



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

LA BANQUE MONDIALE ET LA RECONSTRUCTION POST CONFLIT EN CÔTE D'IVOIRE : DYNAMIQUES, ENJEUX ET PERSPECTIVES ?

Adeline GNAHOUA TOUALI

Membre du réseau Thinking Africa, Adeline est doctorante en thèse unique à la Chaire UNESCO pour la culture de la Paix de l'Université Félix Houphouët Boigny d'Abidjan Cocody (Côte d'Ivoire). Ses recherches portent sur Les médiations internationales et la politique de reconstruction post-conflit en Côte d'Ivoire. Elle est consultante depuis plusieurs années pour organisations locales et internationales sur les thématiques de la cohésion sociale, la gestion des conflits et la reconstruction post-conflit. L'auteure cumule également plusieurs années d'expérience en qualité d'employée sur un projet de reconstruction post-conflit de la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire.

RÉSUMÉ

Cette note d'analyse tente d'étudier la politique de reconstruction post-conflit menée par la Banque Mondiale. Elle se focalise sur le cas de la Côte d'Ivoire qui a bénéficié du Projet d'Assistance Post-Conflit (PAPC). Elle présente le contexte justifiant le financement de ce projet, en présente les résultats et en discute les limites. Elle vise à mettre en exergue, au-delà du cas ivoirien, les contradictions et les paradoxes entre idéologie et réalité de mise en œuvre qui les distancent à la pratique. Elle souligne les limites de ce projet, donc de cette politique. Enfin, elle tente d'expliquer quelles alternatives peuvent être mises en place et fait des recommandations. Elle revient sur l'idéologie de la reconstruction post-conflit de la Banque Mondiale portée par le "Community-Driven Development". Enfin, elle relance le débat autour de la question de l'aide au développement apportée aux États en situation de fragilité.

CONTEXTE

La note intervient dans la logique de la fin du financement du Projet d'Assistance Post-Conflit consacré à la reconstruction. Le sujet abordé comporte un double intérêt:

1) Cette thématique se situe l'interconnexion entre les médiations internationales et les politiques internationales de reconstruction post-conflit;

2) L'analyse sera enrichi par une expérience professionnelle pratique de plusieurs années sur un projet de reconstruction post-conflit initié par la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire.

La Banque Mondiale a accompagné la Côte d'Ivoire dans sa reconstruction en vue de permettre à cet État de reprendre son développement interrompu par la crise. Elle y a appliqué sa nouvelle vision du développement par la base à travers l'implication des communautés dans les projets de développement.

IDÉES MAJEURES

– Il existe une interconnexion de plus en plus évidente entre médiations internationales et reconstruction post-conflit.

– Le Projet d'Assistance Post-Conflit financé par la Banque Mondiale a donné des résultats significatifs sur le terrain.

– L'idéologie du "Community-Driven Development" est selon la Banque Mondiale la meilleure approche pour les communautés locales d'être partie prenante dans le développement des États post-conflit.

– Le PAPC a connu des contraintes et limites qui n'ont pas réellement favorisé la prise en main du développement par les communautés de base.

– Après plusieurs années de mise en œuvre, la question de la résilience des communautés bénéficiaires se pose avec acuité.

– L'idéologie qui sous-tend l'aide au développement suscite des débats sur la capacité de celle-ci à impulser réellement le développement.

PROBLÉMATIQUE

Le PAPC après plusieurs années de mise en œuvre a-t-il réellement permis à la Côte d'Ivoire de reprendre son développement ?

Le Community-driven development tel que pratiqué par le PAPC peut-il réellement permettre une reprise en main du développement par les communautés bénéficiaires ?

L'aide au développement telle que conçue et mise en œuvre par la Banque Mondiale peut-elle réellement répondre à l'objectif qui lui est fixé ?

MOTS-CLEFS

Reconstruction post-conflit, aide au développement, community-driven development, Projet d'Assistance Post-Conflit (PAPC), communauté de base.

EXPERTISE

Gestion des conflits, reconstruction post-conflit, cohésion sociale, développement durable.

INTRODUCTION

La Banque Mondiale en 2002 a initié un groupe de travail sur "Low Income Countries Under Stress" (LICUS) ou "les pays à faible revenu et en difficultés". Une mise à jour de l'initiative LICUS en 2005 permet à la Banque Mondiale d'adhérer totalement à la notion d'"État fragile". Elle va plus loin en introduisant les concepts de "peacebuilding" et "state building". C'est-à-dire "construire la paix" et "construire l'État". La conséquence immédiate de cette réflexion s'est traduite par son implication de plus en plus grande dans la reconstruction des États post-conflit dans une logique de relance de développement.

La Côte d'Ivoire est l'un des pays qui a bénéficié de cette assistance à la reconstruction suite à la crise déclenchée en 2002. Quel a été l'action de reconstruction de la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire ? Le Projet d'Assistance Post-Conflit mis en place a-t-il atteint ses objectifs ? A-t-il été pertinent et adapté aux besoins spécifiques de ce pays ? Pouvons-nous affirmer après sa mise en œuvre que le PAPC a relancé le processus de développement interrompu par plusieurs années de crise ?

Dans cet article, il s'agit pour son auteure de situer le contexte de la politique de reconstruction post-conflit de la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire. Ce qui justifie la présentation du Projet d'Assistance Post-Conflit et ses résultats obtenus. Ces résultats en parti-

culier et la politique de reconstruction de la Banque Mondiale en général sont alors discutés. Enfin, l'auteur achève sa réflexion en proposant des alternatives nouvelles accompagnées de recommandations à l'endroit de la Banque Mondiale sur la reconstruction post-conflit.

CONTEXTE

La Banque Mondiale et la reconstruction post-conflit de la Côte d'Ivoire : Quelle politique pour quels enjeux ?

