



HAL
open science

L'intervention des organisations internationales économiques pour la consolidation de la paix dans les États sortant de conflit : l'exemple de la Banque mondiale

Dominique Da

► To cite this version:

Dominique Da. L'intervention des organisations internationales économiques pour la consolidation de la paix dans les États sortant de conflit : l'exemple de la Banque mondiale. Paix et sécurité européenne et internationale, 2018, 10. halshs-03156515

HAL Id: halshs-03156515

<https://shs.hal.science/halshs-03156515>

Submitted on 25 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'intervention des organisations internationales économiques pour la consolidation de la paix dans les Etats sortant de conflit : l'exemple de la Banque mondiale.

Dominique Da

Docteur en Droit

Parmi les organisations économiques internationales, la Banque Mondiale mérite une attention particulière car elle occupe une place centrale et représente un modèle pour d'autres institutions internationales, notamment dans le domaine de l'intervention pour la consolidation de la paix. Cet article s'interroge sur la légitimité de l'intervention de la Banque mondiale dans la consolidation de la paix, évoque les procédures et les politiques opérationnelles gouvernant son intervention dans les contextes post-conflit et les dispositifs d'intervention mis en place. Il examine enfin quel est l'impact de l'intervention de la Banque mondiale sur la consolidation de la paix et peut-on dégager des perspectives d'amélioration.

[Among international economic organizations, the World Bank deserves particular attention because it occupies a central position and represents a model for other international institutions, particularly in the field of peacebuilding intervention. This article examines the legitimacy of the World Bank's intervention in peacebuilding, discusses the procedures and operational policies governing its intervention in post-conflict contexts and the intervention mechanisms put in place. Finally, it examines the impact of the World Bank's intervention on peacebuilding and can prospects for improvement be identified.](#)

I. Introduction.

« Le nombre de pays qui sont en proie à des conflits violents est plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'a jamais été au cours de ces 30 dernières années »¹. Ce triste constat est fait par le Secrétaire général des Nations Unies dans son dernier rapport de janvier 2018 sur la « consolidation et la pérennisation de la paix »². Si cette réalité

¹ Voir Documents officiels des Nations Unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité, *Consolidation et pérennisation de la paix*, Rapport du Secrétaire général, A/72/707 - S/2018/48, 18 janvier 2018, p.1.

² La consolidation de la paix après conflit est définie dans *l'Agenda pour la paix*, comme une action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. En revanche, la pérennisation de la paix est une dimension nouvellement prise en compte par les Nations Unies en comparaison à ce que *l'Agenda pour la paix* avait mentionné en 1992. Au sens large la pérennisation de la paix doit être comprise comme : « étant un objectif et un processus tendant à la définition d'une vision commune d'une société, compte tenu des besoins de tous les groupes de la population, ce qui suppose des activités permettant de prévenir le déclenchement, l'intensification, la poursuite ou la récurrence des conflits, de s'attaquer à leurs causes profondes, d'aider les parties à mettre fin aux hostilités, de veiller à la réconciliation nationale et de s'engager sur la voie du relèvement, de la reconstruction et du développement, et soulignant

ne peut être occultée, il faut reconnaître que plusieurs situations conflictuelles finissent par connaître un dénouement positif avec une importante implication de divers acteurs. Ces situations positives peuvent se matérialiser, d'abord par l'existence de « poches de paix », ensuite par la mise en œuvre d'un processus de paix, et lorsqu'aucune résurgence du conflit ne vient saper les efforts de paix, la consolidation de la paix post-conflit des Etats peut être pleinement envisagée. Elle passe par la reconstruction post-conflit et sous-tend la « remise en bon ordre de marche » d'un Etat. Il s'agit en réalité, d'un processus complexe, multidimensionnel (pouvant recouvrir des aspects politiques, économiques, sociaux, sécuritaires, etc.), de « longue haleine » et qui s'inscrit globalement dans un objectif de pérennisation de la paix. En pratique, on peut constater que la consolidation de la paix exige beaucoup plus que des décisions purement diplomatiques ou militaires. Elle peut ainsi comporter la création et le renforcement d'institutions nationales, la surveillance d'élection, une action de défense des droits de l'homme, l'organisation de programmes de réinsertion et de relèvement, etc.

