉQUELLES LAISSÉES PAR UN NOMBRE CROISSANT de conflits dans les années 90 ont mis à rude épreuve la capacité de la communauté internationale à faire face à la destruction du capital économique, physique, humain et social. Depuis 1980, la Banque mondiale a augmenté de plus de 800 % le volume de ses prêts aux pays sortant d'un conflit pour financer des opérations de reconstruction dans toutes les régions du monde et tous les secteurs économiques. Pour l'heure, la Banque ne dispose cependant pas d'une politique opérationnelle claire en matière d'aide à la reconstruction post-conflit et doit s'appuyer sur la Politique opérationnelle 8.5, qui porte essentiellement sur la reconstruction à la suite de catastrophes naturelles, et sur le *Cadre d'action de la Banque mondiale* dans les situations de conflit adopté en avril 1997.

Considérant les risques mais aussi les avantages considérables qui pourraient découler d'une plus grande implication de la Banque dans la reconstruction post-conflit, le Conseil des Administrateurs a chargé le Département de l'évaluation des opérations (OED) de faire le bilan des expériences récentes de la Banque et de ses réalisations en cours. Les monographies réalisées par l'OED sur neuf pays (trois études de terrain sur la Bosnie-Herzégovine, El Salvador et l'Ouganda, et six études documentaires sur le Cambodge, l'Érythrée, Haïti, le Liban, le Rwanda et Sri Lanka) analysent les opérations récentes d'aide à la reconstruction post-conflit, dans l'optique d'une amélioration des actions en cours et à venir de la Banque.



**Figure 1 : Prêts à la reconstruction des pays sortant d'un conflit, par secteur, 1977-97
(Volume total des prêts : 6,2 milliards de dollars)**



Il ressort principalement de cette analyse que la Banque doit définir les nouveaux principes devant guider son action en vue de consolider, clarifier et préciser les politiques existantes. Elle devrait également revoir le cadre d'action existant et en faire une politique opérationnelle, qui indique les procédures à suivre et les pratiques recommandées pour guider le travail des services de la Banque chargés de l'aide à la reconstruction post-conflit.

Contexte

Des 34 pays sortant d'un conflit considérés par l'étude, 18 ont bénéficié d'une aide de la Banque au titre de 157 projets de reconstruction totalisant plus de 6,2 milliards de dollars au cours des 20 dernières années. Ces projets couvraient tous les secteurs et, dans 33 % des cas, plusieurs secteurs à la fois, qu'il s'agisse de transferts visant à assurer la stabilité macroéconomique, de prêts à l'assistance technique ou de projets de portée générale, axés sur le redressement et la reconstruction d'urgence (prêts au redressement économique, le plus souvent) et comportant plusieurs composantes économiques et sociales destinées à parer aux besoins les plus urgents (voir figure 1).

En 1989, la Banque a approuvé la Directive opérationnelle (DO) 8.50 (« Emergency Recovery Assistance ») concernant la reconstruction d'urgence *après des catastrophes naturelles*. En août 1995, cette directive

est devenue la Politique opérationnelle 8.5, qui donnait de l'urgence la définition suivante : « événement extraordinaire, d'une durée limitée, comme par exemple une guerre, des troubles civils ou une catastrophe naturelle ». Or, les conflits les plus récents se sont souvent révélés être d'une durée et d'une complexité autres que celles définies dans la Politique opérationnelle. La Banque a donc répondu aux besoins spécialement issus de conflits sur une base *ad hoc*.

En 1997, la Banque a approuvé un cadre d'action général conçu pour guider ses interventions à l'appui de la reconstruction des pays sortant d'un conflit. Elle a ensuite mis en place un Service central destiné à appuyer l'élaboration des politiques et à faciliter l'échange d'expériences entre pays. La Banque a également consacré 8 millions de dollars à un programme spécial post-conflit, dont l'objectif est de confirmer et de diffuser les enseignements tirés des travaux consultatifs et techniques de la Banque au stade de la préparation des projets de reconstruction après un conflit.

Situation actuelle

Les Administrateurs sont unanimes : la Banque doit concentrer son action dans les domaines où elle joue un rôle prépondérant et jouit d'un avantage comparatif. Sa mission étant de promouvoir un développement durable fondé sur une croissance largement partagée, la Banque doit également veiller à ce que les deux facteurs souvent

à l'origine des conflits civils, à savoir une répartition inégale des ressources et une gestion des affaires publiques excluant la société civile, soient dûment pris en compte.