L'aide post-conflit est devenue une partie intégrante des programmes de sortie de crise dans le monde en général et en Afrique en particulier. La Banque Mondiale y joue un rôle clé en liaison avec les organisations de l'ONU et les bailleurs de fonds bilatéraux. La Banque Mondiale avait reconnu l'importance de la reconstruction de pays sortant d'une guerre sanglante en créant, en juillet 1997, une unité «post-conflit» pour les aider directement tout en mobilisant les autres bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux afin de répondre à la nécessité d'agir rapidement «en amont et en aval», selon les experts de la Banque Mondiale.¹

Dès 1997, elle a donc établi un Fonds Post-Conflit (Post Conflict Fund – PCF) pour aider les pays touchés par les conflits à mener à bien leur transition vers la paix et la croissance économique.² En Côte d'Ivoire, afin de résorber les conséquences de la rébellion de 2002, le Projet d'Assistance Post-Conflit (PAPC) a été financé en 2008 à 60 millions de dollars par le don de l'Association Internationale de Développement (IDA). À sa suite, plusieurs programmes d'urgence tels le Programme d'Urgence d'Infrastructures Urbains (PUIR), le Programme Présidentiel d'Urgence (PPU) ont été initiés par la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire.

D'une manière générale, l'appui de la Banque Mondiale à la Côte d'Ivoire s'articule autour de quatre objectifs stratégiques, ou piliers : 1) renforcement de la gouvernance et des institutions ; 2) réhabilitation des infrastructures et des services de base ; 3) amélioration de la productivité agricole ; et 4) renforcement du secteur privé. La création d'emplois pour les jeunes, mais aussi l'intégration des aspects liés à la situation des femmes et à l'amélioration de leurs débouchés économiques sont autant d'objectifs transversaux.³

1. Marie JOANNIDIS, MFI HEBDO : *“Politique Diplomatique Paix : l'aide post-conflit, une nécessité internationale”*, 3 février 2006.

2. Idem

3. Banque Mondiale Côte d'Ivoire, consolider les efforts (à préciser les références)

Pour répondre aux besoins du pays et l'accompagner à sortir de la crise, la Banque a décidé d'allouer 60 milliards de F CFA au titre de l'exercice 2008 – 2012 et 15 milliards de F CFA de fonds additionnels au titre de l'exercice 2013 – 2015 pour la réalisation du Projet d'Assistance Post-Conflit (PAPC).

Plusieurs années après sa mise en œuvre, le projet a-t-il atteint ses objectifs selon les domaines prioritaires qui lui ont été définis ? Quelle analyse faire de ce projet de reconstruction ? A-t-il atteint ses objectifs de reconstruction physique, sociale et économique ? Quelles dynamiques ressortent du PAPC et quelles limites a-t-il rencontrées ? Quelles alternatives pourraient pallier aux limites internes et externes de l'aide internationale à la reconstruction, à partir du cas spécifique de la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire ?

OBJECTIF ET COMPOSANTES DU PAPC

L'objectif du PAPC est d'améliorer les opportunités d'insertion économique, l'accès aux services sociaux des communautés et des individus affectés par le conflit en vue d'accélérer la sortie de crise, ce qui renforcera les perspectives d'une paix durable en République de Côte d'Ivoire.

Ce Projet fait partie du Programme de Sortie de Crise et comprend les composantes suivantes :

- La Réinsertion Économique (RE)

Il s'agit d'apporter un appui à la réinsertion économique des Ex-combattants, des Individus Associés à un Groupe Armé, et des Jeunes à Risque, à travers : les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre ; la mise en œuvre des Sous projets en appui à l'accès à l'emploi salarié ou à l'auto-emploi tels que ceux relatifs à la formation professionnelle et technique, à l'apprentissage, la formation à la gestion d'entreprise, et l'assistance à l'établissement de micro-entreprise et d'autres activités génératrices de revenu.

- L'Identification : Il s'agit d'apporter un appui au processus d'identification nationale par, l'actualisation et la modernisation de l'État civil.

- La Réhabilitation communautaire : Cette composante met l'accent sur l'appui à la réhabilitation des communautés affectées par le conflit à travers : la mise en œuvre de Sous projets de reconstruction, la réhabilitation et le rééquipement des infrastructures communautaires ; la restauration du capital social à travers des activités de cohésion sociale ; le renforcement des capacités des dites communautés en matière d'élaboration et de gestion de Sous projets.

- La Gestion du Projet et Renforcement des institutions : l'Appui à la gestion du Projet par l'acquisition de véhicules et d'équipement informatique et de bureau, la réhabilitation des bureaux, la provision des services de conseil technique et la formation en faveur du personnel, et le financement des Dépenses de fonctionnement; le renforcement ciblé des capacités du Cabinet du Premier Ministre, des administrations locales, des ministères techniques, et des organisations partenaires relatif à la reconstruction post-conflit, la consolidation de la paix, et la gouvernance⁴.

QUELLE PERTINENCE DES RÉSULTATS OBTENUS PAR LE PAPC ?

Au niveau de la réinsertion économique: l'objectif de départ était d'assurer à terme la réinsertion d'au moins 30 000 bénéficiaires (2008-2012) pour le don initial et 9 000 bénéficiaires (2013-2015) pour le financement additionnel, parmi les individus associés aux groupes armés et jeunes à risque. Le bilan de la mise en œuvre fait état de 31 652 (2008-2012)⁵ et 6 750 (2013-juillet 2015), cette phase additionnelle étant encore en cours⁶.

Les activités de réinsertion économique ont consisté en des Travaux de Haute Intensité de Main d'œuvre (THIMO), le financement d'activités génératrices de revenus (AGR), et un programme de chantier-école. Ces activités de réinsertion économiques n'ont pas favorisé une autonomie financière effective des bénéficiaires comme prévu, eu égard à plusieurs facteurs contraignants. Ces activités s'inscrivent dans le court terme et créent des emplois temporaires pour des personnes fortement démunies, vivant dans des zones sinistrées. Par conséquent, l'épargne constituée durant leur service n'est pas suffisante pour leur permettre une AGR viable et durable qui nécessiterait un investissement plus important. Aussi, bien que formés à des modules de l'entreprenariat simplifié, la durabilité de leurs activités n'en est pas garantie vu la limite de leurs compétences en gestion.

Bien qu'émanant du programme de réinsertion préconisé par la banque, celui-ci est tributaire d'une précarité des programmes de réinsertion économique en général. En effet, la mise en œuvre des activités

de réinsertion économique sur le terrain a permis l'accompagnement des bénéficiaires qui ont reçu un financement d'activité lors de la première phase du projet. Lorsque la phase additionnelle a été effective et qu'il s'est agi de poursuivre la mise en œuvre de la composante réinsertion économique, le constat suivant a été fait dans l'ouest. Plus de la moitié des personnes inscrites pour ce programme avaient déjà bénéficié de la phase initiale. Les missions d'évaluation de ces AGR effectuées ont révélé que près 50 % des bénéficiaires de la phase 1 se retrouvaient de nouveau en situation de précarité, faute d'avoir pu pérenniser leurs activités⁷.

