

Reconstruction des pays sortant d'un conflit :

Le cas d'El Salvador

Résumé d'une étude de cas

QUELQUE 80 000 MORTS, DES MILLIERS DE BLESSÉS et de handicapés, un demi-million de personnes déplacées et un million environ de Salvadoriens réfugiés aux États-Unis, tel est le bilan de la guerre.

La guerre civile d'El Salvador trouve en partie son origine dans les inégalités découlant des structures sociales et économiques héritées de l'époque coloniale, où une élite, celle des planteurs de café, contrôlait la plus grande partie du territoire et profitait de la main-d'œuvre bon marché constituée par les ruraux. Ces derniers sont demeurés pour la plupart très pauvres en dépit des trois décennies de croissance économique globale qui ont précédé la guerre.

La signature des accords de 1992 a marqué le retour à la paix. Ces accords prévoyaient des réformes visant notamment à réduire les activités des militaires à la défense nationale ; à créer une police civile nationale ; à modifier le système électoral et le système judiciaire ; et à établir un programme de transfert des terres aux anciens combattants et partisans de l'opposition de gauche. Fin 1996,

ces accords avaient été mis en application dans leurs grandes lignes.

Aujourd'hui, les défis qu'El Salvador doit relever sont liés aux problèmes précisément à l'origine du conflit : il s'agit notamment d'améliorer l'accès aux opportunités et aux ressources d'une plus grande partie de la population, de s'attaquer au problème de la « micro-insécurité » et de faire participer au





dialogue sur le développement un éventail plus large de représentants de la société civile.

En El Salvador, l'aide de la Banque a été principalement axée sur les réformes macroéconomiques, mais a également englobé des projets de santé et d'éducation, afin d'améliorer le niveau des indicateurs sociaux. Cette aide a contribué de manière décisive à mobiliser un soutien économique international et à jeter les solides bases macroéconomiques qui ont rendu possible la reprise spectaculaire de l'économie enregistrée durant la première moitié des années 90. La Banque est venue après d'autres bailleurs de fonds pour le volume de son aide à la reconstruction, mais les quatre réunions du Groupe consultatif qui ont eu lieu sur son initiative entre 1991 et 1995 ont joué un rôle considérable en faveur de la reconstruction et de la reprise économique. Les opérations de prêt et les services hors prêt de qualité offerts par la Banque ont contribué à cet effort. À ce jour pourtant, aucune initiative (avec ou sans l'aide des bailleurs de fonds) ne permet véritablement d'espérer que l'on vienne à bout de l'épidémie de criminalité violente (ou micro-insécurité) que connaît El Salvador, la plus grave peut-être des séquelles socio-économiques du conflit.

Retour de la Banque

En raison du conflit, la Banque n'a approuvé aucune nouvelle opération entre juin 1979 et octobre 1987. Le séisme qui a dévasté la capitale en 1986 a marqué le retour de la Banque, dont les services ont repris le contact avec leurs homologues salvadoriens. Cela a abouti à l'établissement de relations fructueuses, avant même les

accords de paix, avec les pouvoirs publics et une cellule de réflexion émanant du secteur privé, la FUSADES (Fondation salvadorienne pour le développement économique et social). L'équipe du président Cristiani, élu en 1989, a normalisé les relations avec la Banque et demandé une aide pour l'exécution d'un programme d'ajustement structurel.

Le travail de coordination des bailleurs de fonds qu'a effectué la Banque juste avant les accords de paix et pendant les toutes premières années de la reconstruction était indispensable. La tenue d'une réunion du Groupe consultatif avant la signature des

accords, ainsi que l'engagement et l'expertise dont ont fait preuve les représentants de la Banque, ont fortement contribué à l'efficacité de cette coordination. À l'époque, il était primordial que le pouvoir en place donne la priorité à la coordination entre bailleurs de fonds et approuve le rôle de soutien joué par la Banque.

Le retour de la Banque en El Salvador est intervenu à une date opportune, bien qu'un peu fortuite puisque c'est le Projet de reconstruction après le tremblement de terre qui a réamorcé le dialogue. Le Premier prêt à l'ajustement structurel (PAS I), d'un montant de 75 millions de dollars, a été approuvé en 1991, soit un an avant la signature des accords de paix. Le PAS II, qui a suivi en 1993, a fourni 50 millions de dollars supplémentaires à l'appui du programme de réforme économique du gouvernement.

