

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 185

Coordination de l'aide et reconstruction post-conflit : la Cisjordanie et Gaza

ALORS QUE LA CRISE DU KOSOVO RETIENT l'attention du monde, il est à la fois opportun et instructif de faire un retour en arrière pour voir comment la Banque mondiale et la communauté internationale des bailleurs de fonds ont répondu aux défis posés par la reconstruction et la coordination de l'aide post-conflit dans des lieux tels que la Cisjordanie et Gaza. Au besoin, on fera également des comparaisons avec la Bosnie-Herzégovine.

De l'unilatéralisme au multilatéralisme

Dans la période qui a suivi la seconde Guerre mondiale, la reconstruction des pays sortant du conflit a été essentiellement une entreprise unilatérale. De 1948 à 1952, un seul bailleur de fonds, les États-Unis, a financé pour un montant de 13 milliards de dollars (soit environ 70 à 80 milliards de dollars actuels) le Plan Marshall, destiné à reconstruire l'Europe d'après-guerre. Les États-Unis ont également assuré la sécurité du continent grâce à la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Au Moyen-Orient, ce sont de nouveau les États-Unis qui ont aidé à négocier et à établir la première avancée

diplomatique réelle dans le conflit israélo-arabe, lors de la conclusion des accords de paix de Camp David entre Israël et l'Égypte en 1979. Ici encore, un unique bailleur de fonds a pourvu à la majeure partie des besoins économiques de base et à la sécurité des deux anciens adversaires ; les États-Unis ont fourni *chaque année depuis la signature des accords* une aide de 5 milliards de dollars — 2 milliards pour l'Égypte et 3 milliards pour Israël.

Beaucoup de choses ont changé depuis 20 ans. Pour résoudre les problèmes du monde, on voit actuellement se multiplier les alliances multilatérales dans les domaines de l'économie, de la politique et de la sécurité. À la différence d'autrefois, où



un donateur puissant et déterminé fournissait une assistance tous azimuts, aucun acteur ne peut plus aujourd'hui se permettre d'assumer à lui seul un tel rôle. D'ailleurs, si l'on considère le nombre croissant de situations post-conflit existant de par le monde et l'énormité de l'entreprise dans chaque cas, la tâche est tout simplement devenue trop immense pour être gérée par un seul pays ou une seule organisation. Heureusement, beaucoup d'acteurs internationaux ont la volonté et la capacité de prêter assistance aux entités sortant d'un conflit. Dans ce contexte, la coordination de l'aide devient un facteur critique pour gérer la reconstruction.



Photo : Barbara Balaj.

Le port provisoire de Gaza, 1994.

Les trois piliers de la paix

Un aspect, qui est essentiel au succès des efforts de reconstruction post-conflit, n'a pas changé au cours du temps : la nécessité de faire reposer la paix sur trois piliers interdépendants — le politique, l'économique et le militaire —, qui se renforcent mutuellement pour la consolider. L'absence, l'abandon ou la dégradation de l'un ou l'autre de ces trois piliers porte inévitablement préjudice à la bonne marche et à la survie de l'ensemble du processus de paix. De même qu'un redressement économique solide ne peut se fonder sur une paix fragile, une paix solide ne peut coexister avec une économie fragile.

Aspects politiques des efforts multilatéraux de reconstruction et de la coordination de l'aide

Ces alliances multilatérales larges, diverses et souvent difficiles à manier offrent beaucoup d'opportunités et de défis nouveaux pour la reconstruction d'après-guerre. Si ces nouvelles alliances aident à assurer les financements requis pour les besoins de pays qui se trouvent confrontés à de sévères contraintes budgétaires au sortir d'un conflit, elles compliquent aussi énormément le processus de coordination de la reconstruction et de l'aide. Dans le cas de la Cisjordanie et de Gaza, ce sont 50 donateurs bilatéraux et multilatéraux qui interviennent, tandis qu'en Bosnie-Herzégovine, leur nombre est supérieur à 60. Et plus que tout autre effort de développement, le contexte de l'après-guerre met en présence un ensemble inhabituellement large d'acteurs

économiques, politiques et militaires : bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, ONG, forces militaires et de sécurité, société civile, autorités religieuses, secteur privé, corps diplomatique et médias.