Au niveau de l'identification l'objectif était de moderniser l'état civil par la réhabilitation/équipement des 93 centres d'état civil et la construction de 2 centres d'archivage, la construction de 15 préfectures et la réhabilitation de 3 autres pillées ou dégradées au titre du financement initial. Pour les fonds additionnels, il était prévu de réhabiliter et construire 10 bureaux d'état civil, en équiper 30, renforcer les capacités de 60 officiers et 260 agents d'état civil et des responsables communautaires. Le bilan de la mise en œuvre de cette composante est le suivant: 200 sous-préfectures ont été équipées en véhicule type 4x4, 92 sous-préfectures réhabilitées ou reconstruites, 93 équipées en mobilier de bureau (2008-2012)⁸, 2 centres régionaux d'archivage de l'état civil et 16 préfectures et sous-préfectures (2013-2015)⁹ en cours de construction ou de réhabilitation.

Cet appui à l'identification et au renforcement de l'autorité de l'État a aidé à l'avancement du processus d'identification initié dans le cadre de l'application de l'accord politique de Ouagadougou. Il a également permis de résorber dans une certaine mesure l'épineuse question de l'usage et l'accès aux services d'État Civil pour la déclaration des enfants nés après l'éclatement de la rébellion armée. En effet, les populations dans les zones sous contrôle de l'ex-rébellion n'avaient plus accès à de nombreux services administratifs dont celui de l'État Civil.

Cette composante a également favorisé le redéploiement des administrateurs de l'État sur l'ensemble

4. Manuel de Procédures Administratives et Comptables du PAPC, validé par le Cabinet du 1^{er} Ministre, décembre 2008

5. *Bilan perspectives du PAPC, Situation au 31 décembre 2013.*

6. Fiche technique du projet d'Assistance post-conflit (PAPC), financement additionnel, situation au 15 juillet 2015

7. Travaux de recherches de l'auteure dans le cadre de sa thèse de doctorat sur "*Des médiations internationales à la politique de reconstruction post-conflit: la problématique de l'intervention internationale en Afrique: le cas de la Côte d'Ivoire*".

8. Ibidem

9. Ibidem

du territoire national, et particulièrement dans les zones sous contrôle de l'ex-rébellion.

Au plan de Réhabilitation communautaire : il s'est agi pour le financement initial d'assurer la réalisation d'au moins 775 sous projets d'infrastructures communautaires, mettre en place 200 sous-projets de cohésion sociale mener par des Comités de Paix, reconstruire ou réhabiliter au moins 1000 habitations dans le cadre du PUR-PDI (Programme d'urgence pour le retour des personnes déplacées internes), délivrer 250 certificats fonciers dans 5 villages de l'ouest¹⁰. Le financement additionnel prévoit la construction/réhabilitation de 200 infrastructures communautaires, l'exécution de 200 projets de cohésion sociale et la construction de 500 habitations pour les personnes déplacées. Le soutien à 200 projets de redressement économique gérés par des associations locales féminines les plus vulnérables et la sensibilisation à la cohésion sociale à travers 11 radios communautaires¹¹.

Les résultats obtenus dans cette composante sont globalement satisfaisants dans l'ensemble, en prenant en compte la phase initiale et la phase additionnelle du projet. Le taux de réalisation des infrastructures de base est de 104 % (un total de 1011 infrastructures au lieu de 975 prévues). Les sous projets de cohésion sociale enregistre un taux de réalisation de 74,5 % (298 comités de paix mis en place sur un total de 400 prévus pour les deux phases). Le PUR-PDI enregistre lui 1197/1500 habitations reconstruites soit un taux d'exécution de 79,8 %. 127/250 certificats fonciers délivrés, soit un taux de réalisation de 50,8 %. 213/200 projets de redressement économiques réalisés, soit un taux de 106,5 % et 22/11 (soit un taux de 200 %) de radios communautaires impliquées dans la sensibilisation à la cohésion sociale.

La méthodologie de mise en œuvre de la composante réhabilitation communautaire adoptée par la Banque Mondiale, est le Community-driven development : le développement par la communauté comme nouvelle approche pour la mise en œuvre de l'aide au développement. Il consiste en la création d'un mécanisme de décision collective au sein d'une communauté, concernant l'allocation de dons ou crédits mis à leur disposition, à condition de remplir des critères minimums, ainsi que de mécanismes de suivi du projet et de recours en cas de mauvaise gestion.

10. *Projet d'Assistance Post-Conflict, "Bilan perspectives du PAPC, Situation au 31 décembre 2013", janvier 2014.*

11. Op cit

Cette approche dans la gestion des projets communautaires est assez intéressante et vise plusieurs objectifs que sont :

- Le choix concerté et non imposé du projet communautaire est fait à partir de l'énumération des besoins d'infrastructures communautaires qui sont par la suite priorisés. Ce processus étant fait en assemblée communautaire villageoise avec toutes les composantes communautaires, il favorise l'implication de la communauté tout entière. En plus, le projet priorisé devant faire l'objet du choix communautaire répond au besoin d'infrastructure d'au moins 80 % de la communauté ;

- Une contribution communautaire est déterminée sur la base de l'étude de faisabilité de l'infrastructure communautaire choisie. D'un taux relativement bas, cette contribution communautaire s'élevait à (5 %) du coût global du projet à financer par le PAPC. Cette démarche a pour but de renforcer le sentiment d'intérêt et de bien communautaire vis-à-vis du projet à réaliser ;

- Le mode de gestion communautaire se fait à travers la mise en place d'un Comité Développement Communautaire (CDC) qui a la charge d'appliquer des mécanismes de suivi communautaire et de bonne gestion. Ces comités chargés de conduire la réalisation de l'infrastructure communautaire comprennent neuf (9) membres dont au moins 1/3 de femmes. Il a obligation de rendre compte de sa gestion au PAPC et à l'ensemble de la communauté villageoise. Cette approche visait également à favoriser la question de la résilience communautaire dans la conduite d'un projet de développement.