Résultats sur le terrain

Reconstruction de l'économie

La Banque a joué un rôle crucial dans la mobilisation d'une aide économique internationale. Les PAS I et II ont contribué au financement du Programme gouvernemental de développement économique et social (1989-94), axé sur la fiscalité, la privatisation, le commerce, le secteur financier, les secteurs sociaux et la lutte contre la pauvreté.

Les autres projets d'ordre économique inclus dans le portefeuille de la Banque concernent trois domaines : énergie ; agriculture ; compétitivité et modernisation du secteur public. Bien qu'aucun ne soit exclusivement consacré aux anciennes zones de conflit, ces projets visent presque tous à susciter d'importantes réformes des politiques et des institutions. Tout comme pour les prêts

à l'ajustement structurel, la situation immédiatement avant et après les accords de paix a fourni à la Banque l'occasion de faire de ces réformes le thème majeur de son portefeuille d'aide post-conflit.

Reconstitution du capital humain et social

La Banque a centré l'essentiel de son aide en El Salvador sur les réformes macroéconomiques, mais elle a également financé des projets d'éducation et de santé afin d'améliorer les indicateurs sociaux. C'est ainsi que la Banque a soutenu l'EDUCO, initiative gouvernementale en faveur de l'éducation qui est autogérée par la collectivité. Cette initiative prend de l'ampleur et semble capable de pallier les insuffisances fondamentales du système éducatif en place avant le conflit. L'étude montre que l'aide aux pays sortant d'un conflit peut être synonyme de reconstruction et permettre une réorientation féconde du développement.

L'expérience de l'EDUCO a permis à diverses composantes de la société civile et du monde politique de se rencontrer. Financer ainsi l'émergence d'un « terrain d'entente » est un pas essentiel sur la voie d'une paix durable.

Dispositions institutionnelles de la Banque

Un degré élevé de compétence, d'expérience et de continuité a permis la formation d'une équipe-pays efficace dans les années décisives qui ont immédiatement précédé et suivi les accords de paix.

Compte tenu de la proximité relative du siège de la Banque, il n'était peut-être pas indispensable d'ouvrir une mission résidente en El Salvador pendant la reconstruction. Pour certains, la Banque aurait peut-être pu mieux coordonner l'aide des bailleurs de fonds et servir d'intermédiaire entre ces derniers et les pouvoirs publics si elle n'avait pas eu de représentation sur place. D'autres sont convaincus que la présence d'une mission résidente ne pouvait que renforcer l'image de la Banque et ses relations avec la société civile et les autres bailleurs de fonds.

La paix en tant que condition de l'aide

On a reproché à la Banque de ne pas avoir subordonné plus directement l'octroi de son aide à la conclusion des accords de paix. En fait, par la façon dont elle a coordonné l'aide, par son dialogue de politique générale et par ses opérations, elle a apporté un appui direct et indirect considérable aux accords de paix. Un soutien plus manifeste dans des affaires touchant au transfert des terres ou aux réformes de l'armée et de la police aurait soulevé de sérieuses questions quant au mandat de la Banque.

Conclusion

Les services hors prêt de la Banque — analyses, conseils et coordination générale des bailleurs de fonds — ont contribué à la reconstruction et au redressement d'El Salvador. Plusieurs opérations de prêt de haute qualité ont joué à cet égard un rôle important.

S'agissant de la stabilisation et de la reconstruction d'une économie à l'issue d'une guerre, l'expérience de la Banque en El Salvador suggère que la portée et la complexité des réformes économiques structurelles devraient correspondre aux capacités et à l'engagement des pouvoirs publics. La Banque devrait recourir en tant que de besoin à l'application de conditions dans le cadre de son rôle de chef de file de la coordination de l'aide, de son dialogue avec les pouvoirs publics et de ses opérations.

La Banque devrait être prête à prendre certains risques en soutenant des activités pilotes novatrices, comme l'EDUCO, qui offrent des chances de corriger les déficiences des politiques et institutions d'avant le conflit.

La micro-insécurité et les dysfonctionnements de la justice constituent deux des plus graves problèmes socio-économiques d'El Salvador. En dialoguant avec le gouvernement, la Banque peut insister sur la nécessité de renforcer le système judiciaire et le respect du droit, et peut aussi encourager les autres bailleurs de fonds à se joindre à elle pour persuader le gouvernement d'agir sur ces deux fronts.

Précis

« The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction: El Salvador Case Study », 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.

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 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.