Les alliances multilatérales sont tantôt soudées par des forces coopératives, tantôt défaits par des forces concurrentielles. Sur le plan coopératif, les partenariats établis dans les domaines de l'économie, de la politique et de la sécurité créent un réseau inhabituel et complexe d'interconnexions et d'interdépendances. Les bailleurs de fonds se rendent compte également que la contraction de l'aide au développement et la demande croissante de fonds de la part des pays en développement, des économies émergentes et des entités sortant d'un conflit sont autant de facteurs qui leur imposent de déployer leurs ressources de façon à exercer un effet démultiplicateur qui en maximisera l'impact sur le développement.

Sur le plan de la concurrence, les motivations varient souvent fortement d'un pays donateur à un autre, selon leurs antécédents historiques vis-à-vis de l'entité ou région sortant d'un conflit, les pressions politiques et commerciales intérieures, les considérations géopolitiques ou stratégiques plus larges, ainsi que la concurrence et les rivalités entre pays ou blocs. Chez les institutions multilatérales, ce sont leur composition et leur mandat qui déterminent les politiques et les programmes, sans parler des contraintes. En outre, les bailleurs de fonds se différencient par l'ampleur et la nature de l'aide économique qu'ils offrent, ainsi que par les conditionnalités politiques et économiques dont celle-ci est assortie.

À la différence d'autrefois, où les grands acteurs économiques et politiques étaient les mêmes, on voit

aujourd'hui une distinction entre les principaux donateurs économiques et les médiateurs politiques — ainsi, l'Union européenne (UE) et ses États membres sont le principal bailleur de fonds pour la Cisjordanie et Gaza (et aussi pour la Bosnie), tandis que les États-Unis sont le principal médiateur. De cette nouvelle dichotomie entre les puissances naît une concurrence pour diriger les efforts de reconstruction et la coordination de l'aide dans la période d'après-guerre. Le partage de la charge devient aussi une préoccupation majeure, l'UE appelant à une répartition plus équitable entre les bailleurs de fonds, à savoir en particulier l'Europe, le Japon, les États du Golfe et les États-Unis.

Batailles autour de la coordination de l'aide

L'UE, qui est le principal donateur économique, souhaite jouer un rôle plus dominant dans la coordination de l'aide, et notamment au Comité spécial de liaison, organe de coordination politico-économique chargé des aspects politiques de la reconstruction de la Cisjordanie et de Gaza. En tant que premier bailleur de fonds, l'UE a exprimé le désir de se voir conférer une autorité qui soit à la mesure de sa contribution et dans un rapport de « complémentarité » avec les États-Unis.

Mais qui dirige ?

Qui doit diriger le processus de coordination de l'aide en Cisjordanie et à Gaza ? En principe, ce sont les bénéficiaires de l'aide qui doivent être aux commandes. Mais la réalité, en Cisjordanie et à Gaza, offre un tableau très différent. Le président Arafat et l'OLP ont dû troquer l'habit des agents révolutionnaires de l'extérieur contre celui des membres d'un organe de gouvernement civil intérieur, lors de la nouvelle Autorité palestinienne. Les douleurs de croissance ont été aiguës et les courbes d'apprentissage abruptes ; il a fallu créer les institutions palestiniennes à partir de rien et nommer des ministres pour superviser des fonctions qui leur étaient étrangères. L'Autorité palestinienne n'était, au moins dans les premières années, tout simplement pas prête à assumer la coordination de l'aide.

La meilleure solution consisterait peut-être à évoluer vers une direction conjointe de la coordination de l'aide par les bailleurs de fonds et les Palestiniens. Étant donné l'importance des financements sollicités et le caractère inhabituel de certaines des demandes faites à la communauté des bailleurs de fonds, il n'est guère probable que ces derniers acceptent de jouer les seconds rôles dans la coordination de l'aide. Tant d'intérêts historiques, nationaux, économiques, commerciaux et politiques sont en jeu dans ce point particulièrement chaud de la planète, qu'il est peu réaliste d'espérer que les bailleurs de fonds finiront par céder entièrement le

rôle principal aux Palestiniens. Cependant, les Palestiniens, qui ont amélioré leurs capacités économiques, techniques et institutionnelles, ont commencé à jouer un rôle de premier plan au niveau de l'aide locale et de la coordination sectorielle. Ils ont aussi commencé à intervenir davantage au niveau international et pourraient finir par être officiellement associés à une direction globale conjointe avec les principaux bailleurs de fonds.