- La communauté villageoise étant responsable et la première concernée par le choix de l'infrastructure fait, il lui incombait avec l'assistance du PAPC de conduire le processus de la passation des marchés devant aboutir au choix de l'entreprise prestataire. Dans cette logique, le PAPC a renforcé les capacités du CDC en matière de procédures simplifiées de passation de marchés communautaires et de bonne gouvernance.

L'approche du community-driven development menée par la BM à travers le Projet d'Assistance Post-Conflict de la Côte d'Ivoire, a-t-elle atteint les différents objectifs qui lui avaient été assignés ? A-t-elle produit les résultats attendus au regard des contraintes rencontrées sur le terrain ? Nous proposons de faire une révision de chacun des objectifs précédemment cités à la

lumière de l'évaluation des informations obtenues sur le terrain.

* Au sujet du choix concerté et non imposé du projet communautaire: ce premier objectif n'a pas toujours été atteint à cause de certaines contraintes imposées par le PAPC ou inhérentes aux communautés bénéficiaires elles-mêmes. Le financement des projets de réhabilitation du PAPC était soumis à des clauses générales applicables à toutes les communautés bénéficiaires. Ces contraintes étaient relatives au coût limité des projets, les critères qualifiant les éventuels prestataires, les délais de réalisation des projets, et les conditions d'éligibilité des projets. Au sujet des contraintes inhérentes aux communautés bénéficiaires, l'organisation sociale et coutumière est faite de sorte que tous les groupes communautaires n'ont pas l'initiative d'exprimer leurs avis publiquement, surtout les femmes et les enfants. Les agents du PAPC ont appliqué l'approche d'échanges par groupes sociaux (les femmes, les hommes, les jeunes et enfants) pour pallier à cet handicap, mais dans la majorité des communautés, le choix du projet communautaire a été influencé par les hommes qui ont souvent l'autorité coutumière.

* Des 5 % de contribution communautaire: ce taux relativement bas avait pour principe de faciliter la mobilisation communautaire et surtout d'impliquer celle-ci dans la réalisation de son projet. La levée des fonds devait permettre à chaque membre de la communauté de s'approprier le projet et de s'y impliquer davantage. Paradoxalement, dans plusieurs communautés la mobilisation a été laborieuse, car celles-ci n'avaient pas perçu la pertinence de cette approche, étant habituées à ne pas contribuer aux projets dont elles avaient bénéficiés jusque-là.

Deux réalités nous permettent d'expliquer cet état de fait. La première est relative à la nouveauté de l'approche Community-driven development qui était mise en œuvre pour la première fois en Côte d'Ivoire à travers le Projet d'Assistance Post-Conflict. Il a fallu à la structure exécutante d'abord s'approprier cette approche afin de l'appliquer au niveau des communautés locales. D'où la deuxième réalité qui selon nous explique le déficit d'atteinte des objectifs d'implication communautaire. Nous estimons qu'une étude et une adaptation sociologique de cette approche du développement par la communauté aurait dû être conduites avant sa mise en œuvre en Côte d'Ivoire. Cette étape aurait eu pour avantage de faciliter sa compréhension, son adaptation et sa mise en œuvre face aux contraintes locales. Notre propos à

ce stade n'est pas de remettre en cause ce principe du Community-driven development prôné par la Banque Mondiale. Nous préconisons plutôt son adaptation sociologique dans les États post-crise où il est mis en œuvre.

* La résilience et la bonne gouvernance communautaires sont les deux derniers principes de l'approche du Community-driven development sur lesquels nous insisterons. Bien qu'ayant permis la réalisation d'un nombre conséquent de projets de réhabilitation communautaire, la question de la résilience demeure le talon d'Achille de cette approche. En effet, l'évaluation des capacités des bénéficiaires des projets de reconstruction quelque temps après leur réalisation, nous a permis de faire le constat suivant. Les bénéficiaires de ce programme d'assistance post-conflit ne sont toujours pas en mesure d'initier et de conduire des projets de développement communautaire. Ils ont encore moins les capacités de mobilisation de ressources communautaires en vue du financement d'un projet de développement.

Constat plus préoccupant, ces bénéficiaires sont restés dans la logique de personnes "à assister". Ils se sont convaincus de leur incapacité à mener à bien un projet communautaire sans le soutien financier extérieur d'un bailleur. La question du suivi et de la pérennisation des projets réalisés reste encore d'actualité. Cette approche n'a pas favorisé le développement d'un leadership local, moteur d'un réel développement communautaire durable. L'approche du Community-driven development bien qu'étant pertinente, n'a pas atteint ces objectifs importants que sont la résilience et le suivi communautaires des projets. Le caractère d'urgence et de contrainte des délais observés peuvent expliquer cet état de fait. Ces contraintes imposées par la situation socio-politique ivoirienne d'une part et le bailleur d'autre part affectent deux objectifs importants du projet: la résilience communautaire et la durabilité de l'impact du projet en lui-même.

Au sujet de la Gestion du Projet et Renforcement des institutions. Cette composante devait veiller au respect des procédures bailleurs dans le financement du projet et à l'application des programmes de renforcement des institutions publiques. Les ressources ont été engagées à 100 %. Tous les rapports (d'activités techniques périodiques, d'audit financier des comptes, d'audit technique des activités) ont été soumis et transmis dans les délais. La Banque Mondiale a jugé la gestion fiduciaire satisfaisante et le risque fiduciaire est qualifié de résiduel. Au niveau du financement

additionnel, 361 marchés sur 368 ont été passés soit 98,1 % du volume des marchés du PPM (Plan de Passation des Marchés) révisé du fond additionnel. Au 31 juillet 2015, le taux de décaissement était de 77,5 %. La performance globale de la gestion financière du PAPC a été jugée satisfaisante par la mission de supervision de la Banque Mondiale en juillet 2015¹².

Le volet renforcement des institutions a permis au PAPC d'accompagner le ministère de l'intérieur dans le processus de redéploiement de l'administration sur l'étendue du territoire national. Cela s'est traduit par le renforcement des capacités du corps préfectoral, leur équipement en moyen de déplacement (plus de 200 véhicules de type 4X4) pour soutenir l'identification des populations. Il a également été question de la construction/réhabilitation et l'équipement de préfectures et sous-préfecture à travers le projet "chantiers-écoles". Ce projet avait la particularité d'interagir avec deux composantes du PAPC : la réinsertion économique et le renforcement des institutions. Sa spécificité a consisté à contribuer à l'insertion de jeunes à risque en les intégrant dans un programme de formation-apprentissage intégré.