Définition du rôle de la Banque

La présence active de la Banque dans les premières phases de la reconstruction des pays sortant d'un conflit peut être déterminante. En *coordonnant l'aide* étrangère, elle peut contribuer très utilement à la transition entre guerre et paix. Son recours à des groupes consultatifs s'est révélé particulièrement efficace pour mobiliser des ressources, qu'il s'agisse de faciliter le règlement des arriérés, de promouvoir une approche coordonnée des problèmes macroéconomiques ou de fournir des informations sur les besoins des pays concernés et les flux d'aide.

De même, lorsqu'elle est invitée à y participer, la Banque peut contribuer utilement aux négociations de paix. Ses conseils en matière de développement économique peuvent aider à améliorer les composantes des accords de paix touchant à la bonne gestion des affaires publiques, et créer les conditions nécessaires à une interprétation et une mise en œuvre plus adéquates de ces composantes pendant les premiers mois critiques de leur mise en œuvre. La participation de la Banque aux négociations de paix en Bosnie-Herzégovine et au Guatemala est révélatrice de ce qu'elle peut apporter au processus de paix.

Reconstruction économique

Le domaine où l'aide de la Banque à la reconstruction est la plus notable est la *stabilisation macroéconomique*. C'est généralement la Banque qui assure une bonne partie du financement des programmes destinés à couvrir les besoins d'importation généraux et, dans la plupart des pays étudiés, les séries de mesures monétaires et de stabilisation budgétaire négociées par les institutions de Bretton Woods avec les gouvernements ont contribué de manière décisive à la réduction de l'inflation au sortir des conflits.

La Banque a apporté un soutien vigoureux et efficace à la *reconstruction de l'infrastructure physique*, même si son action dans ce domaine a été moins systématique qu'en matière de politique macroéconomique. Un des problèmes propres aux pays sortant d'un conflit concerne les opérations de *déminage*. Bien que de solides raisons économiques et humanitaires justifient ces travaux, il ressort de l'étude de l'OED que la Banque ne paraît *pas* avoir d'avantage comparatif dans ce domaine si le projet consiste uniquement en travaux de déminage. Il est d'une importance critique de respecter les *Directives opérationnelles sur le déminage*

publiées en 1997. La participation de la Banque devrait viser essentiellement non pas l'enlèvement des mines, mais une aide indirecte (coordination, information sur les zones minées, formation, renforcement des institutions, etc.). L'aide au déminage proprement dit devrait toujours être intégrée à une action de développement concrète (projet de construction routière, par exemple).

Reconstitution du capital humain et social

L'action de la Banque en faveur de la *reconstitution du capital humain et social* a eu des résultats mitigés. Le secteur social n'a pas constitué une priorité pour les activités post-conflit de la Banque. Celle-ci a certes appuyé des interventions précoces et bien conçues dans ce secteur en Bosnie-Herzégovine, lesquelles ont produit certains résultats prometteurs, mais c'est là, semble-t-il, une exception. Les opérations en Ouganda ont été décevantes et, selon toute évidence, le capital humain et social en Érythrée, en Haïti et au Rwanda n'a été que modestement reconstitué jusqu'ici. Le projet de modernisation de l'enseignement de base en El Salvador constitue l'une des rares exceptions encourageantes.

La Banque vient de renforcer son appui à la *démobilisation* et à la *réinsertion des anciens combattants* dans l'économie et la société civile, et de prendre diverses mesures d'aide à la *reconstitution du capital social* — qu'il s'agisse de renforcer les institutions permettant de gérer les affaires publiques, de rétablir un climat de confiance ou de promouvoir la participation de la société civile. La Banque a en outre officiellement lié les considérations de corruption à la conditionnalité régissant le maintien de l'aide, appuyé des projets pilotes destinés à introduire des éléments indispensables à la bonne conduite des affaires publiques et à la participation de la société civile, et confié à son service de formation, l'Institut de développement économique (IDE), le soin d'organiser des cours sur la

IL N'Y A PAS BESOIN DE RESTER LONGTEMPS en Bosnie, à Gaza ou dans la région des Grands Lacs, en Afrique, pour savoir que, sans espoir de progrès économique, il ne peut y avoir de paix. Sans équité, point de stabilité dans le monde. Sans un meilleur sentiment de justice sociale, nos villes ne seront pas sûres et nos sociétés ne seront pas stables. Si l'on ne vient pas à bout de l'exclusion, trop d'entre nous seront condamnés à vivre isolés, une arme à portée de la main, hantés par la peur.