Éléments fondamentaux pour la reconstruction et la coordination de l'aide post-conflit

Intervention rapide et concertée des principaux acteurs de la reconstruction

Avant la conclusion des accords de paix, le fait que les principaux acteurs de la reconstruction aient agi rapidement et de manière concertée a été capital. Pour la Cisjordanie et Gaza, la Banque mondiale a produit, en collaboration avec les autres bailleurs de fonds et avec les Palestiniens, une série de rapports essentiels, qui ont fourni la première analyse fiable et exhaustive sur l'économie et les besoins en matière de reconstruction et de réhabilitation. Cela a permis à la Banque et à la communauté internationale de mobiliser rapidement des fonds et de lancer sans tarder l'effort de reconstruction à un moment historique critique, peu de temps après la signature des accords de paix d'Oslo. Dans le cas de la Bosnie, la Banque était présente aux négociations de Dayton et a aidé à formuler le contenu économique des accords de paix finaux — établissant peut-être ainsi un précédent quant au rôle qu'elle pourrait être désormais appelée à jouer dans l'aspect économique de la résolution des conflits.

Reconstruction pluridimensionnelle et multisectorielle

L'aide à la reconstruction des entités sortant d'un conflit ne concerne pas seulement les infrastructures. Il s'agit aussi de reconstruire les institutions et de promouvoir la réconciliation au sein de la société. En Cisjordanie et à Gaza, les bailleurs de fonds ont apporté une contribution dans des domaines très divers : aide pour la réhabilitation des infrastructures physiques affectées ; renforcement institutionnel ; assistance technique ; appui pour promouvoir la démocratie et faciliter les élections ; fonds pour des ONG ; fonds et aide en nature pour les forces de police palestiniennes nouvellement créées ; aide budgétaire de démarrage et financement des charges récurrentes de la nouvelle administration palestinienne. En Bosnie, les donateurs ont également fourni une assistance pour le redressement de la balance des paiements, l'allègement de la dette, les opérations de déminage et la démobilisation des soldats.

Nécessité de liens économique-politiques explicites

Dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre, les processus économiques et politiques doivent s'éclairer réciproquement. De nouveaux mécanismes de coordination englobant et intégrant les aspects économiques et politiques, tels que le Comité spécial de liaison, ont été mis en place pour répondre aux défis de la reconstruction en Cisjordanie et à Gaza. En Bosnie, ce sont au contraire des mécanismes politiques et économiques *distincts* qui ont été créés, accentuant la dissociation de ces deux piliers du processus de paix. Ainsi, les discussions politiques se sont situées en dehors du contexte économique, et les aspects économiques n'ont été éclairés qu'après-coup par les aspects politiques.

Consultation et participation de toutes les parties prenantes

Il est indispensable que les bailleurs de fonds consultent l'ensemble des parties prenantes palestiniennes et étrangères et les associent dès le départ au processus de paix. Cela recouvre une multitude d'acteurs et de groupes nationaux et internationaux : société civile, ONG, diaspora, secteur privé, médias, opposition, Palestiniens demeurés « à l'intérieur » pendant le conflit, principaux acteurs politiques intérieurs et extérieurs, pays voisins tels qu'Israël et la Jordanie, police locale, forces internationales de sécurité et de maintien de la paix, etc.

Par ailleurs, les traités de paix masquent souvent des divisions aussi nombreuses que profondes. En Bosnie, le problème des parties prenantes s'est manifesté à tous les niveaux du gouvernement, où l'on ne pouvait tenir pour acquis que l'autorité de décision reposait nécessairement entre les mains d'un responsable donné. Aussi la Banque et les autres bailleurs de fonds ont-ils dû avoir recours à une approche participative incluant les cadres de l'administration publique, tous les groupes ethniques, les partis politiques, les ONG, le secteur privé, etc. En bref, toutes les parties au conflit doivent être associées au processus de paix.

Ces efforts d'intégration ont été, la plupart du temps, couronnés de succès. Mais il n'a pas toujours été facile au départ de s'adapter au contexte local et de mener les consultations en temps voulu et en y associant toutes les parties prenantes, compte tenu de l'évolution rapide de l'environnement politique et économique et des conditions de sécurité qui caractérisent les entités sortant d'un conflit. Plusieurs bailleurs de fonds ont eu des difficultés à traiter avec certains acteurs locaux et régionaux en raison des particularités de leurs antécédents historiques et de leurs intérêts nationaux et autres vis-à-vis de ces régions.