Toutefois les dépenses liées au fonctionnement du projet ont absorbé un pourcentage conséquent (plus de 30 %) du financement alloué au PAPC. L'évaluation positive des résultats en rapport au taux de décaissement du don IDA n'occulte-t-il les limites du PAPC ? La Banque Mondiale peut-elle réellement exprimer la même satisfaction en termes de taux de décaissement que d'atteinte des objectifs ? La totalité du décaissement effectif des fonds alloués justifie-t-elle l'atteinte de résultats satisfaisants et durables de la mise en œuvre du projet ? La satisfaction du taux de décaissement a-t-elle réellement impacté et influencé la mise en œuvre de l'approche du développement par les communautés de base ? Cette autosatisfaction de la Banque Mondiale n'occulte-elle pas la difficulté de son aide à relancer et soutenir le développement en Côte d'Ivoire ?

ANALYSE CRITIQUE DE LA POLITIQUE DE RECONSTRUCTION ET DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Ces interrogations nous ramènent à ces débats contradictoires contemporains relatifs à la pertinence des politiques de la Banque Mondiale dans sa mission d'accompagnement des États en situation de fragilité.

Tout le débat se résume en ce que l'intervention humanitaire ne peut pas réellement régler les problèmes de développement des États fragiles, car répondant eux-mêmes à une ligne directrice et des procédures imposées par les États occidentaux bailleurs. Pour un auteur comme Mark Duffield

« (...) c'est la voie libérale du développement qui me rend pessimiste. C'est sur le modèle occidental de ce qu'est ou doit être le développement que je porte un regard critique (...) »¹³.

C'est toute l'idéologie du community-driven development que Duffield remet en cause. Cette perception du développement et sa politique d'implantation dans les États fragiles sujet à l'aide au développement est bien restrictive et condescendante. Elle n'offre par conséquent pas toutes les garanties d'un développement réel, même après la mise en œuvre des programmes de reconstruction post-conflit comme celui du PAPC en Côte d'Ivoire.

L'évaluation des politiques de reconstruction de la Banque Mondiale est axée sur elle-même. Le plus pertinent semble être le bon taux de décaissement, le respect des procédures bailleurs, la réalisation des tâches préalablement fixées. Mais la Banque évalue-t-elle réellement l'impact à moyen et long terme de son action sur la courbe de développement de l'État bénéficiaire ou sur les communautés de base ? Évalue-t-elle l'adéquation entre son aide proposée et la nature des besoins réels des populations des États bénéficiaires de son action ? Évalue-t-elle la conformité entre son aide et les indicateurs de développement, de désendettement et de bonne gouvernance des États bénéficiaires ? La tendance de la Banque Mondiale est à la standardisation de l'aide internationale. Or chaque "État fragile", ou "État en situation post-conflit" est particulier en ce qu'il renferme des réalités spécifiques qui peuvent quelques fois devenir contraignantes pour l'aide au développement. Selon François Gaulme,

« (...) l'objectif est juste, mais la méthode déficiente. Si État et sécurité collective sont inséparables, c'est de la nature particulière d'un État qu'il faudra partir et non de principes généraux et de modèles

12. Op Cit

13. "Autour d'un livre. Mark DUFFIELD, Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples, Cambridge, Polity, 2007, 280 pages", in Politique africaine 1/2012, n° 125, pages 215-232. www.cairn.info/revue-politique-africaine-2012-1-page 215.htm

standards pour dégager les conditions d'une stabilité durable.»¹⁴

Bien qu'exprimée dans des termes différents, la critique de l'aide au développement de François Gaulme rejoint celle de Duffield sur la nature et la perception même du développement à impulser aux États en situation de fragilité. C'est donc la perception et la méthodologie de mise en œuvre de l'aide afin d'arriver au développement qui sont remises en cause. Pour cet auteur :

«(...) une voie à ne pas suivre, quoique prédomine toujours dans les procédures d'aide au développement, demeure celle de la fixation de lignes directrices à l'intérieur d'un cadre préétabli et valable pour tout pays. Les plus connus de ces plans d'ensemble aux insuffisances déjà patentes sont les "Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté" (DSRP) en anglais "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP) (...). Ces corsets nationaux présentent de multiples défauts : principalement survalorisation du point de vue des élites les plus acculturés ; approche trop générale et macroéconomique ; non prise en compte de la problématique des conflits.»¹⁵

Nous en référant à notre cas d'étude qui est la Côte d'Ivoire, le succès du programme de reconstruction est mitigé. Quand bien même des activités ont été réalisées et que le taux de décaissement de l'aide a atteint un niveau de satisfaction pour la Banque Mondiale, l'État ivoirien reste encore très dépendant de l'aide au développement, la question de l'endettement n'est toujours pas résolue, enfin les retombés de l'aide tardent à se sentir au plan microéconomique. Aussi, les programmes de réinsertion économique des populations n'ont pas réellement impacté les économies locales.

Cet ensemble de facteurs limitant relevé tantôt conforte la réflexion de Duffield selon laquelle :

«La volonté occidentale d'améliorer le sort des pauvres, à l'échelle globale est dominée par une vision post-industrielle de satisfaction des besoins élémentaires passant par la communauté et l'auto-suffisance. Comparé aux programmes industriels et de développement des infrastructures des premières décennies postcoloniales, le développement promu

aujourd'hui est non-matériel : on encourage les initiatives éducatives et les projets qui tentent de développer le sens de l'auto-assistance par la sélection d'attitudes et de comportements appropriés.»¹⁶

Au-delà de ces débats liés à l'idéologie de l'aide au développement, des limites internes liées à la mise en œuvre de cette aide sont également à relever. D'abord la question de la résilience communautaire des projets. Après la mise en œuvre du PAPC, les populations bénéficiaires devaient être en capacité de reprendre en main des projets de développement communautaires. Malheureusement, les évaluations faites dans le cadre de nos recherches doctorales nous ont permis de faire le constat contraire. Les populations locales bénéficiaires des projets du PAPC sont toujours en situation de précarité après l'exécution de ceux-ci. Elles n'ont toujours pas les compétences pour la mobilisation de ressources communautaires en vue de la conduite indépendante de projets de développement. Comment arriver à impulser le développement à partir de la base suite à la mise en œuvre du PAPC si celui-ci n'a pas permis la prise en main du processus du projet par ces populations cibles ?