—Tiré du discours prononcé par James D. Wolfensohn à l'Assemblée annuelle 1997 de la Banque mondiale et du FMI, Hong Kong, 23 septembre 1997

réforme de la fonction publique, la transparence et l'intégrité des institutions, et le rôle des ONG. En revanche, les *questions de parité hommes-femmes* ne sont pas prises en compte dans le portefeuille d'opérations post-conflit. Ce n'est qu'en Bosnie-Herzégovine que la Banque s'est efforcée concrètement de répondre aux besoins particuliers des femmes. L'œuvre de reconstruction doit prendre en compte les difficultés économiques auxquelles peuvent être confrontées les femmes des pays sortant d'un conflit, mais aussi examiner le rôle de ces *femmes* dans la reconstitution du capital social. Une telle analyse peut également permettre d'identifier les rapports de force inégaux qui sous-tendent l'organisation sociale, de sorte que la marginalisation des femmes ne soit pas aggravée par les interventions de reconstruction.

Les pratiques et les dispositifs institutionnels de la Banque peuvent être affinés

L'Unité post-conflit mettra à profit l'expérience de la Banque pour planifier la stratégie à suivre et le soutien opérationnel à apporter aux efforts de reconstruction, et servira de point de contact pour établir des partenariats avec d'autres membres de la communauté internationale. Par le passé, les équipes-pays et les missions résidentes de la Banque ont connu certaines difficultés, les chefs de projet n'ayant pas toujours accès à des compétences pluridisciplinaires ou n'ayant eux-mêmes aucune expérience des situations post-conflit. Dans deux des pays étudiés, la performance de la Banque a beaucoup laissé à désirer à cet égard en raison de problèmes de dotation en personnel ; en outre, certaines équipes-pays et missions résidentes n'étaient pas investies d'un pouvoir de décision suffisant. L'étude des pays considérés montre que la présence d'une mission résidente forte facilite les relations avec les ONG, internationales ou locales, et avec la société civile. En revanche, l'absence ou l'ouverture retardée d'une mission résidente rend le travail de coordination sur le terrain plus difficile à la Banque.

L'efficacité du *suivi* assuré par la Banque dans les neuf pays examinés varie selon qu'il existe ou non une mission résidente. De même, si la *procédure d'évaluation* de la Banque est riche d'enseignements sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre des opérations de reconstruction post-conflit, les rapports d'achèvement et les audits ne tiennent pas toujours compte de la situation qui caractérise un pays sortant d'un conflit pour juger des résultats des projets ; et des 65 opérations de reconstruction identifiées par l'équipe d'évaluation qui ont été menées à bien, neuf seulement ont fait l'objet d'un rapport d'achèvement dans le délai de six mois prescrit. Enfin, malgré l'accent mis par la

Politique opérationnelle 8.50 sur la nécessité de simplifier les procédures, les *règles standard de passation de marchés et de décaissement* de la Banque ont fait obstacle au redressement des pays sortant d'un conflit.

Recommandations

Clarifier la politique de la Banque. Le Cadre d'action adopté en avril 1997 par la Banque mondiale pour guider ses interventions à l'appui de la reconstruction des pays sortant d'un conflit ne constitue pas une déclaration de politique à proprement parler. L'étude de l'OED recommande que le Service central spécialement chargé de la reconstruction post-conflit revioie ce *cadre* pour en faire une véritable politique opérationnelle et définisse les procédures à suivre et les pratiques recommandées pour guider l'action des services de la Banque à l'appui des efforts de reconstruction.

Exploiter et renforcer les avantages comparatifs. L'étude de l'OED préconise que la Banque continue de tirer parti de l'avantage comparatif qu'elle possède en matière de coordination de l'aide à la reconstruction des pays sortant d'un conflit ; joue, quand elle y est invitée, un rôle plus actif de conseil sur ce que les différents scénarios d'accord de paix impliquent au plan du développement économique ; et continue de promouvoir une politique de reconstruction à l'appui de la stabilisation macroéconomique et de l'infrastructure physique (conformément aux Directives opérationnelles sur le déminage de 1997). Les actions clairement favorables au développement durable qu'elle mène devraient toutefois témoigner d'un plus grand souci d'équilibre, d'ouverture et d'approfondissement ; autrement dit, elle devrait aider les pays sortant d'un conflit à élaborer des stratégies éducatives et sanitaires d'un bon rapport coût-efficacité, réaliser sans tarder des études économiques et sectorielles permettant d'améliorer la conception des projets sociaux (participation des femmes, contrôle de l'intégrité des mécanismes administratifs) et établir des partenariats plus solides avec d'autres organismes.

Améliorer les pratiques de la Banque. Les nouvelles pratiques recommandées devraient porter en priorité sur les *mécanismes institutionnels* de la Banque (dotation en personnel et composition des équipes chargées des pays sortant d'un conflit). Les représentants résidents doivent disposer de l'autorité nécessaire pour pouvoir prendre des décisions touchant à la programmation et à l'exécution sur le terrain. La Banque doit être prête à affecter un budget administratif suffisant pour permettre *un suivi et une évaluation* appropriés.