Accords tripartites

Une innovation a vu le jour dans le cadre du processus de coordination de l'aide destinée à la Cisjordanie et à Gaza :

Transparence, responsabilité et corruption dans les entités sortant d'un conflit

La corruption — préoccupation majeure dans pratiquement tous les pays — revêt une gravité particulière dans les situations d'après-guerre. Les problèmes de responsabilité gouvernementale, de transparence et de corruption prennent une dimension nouvelle dans ce contexte, où des flux importants de fonds extérieurs passent entre les mains d'administrations politiques naissantes, composées d'institutions faibles, voire inexistantes ; où le pouvoir et la classe dirigeante manquent souvent de légitimité politique, de crédibilité morale et/ou de compétence administrative ; et où l'on n'a qu'un noyau technocratique faible, dépourvu des capacités de gestion économique et financière essentielles.

Les bailleurs de fonds ont choisi de faire face à la corruption de diverses manières. En créant le Fonds Holst, ils ont mis en place des audits et d'autres mécanismes de contrôle destinés à empêcher le détournement de leurs fonds. Beaucoup de donateurs ont aussi opté pour un cadre bilatéral, assurant eux-mêmes la mise en oeuvre de leurs projets afin de ne pas avoir à se soucier de gouvernance et de corruption. Certains ont préféré avoir recours à des appels d'offres internationaux pour la passation des marchés, afin d'éviter tous problèmes d'inflation des offres ou de collusion interne. Enfin, le meilleur moyen pour les donateurs de prévenir la corruption est certainement de contribuer au renforcement des institutions et de fournir une assistance technique en vue d'améliorer les mécanismes de régulation interne *dès le début* du processus de reconstruction. Cette assistance, dont le coût est minime par rapport à celui de l'effort de reconstruction global, peut être extrêmement fructueuse aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour les bénéficiaires.

La véritable cause de corruption dans les entités sortant d'un conflit

Les contrôles étant rigoureux, il y a eu relativement peu d'abus dans l'utilisation des fonds des donateurs en Cisjordanie, à Gaza et en Bosnie. Il apparaît que la véritable cause de corruption, dans les entités sortant d'un conflit, se situe dans le détournement des recettes intérieures, de transferts directs en espèces (effectués dans les coulisses par les bailleurs de fonds et/ou la diaspora), de recettes douanières, de taxes et de rentes de situation. Ces recettes, maintenues « hors budget », sont utilisées pour financer le clientélisme politique, les forces militaires et de sécurité, et d'autres activités auxquelles la communauté internationale des bailleurs de fonds ne peut — ou ne veut — pas contribuer.

l'élaboration d'accords tripartites entre les Palestiniens, les Israéliens et la communauté internationale des bailleurs de fonds. Selon ces accords, chacune des parties a accepté une foule de tâches et de responsabilités respectives. Ces documents uniques sur le plan politique font reposer la coordination et la conditionnalité de l'aide sur un consensus. Ils apportent une transparence, à travers le débat et le dialogue, sur toute une gamme de questions sensibles et complexes ayant trait à l'économie, à la politique et à la sécurité. Ces accords contiennent également des indicateurs et des calendriers très précis, que les trois parties doivent s'efforcer de respecter et qui permettent de suivre l'évolution de la situation. Cependant, bien que des progrès aient été accomplis dans divers domaines, la mise en vigueur de ces accords demeure problématique.

En dépit de ces faiblesses au niveau de leur applicabilité, il serait utile de conclure des accords de ce type entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires de l'aide dans d'autres situations d'après-guerre. En effet, ils permettent d'axer l'attention de la communauté internationale sur les problèmes les plus pressants et de fixer des objectifs et des échéances pour les résoudre. En outre, ils aident à engager et à améliorer le dialogue sur les responsabilités et les rôles respectifs des parties impliquées dans la reconstruction et la coordination de l'aide.

Nécessité de nouveaux mécanismes et procédures pour coordonner l'aide des bailleurs de fonds

La reconstruction et la coordination de l'aide post-conflit n'est pas une affaire de tous les jours. Outre les réunions traditionnelles des bailleurs de fonds et du Groupe consultatif, il faut de nouveaux organes de coordination de l'aide — tels que le Comité spécial de liaison, le Comité de coordination de l'aide à la police palestinienne, ainsi que les organes locaux de coordination de l'aide et des secteurs — pour résoudre les problèmes post-conflit particuliers.