Le choix du mode opératoire du PAPC (gestion à base communautaire) est fort pertinent mais a rencontré des limites dans sa mise en œuvre. Même si d'une manière générale l'évaluation finale de la phase additionnelle du PAPC¹⁷ nous révèle un bon taux de décaissement et le respect en général des procédures administratives et financières dictées par le bailleur, il faut souligner l'insuffisance de l'impact de résilience par les populations.

Nous nous interrogeons alors sur l'opportunité du respect des procédures et le bon taux de décaissement quand l'impact à long terme d'un tel projet de sortie de crise et de relance du développement n'est pas effectif dans les populations bénéficiaires ? Nous pensons que la pertinence d'un projet comme celui du PAPC réside dans son mode opératoire de développement communautaire. Nous sommes donc en droit à la fin d'un tel projet de nous interroger sur les acquis et le niveau de résilience des populations bénéficiaires.

14. «*La grenade et ses grains : réforme institutionnelle et stabilisation sociétale dans les Etats fragiles*» de François Gaulme, tiré de «*État et société fragile : entre conflits, reconstruction et développement*», sous la direction de Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, Editions Karthala, 2007, page 218.

15. Idem, page 219

16. "Autour d'un livre. Mark DUFFIELD, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Cambridge, Polity, 2007, 280 pages, in *Politique africaine* 1/2012, N° 125, pages 215-232. www.cairn.info/revue-politique-africaine-2012-1-page 215.htm

17. The World Bank "Emergency Post-Conflict Assistance Project (P082817)", juin 2015.

Malheureusement, l'évaluation mentionnée plus haut révèle que les populations bénéficiaires demeurent toujours dans une position de vulnérabilité, voire de précarité. Subsiste également la question de la prise du relais par l'État à la fin du PAPC. Comment l'État ivoirien compte pérenniser les acquis de ce projet et renforcer ainsi la prise en main par les populations? La question du suivi post-projet se pose avec acuité, puisqu'à la fin d'un tel projet, nous n'avons constaté qu'aucun mécanisme étatique n'a été mis en place pour prendre le relais et maintenir ainsi la transition dans ce processus de développement à base communautaire.

Dans le projet de reconstruction post-conflit, plus de moyens ont été investis dans la réhabilitation communautaire, la réinsertion économique que dans le renforcement de la cohésion sociale. Un tel choix peut-il réellement contribuer à la reconstruction du tissu social si l'on se réfère aux crises successives qui ont profondément fracturé la société ivoirienne? Comme le souligne Croidieu Florence :

«La reconstruction n'est plus simplement le fait de récompenser les vétérans et de reconstruire les ponts et les routes. La reconstruction consiste désormais aussi à cicatrifier les blessures psychologiques, à reconstruire le capital social et à créer des opportunités économiques.»¹⁸

Le renforcement de la cohésion sociale est une tâche à moyen et long terme qui nécessite des actions suivies, un travail constant. La fracture sociale en Côte d'Ivoire s'est accentuée au fil des crises répétitives que ce pays a connues depuis deux décennies et est aujourd'hui très profonde. Travailler à la consolidation de la cohésion demande une implication sur le long terme sur les individus et les communautés et parfois même l'approche des situations au cas par cas. Or les projets et activités proposées pour le renforcement de la cohésion sociale dans le cadre du PAPC étaient des activités de court terme (entre 3 et 6 mois) avec des résultats qui ne sont pas réellement indicateurs de réconciliation et de cohésion. L'accent a été mis sur la tenue effective des activités dites de cohésion sociale (festivités, acquisition de matériel communautaire devant générer des ressources, séances d'échanges et de purification publiques), et sur le constat d'un taux de décaissement à 100 % des financements et une gestion transparente de ceux-ci.

18. Croidieu Florence, *«Une étude de l'Unité de Prévention et de Reconstruction Post-Conflit de la Banque mondiale sur l'évolution récente des guerres»*, Paris, 2002.

De telles actions suffisent-elles à ramener la cohésion quand on connaît la gravité des crises traversées, et la complexité sociale, politique et juridique de celles-ci? Les actions communautaires ponctuelles menées dans le cadre du PAPC ont-elles été suffisamment pertinentes pour traiter conséquemment la profonde fracture sociale que connaît ce pays? Le projet dont le financement a été accordé depuis 2008 a-t-il adapté son volet cohésion sociale à l'état de la fracture sociale encore accentuée par la crise post-électorale? Pour plus de pertinence et de crédibilité, un diagnostic social propre à chaque région de la Côte d'Ivoire aurait dû être fait avant la mise en œuvre de cette composante du PAPC. En lieu et place, il a plus été question de mettre en œuvre des projets standards de cohésion sociale ne tenant pas compte de la spécificité des communautés bénéficiaires. Le respect des délais, des procédures et des taux de décaissement apprécié par la Banque Mondiale est-il un indicateur d'une cohésion sociale consolidée répondant à un besoin de peacebuilding?

Comment alors des projets de reconstruction post-conflit pensés et financés par la Banque Mondiale peuvent être des outils pour impulser une dynamique de développement dans un État post-conflit? Comment arriver à coupler reconstruction et relance du développement d'un État post-conflit? Peut-on affirmer la maîtrise des procédures par des communautés bénéficiaires dans une logique d'une implémentation autonome?

QUELLES ALTERNATIVES PROPOSÉES ?

En réponse aux difficultés et contraintes soulignées précédemment dans la mise en œuvre du PAPC, les alternatives suivantes nous apparaissent comme des voies nouvelles à exploiter par la Banque Mondiale dans sa politique de reconstruction d'un État post-conflit.

La première se traduit par la conduite d'une action coordonnée s'inscrivant dans la durabilité en termes d'impacts. Le PAPC dans sa mise en œuvre a établi une bonne dynamique collaborative avec les autorités administratives décentralisées et cela a été un outil important dans sa réalisation. Toutefois, la Côte d'Ivoire sortant de crise avec un tissu social fragilisé, la complémentarité d'intervention aurait dû être plus grande avec la Commission Dialogue Vérité Réconciliation (CDVR). Il y a eu des actions de soutien, notamment des dons en matériel équipement à la CDVR, mais cela s'avère insuffisant eu égard à la difficulté de déploiement sur le terrain de celle-ci. Contrairement,

le PAPC avait une grande capacité de déploiement et de collaboration avec les communautés de base, donc les populations. Cette réalité aurait pu être mise à profit par l'État ivoirien et son bailleur afin de mener une action de réconciliation et de cohésion coordonnée.