La Banque devrait évaluer ses opérations post-conflit dans un pays donné au moins tous les 12 mois (et non tous les 12 à 18 mois, comme c'est habituellement le

Dans sa réponse, la direction a dans l'ensemble approuvé les recommandations de l'OED concernant l'action de la Banque à l'issue d'un conflit, et elle a approuvé les principales recommandations de l'étude visant à réviser et à clarifier sa politique quant à l'assistance à apporter dans ce contexte. La direction estime que la Banque devrait axer davantage ses efforts sur l'intégration des personnes déplacées (y compris les anciens combattants démobilisés) dans la société et d'incorporer des méthodes d'analyse des conflits dans ses activités en faveur du développement, en précisant qu'il convient d'entreprendre davantage d'analyses sociales et économiques dans le cadre des SAP et des études économiques et sectorielles sur l'interaction entre conflits et développement. Tout en approuvant le rôle que joue la Banque en fournissant (à la demande), dans le cadre des négociations de paix, des conseils

techniques sur les incidences pour le développement économique des diverses options envisagées, elle a averti que des questions subsistaient quant au financement de la reconstruction à l'issue d'un conflit.

Tout en approuvant la plupart des recommandations formulées, dans la réponse de la direction, au sujet de l'avantage comparatif de la Banque et du déminage, le Comité pour l'efficacité du développement a conseillé la prudence à la Banque en ce qui concerne les accords de paix et qu'elle se tienne à l'écart des questions politiques. Le Comité a souligné qu'il était important de fixer une politique opérationnelle pour indiquer au personnel comment faire face à des situations post-confliktuelles, et il a approuvé la recommandation visant à faire preuve d'une grande flexibilité et à assurer un suivi sérieux, car la capacité des gouvernements est souvent limitée à l'issue d'un conflit.

cas) pour vérifier si elles contribuent véritablement à la réalisation d'une paix et d'un développement durables. Les départements-pays devraient s'acquitter rapidement de la préparation et de la présentation des rapports d'achèvement sur les opérations post-conflit. Les nouvelles procédures de la Banque devraient permettre de réduire considérablement le laps de temps qui s'écoule entre la fin d'un projet et la présentation du rapport d'achèvement. L'OED et le Service central post-conflit devraient définir conjointement les principes à suivre pour réaliser une évaluation qui tienne mieux compte de l'environnement politique et économique propre aux pays sortant d'un conflit.

Vers une programmation et une conception plus souples. Les projets réalisés dans les pays sortant d'un conflit ne doivent pas s'inspirer d'un modèle standard, mais plutôt être conçus sur une base ad hoc pour mieux s'adapter à l'urgence des besoins et à la fluidité de la situation. La création de l'Unité post-conflit et du Programme spécial post-conflit constitue à cet égard un pas important dans la bonne direction. L'étude de l'OED recommande que la Banque s'appuie davantage sur son nouvel instrument de *Prêt à des programmes évolutifs*, qui permet de faire la soudure entre les prêts à la reconstruction, et sur le nouvel instrument de *Prêt au développement des connaissances et à l'innovation*, qui permet de débloquer rapidement jusqu'à 5 millions de dollars pour financer des actions de renforcement des capacités institutionnelles, des projets pilotes et des services d'assistance technique.

Il faut souvent réexaminer les « pratiques conventionnelles » du développement en tenant compte

des caractéristiques du pays sortant d'un conflit. Pour reprendre les termes du *Rapport sur le développement dans le monde 1997* :

Même si les éléments d'un programme de stabilisation et de relance économique d'un pays sortant d'un conflit ne sont pas très différents de programmes mis en œuvre ailleurs, il y a toutefois lieu d'être prudent et d'examiner les éléments du programme type à la lumière des conditions et des distorsions qui caractérisent cet environnement particulier (Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1997*, p. 182).

Des mesures types, comme celles concernant la fiscalité, la libéralisation et la restructuration de l'économie ou la privatisation, doivent être étudiées compte tenu des besoins et des capacités propres à chaque pays sortant d'un conflit.

Promouvoir un développement équitable. Bien que l'étude ne soit pas centrée sur cet aspect, les monographies révèlent plusieurs cas où la Banque n'a pas réagi à l'apparition de déséquilibres dans la répartition ou n'a pas su exploiter une bonne occasion de promouvoir un développement équitable. Les nouvelles pratiques recommandées devraient aider les membres du personnel à reconnaître les comportements prédateurs et les pratiques d'exclusion qui portent préjudice aux projets et à la mobilisation de toutes les énergies au service d'objectifs de développement communs, et à concentrer leurs travaux d'analyse et de suivi sur ces problèmes.

Précis

« The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction, » par Alcira Kreimer et al., Rapport n° 17769, mai 1998. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veillez 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 commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés 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.