Il peut également s'avérer nécessaire d'établir des mécanismes de type nouveau afin de financer certains besoins exceptionnels de la reconstruction. Pour la Cisjordanie et Gaza, par exemple, on a créé un fonds spécial multilatéral administré par la Banque, le Fonds Holst pour la paix, en vue de contribuer à la mise en place de la nouvelle Autorité palestinienne et de prendre en charge une partie de ses dépenses budgétaires récurrentes. Le Fonds Holst a fini par servir à financer des programmes d'urgence visant à créer des emplois pour atténuer l'impact socio-économique du bouclage des territoires. Un groupe de donateurs et un fonds spécial ont été aussi créés pour aider à établir les forces de police palestiniennes. L'existence de ces nouveaux mécanismes de financement flexibles a permis de répondre à certains des défis et priorités de nature

unique et fluctuante qui caractérisent les situations d'après-guerre.

Enfin, il est indispensable que les bailleurs de fonds instaurent de nouvelles procédures et de nouveaux mécanismes internes. Les bénéficiaires de l'aide aimeraient voir l'ensemble des donateurs adopter des procédures plus flexibles et plus rapides pour la préparation et l'exécution des projets, ainsi que des méthodes spéciales de passation des marchés et de décaissement, qui leur permettraient d'avoir accès plus vite aux dividendes de la paix. Ils préféreraient également que les bailleurs de fonds fournissent davantage d'aide non liée et d'appui aux institutions, entrepreneurs, travailleurs et services locaux. Il s'agit là d'un aspect particulièrement crucial dans des sociétés sortant d'un conflit, où un taux élevé de chômage tend à sévir de manière à la fois endémique et chronique.

La concertation entre les bailleurs de fonds multilatéraux : un élément crucial

La fragmentation de l'aide des bailleurs de fonds, l'absence de coordination et les ententes bilatérales ou officieuses peuvent avoir des conséquences extrêmement préjudiciables pour une entité sortant d'un conflit. La fragmentation de l'aide peut entraîner des incompatibilités sectorielles et des goulets d'étranglement. Elle exerce aussi une pression sur des administrations et institutions qui, à l'issue du conflit, sont faibles et débordées. Les ententes bilatérales peuvent nuire à la gestion macroéconomique et ouvrir la porte à la corruption. Enfin, la fragmentation de l'aide risque de donner lieu à une exploitation politique et économique des divisions internes existant au sein de l'entité sortant d'un conflit, à moins que ce ne soient les bénéficiaires de l'aide qui tournent cette fragmentation à leur avantage.

Les dividendes de la paix

Les dividendes de la paix ne sont pas gagnés d'avance. Ils dépendent d'une bonne coordination de l'aide, de la solidité des piliers politique et militaire du processus de paix, et de la redynamisation de l'économie locale. Ils n'ont pas été perçus en Cisjordanie et à Gaza, car la paix n'y est pas encore rétablie. En ce sens, il ne s'agit pas véritablement d'une entité sortant d'un conflit, puisqu'aucun traité de paix définitif n'a été conclu. On est plutôt en présence d'une situation de ni-ni (ni paix, ni guerre). Ainsi, des faiblesses dans les piliers du politique et de la sécurité, s'accompagnant d'une réorientation de l'aide des donateurs pour financer les dépenses budgétaires récurrentes et les programmes d'urgence de création d'emplois, n'ont pas permis aux dividendes de la paix de se matérialiser. Par contraste, la Bosnie, où les trois piliers sont plus ou moins affermis, a déjà recueilli quelques-uns de ces dividendes, bien qu'il reste encore beaucoup à faire.

Aide annoncée par les bailleurs de fonds en faveur de la Cisjordanie et de Gaza, 1993-98 (en millions de dollars)

Algérie	10	États-Unis	500	PNUD	12
Allemagne	355	Finlande	13	Programme	
Arabie saoudite	208	Fonds arabe	150	alimentaire mondial	9
Australie	13	France	80	Qatar	3
Autriche	25	Grèce	28	Royaume-Uni	128
Banque européenne		Groupe de la		Russie	4
d'investissement	300	Banque mondiale	320	Société financière	
Belgique	39	Irlande	7	internationale	70
Brunéi	6	Israël	75	Suède	95
Canada	43	Italie	156	Suisse	90
Chine	15	Japon	312	Turquie	54
Corée	15	Jordanie	20	Union européenne	421
Danemark	50	Koweït	25	Autres donateurs	2
Égypte	17	Luxembourg	11	Total des financements	4,2 milliards
Émirats arabes unis	25	Norvège	244		
Espagne	147	Pays-Bas	154		

Source : Estimations du ministère palestinien du Plan et de la Coopération internationale.