La deuxième alternative serait d'accorder plus d'importance à la consolidation de la cohésion sociale. En effet, bien que l'implémentation du PAPC a permis la conduite de projets de cohésion sociale au niveau communautaire, cette activité demeure le "parent pauvre" de tout le projet en termes de pertinence et d'impact.

Les communautés de base étant les acteurs et les bénéficiaires des actions du PAPC, celui-ci aurait pu s'appuyer sur elles pour le renforcement de la cohésion sociale. Toutes les régions et communautés organisées en Côte d'Ivoire comptent en leur sein des mécanismes internes de régulation communautaire et de règlement des conflits. Le renforcement de ces mécanismes internes aurait pu servir de soutien aux projets de cohésion sociale du PAPC. Cette approche que nous jugeons pertinente rejoint l'approche présentée et discutée de l'International Peace Institut lors de la table ronde¹⁹ organisée à Gorée au Sénégal en 2014. Il y était question d'y réfléchir aux possibilités d'établir une interconnexion entre les actions de paix prônées au niveau internationale et les dynamiques locales de règlement des conflits.

Aussi, la problématique de réinsertion des jeunes étant inscrite dans le Plan National de Développement 2010-2015, la composante réinsertion économique du projet aurait probablement connu plus grand succès et son impact serait plus durable si sa mise en œuvre avait été coordonnée avec le ministère en charge de l'emploi et de l'insertion de la jeunesse. De sorte qu'après la clôture du projet, les activités ayant été conjointement menées par ces deux institutions, l'État de Côte d'Ivoire en assure la pérennisation à travers le ministère de l'emploi et de l'insertion des jeunes.

Enfin, la question du mode de gestion administrative et financière du PAPC a été à certains moments un handicap à l'atteinte des objectifs dans les délais requis. Les procédures internes et les lourdeurs administratives ont été les causes de plusieurs retards sur le chronogramme d'exécution; le PAPC a dû bénéficier à deux reprises de délais additionnels lors de sa phase initiale (2009-2013) et lors de sa phase additionnelle

19. International Peace Institut, "Local peacebuilding and statebuilding in West Africa", Gorée Institut, Sénégal, 2014.

(2013 – 2015). Il serait pertinent dans le cadre d'un tel projet d'urgence (assistance post-conflit) de simplifier les procédures administratives et financières tout en veillant à garantir la bonne gouvernance et l'efficacité dans la gestion pratique du projet. La gestion trop centralisée du projet a été à des périodes un frein à son bon déroulement.

2.4 RECOMMANDATION(S) :

La dernière étape de notre réflexion concerne les recommandations que nous pouvons faire sur la base de nos expériences, pour une pertinence plus grande de la politique de reconstruction post-conflit de la Banque Mondiale. Nous les déclinons en trois (3) points :

1- Accorder une part plus importante à la cohésion sociale et le renforcement de la paix dans les pays sortant de conflit. Cela peut se traduire par des projets de cohésion sociale plus adaptés, appliqués dans les différentes régions selon le degré de la fracture sociale. Ces projets de renforcement de la cohésion sociale et de renforcement de la paix pourraient servir de Base-line à la définition de la politique nationale de cohésion sociale du pays hôte.

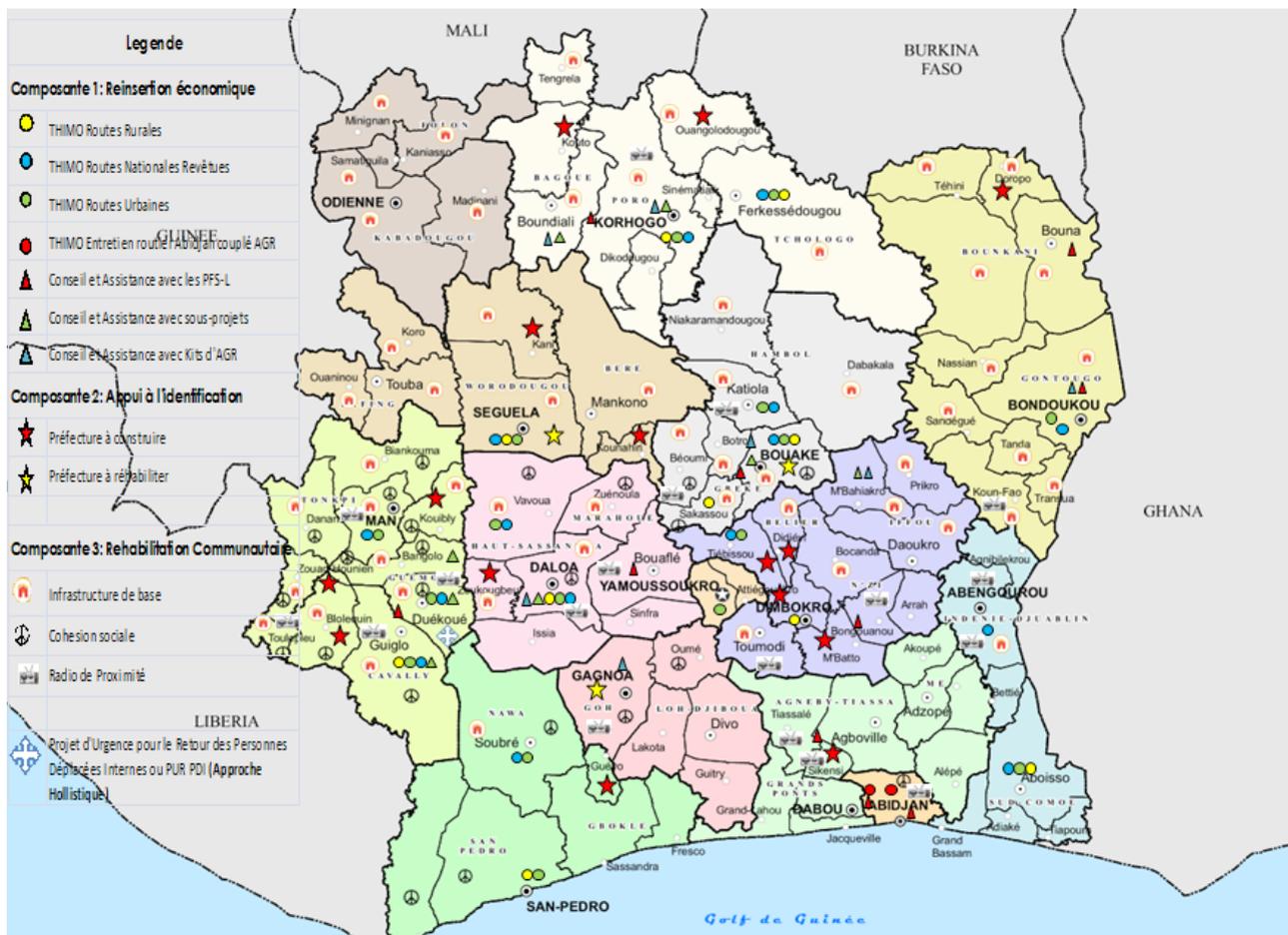
2- Investir sur le moyen et long terme et éviter ainsi la contrainte du temps qui bien souvent limite l'impact durable de l'aide à la reconstruction. Ne pas apprécier le succès des projets de reconstruction sur la seule base du taux de décaissement, mais et surtout à partir de la valeur de la résilience des bénéficiaires.

3- Pour le cas spécifique de la Côte d'Ivoire, après la PAPC, nous recommandons au bailleur le financement d'un projet leadership collaboratif communautaire qui recouvrira un large volet d'entrepreneuriat. Un tel projet permettrait à la Côte d'Ivoire d'amorcer le développement après l'assistance post-conflit.

CONCLUSION

Les partenaires au développement en général et la Banque Mondiale en particulier font un travail remarquable dans l'assistance aux États en voie de reconstruction après une crise violente. La Banque Mondiale a financé la mise en œuvre de plusieurs projets en Côte d'Ivoire dont le Projet d'Assistance Post-Conflit (PAPC) qui nous a servi de cas pratique d'étude dans le cadre de cette réflexion. Les acquis sont nombreux, mais l'analyse de ce projet nous a permis de mettre en évidence les limites à cette action, limites dont les sources sont diverses. Dans une logique de contribuer à minimiser ces limites, nous avons proposé des alternatives et avons fait des recommandations.

CARTE DES INTERVENTIONS DU PROJET D'ASSISTANCE POST-CONFLIT (PAPC).



Aussi, cet article nous a permis de prendre part au débat de plus en plus présent quant à l'efficacité de l'aide à la reconstruction et au développement des bailleurs internationaux en général et de la Banque Mondiale en particulier. La problématique de ce débat ne réside pas en l'aide elle-même, mais à toute la philosophie qui sous-tend cette aide.

La tendance aujourd'hui chez les bailleurs est la volonté d'impulser le développement des États en situation post-crise à partir d'une assistance à la reconstruction. Il faut complémentarément à la Banque Mondiale agir sur la durabilité des impacts projets d'assistance post-conflit, et sur la résilience des populations bénéficiaires. Ayant choisi l'approche du "Community-driven development", la mise en œuvre de l'aide doit également respecter à toutes les étapes les principes et fondements de cette politique de développement conduite par la communauté.

BIBLIORAPHIE

Ouvrages

– François Gaulme, "La grenade et ses grains: réforme institutionnelle et stabilisation sociétale dans les États fragiles" tiré de "Etat et société fragile: entre

conflits, reconstruction et développement", Sous la direction de Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, Editions Karthala, 2007, page 218.

– Sous la direction de Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, "États et sociétés fragiles: entre conflits, reconstruction et développement", Editions Karthala, 2007.

– (à compléter demain) Contemporary peacemaking: conflict, peace processes and post-war reconstruction, second édition, 2013

Revues

– Marie JOANNIDIS, MFI HEBDO: "Politique Diplomatie Paix: l'aide post-conflit, une nécessité internationale", 3 février 2006

– Politique africaine 1/2012, "Autour d'un livre. Mark DUFFIELD, Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples, Cambridge, Polity, 2007, 280 pages", N° 125, pages 215 – 232.

– The World Bank "Emergency Post-Conflict Assistance Project (P082817)", june 2015.

Articles

– Croidieu Florence, "Une étude de l'Unité de Prévention et de Reconstruction Post-Conflit de la

Banque mondiale sur l'évolution récente des guerres", Paris, 2002.

Sites internet

www.cairn.info/revue-politique-africaine-2012-1-page-215.htm

www.worldbank.org

www.worldbank.ci.org

www.papc.ci

Rapports et manuels

- Projet d'Assistance Post-Conflic, "Bilan et capitalisation", mai 2016.

- Cabinet du 1^{er} Ministre, "Manuel de Procédures Administratives et Comptables du PAPC" , décembre 2008.

- *Projet d'Assistance Post-Conflic, "Bilan perspectives du PAPC, Situation au 31 décembre 2013"*, janvier 2014.

- Projet d'Assistance Post-Conflic, "Fiche technique du projet d'Assistance post-conflic (PAPC), financement additionnel, situation au 15 juillet 2015", août 2015.

Notes de recherches

- Travaux de recherches de l'auteure dans le cadre de sa thèse de doctorat sur "Des médiations internationales à la politique de reconstruction post-conflic: la problématique de l'intervention internationale en Afrique: le cas de la Côte d'Ivoire", août 2016.

Tables rondes, conférences, séminaires

- International Peace Institut, "Local peacebuilding and statebuilding in West Africa", Gorée, Sénégal, 2014

À PROPOS DE THINKING AFRICA

Crée en janvier 2013 par une équipe de chercheurs et experts africains, Thinking Africa est un institut de recherche et d'enseignement sur la paix. Réseau de jeunes chercheurs, d'universitaires confirmés et d'experts, il offre, aux institutions, aux gouvernements, aux sociétés civiles, et aux organisations, des analyses, recommandations et formations pour vivre la paix sur le continent africain.

Nous publions des notes stratégiques sur les enjeux politiques, économiques et sociétaux en Afrique, formons des hauts fonctionnaires, officiers et décideurs africains au leadership, à la médiation et à la négociation. Nous organisons des conférences scientifiques et débats sur les enjeux névralgiques africains.

Thinking Africa
25 BP 1751 Abidjan 25
Côte d'Ivoire