De nombreux Etats sont engagés dans la consolidation de la paix, notamment les membres des formations par pays de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies à savoir le Burundi, la Sierra Leone, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria et la République centrafricaine. La Banque mondiale³ a établi une liste plus large qui fait principalement référence aux Etats/territoires fragiles et à ceux touchés par un conflit⁴. Il s'agit de pays ayant un indice CPIA/EPIP (Evaluation des Politiques et Institutions des Pays) inférieur ou égal à 3,2, ce qui regroupe les pays sortant de crise ou de conflits, ou encore les pays qui ont connu la présence d'opérations (régionales ou des Nations Unies) de maintien de la paix ou de médiation sur leur territoire au cours des trois dernières années. Hormis les Etats précédemment cités, font partie de cette liste l'Afghanistan, la Cisjordanie et Gaza, les Comores, le Congo, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Gambie, Haïti, l'Iraq, Kiribati, le Kosovo, le Liban, la Libye, Madagascar, le Mali, les Etats fédérés de Micronésie, le Myanmar, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République arabe syrienne, la Somalie, le Soudan, le Soudan du sud, le Tchad, le Togo, les Tuvalu, le Yémen, le Zimbabwe, l'Erythrée, les Îles Marshall, les Îles Salomon.

Pour accompagner et assister les Etats post-conflit dans la réalisation de la consolidation de la paix, de très nombreux acteurs (diverses organisations internationales dont l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, Etats et groupes d'Etats, organisations non gouvernementales, sociétés transnationales, etc.) interviennent avec pour chacun d'entre eux, des rôles et des objectifs bien déterminés, un avantage comparatif, des procédures, des priorités et des intérêts différents. Parmi ces acteurs, figurent depuis le début des années 1990, et de manière régulière, les organisations internationales économiques au sens d'organisations intergouvernementales opérant dans le domaine économique. En effet, leurs interventions initialement quasi-inexistantes se sont accentuées au fil du

que la pérennisation de la paix constitue une tâche et une responsabilité partagées que doivent assumer le gouvernement et toutes les autres parties prenantes nationales, qu'elle devrait être reflétée dans chacun des trois piliers de la stratégie d'engagement des Nations Unies à tous les stades du conflit, et dans toutes ses dimensions, et qu'elle requiert l'attention et l'assistance constantes de la communauté internationale », voir Documents officiels des Nations Unies, Assemblée générale, *Examen du dispositif de consolidation de la paix de l'organisation des Nations Unies*, A/RES/70/262, du 16 mai 2016 ; voir aussi Conseil de sécurité, S/RES/2082 (2016) du 27 avril 2016.

³ Dans cette étude, sous l'expression Banque mondiale sera essentiellement abordée la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Quand il en sera autrement, une précision sera apportée. Par ailleurs, il est à noter qu'en plus de ces deux institutions, le Groupe de la Banque mondiale est également composé de 4 autres institutions : l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

⁴ Voir <https://data.worldbank.org/region/fragile-and-conflict-affected-situations> .

temps. Dans la suite de cette étude, elles retiendront principalement notre attention à travers le cas spécifique de l'intervention de la Banque mondiale en vue de la consolidation de la paix post-conflit.

Il faut reconnaître que les organisations internationales économiques qui interviennent pour la consolidation de la paix ou y ont un certain rôle constituent une catégorie très diversifiée de sujets du droit international dont il est difficile de donner la liste complète. Elle recouvre des institutions financières, des communautés économiques régionales, des organisations de coopération et de développement et bien d'autres types d'organisations internationales économiques. Il peut s'agir notamment de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), des différentes banques de développement telles la Banque africaine de développement (BAD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque islamique de développement (BIsD). Il peut également s'agir en dehors de ces institutions financières, d'autres types d'organisations internationales économiques telles l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union Européenne (EU), l'Organisation des Etats Américains (OEA), l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), l'Union Africaine (UA) et ses communautés sous-régionales en l'occurrence, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), la *East African Community (EAC)*, l'*Intergovernmental Authority on Development (IGAD)* et la *Southern African Development Community (SADC)*. Mais cette liste n'est pas exhaustive.

Si de nos jours, l'intervention de ces différentes organisations internationales pour la consolidation de la paix ne fait pas de doute, elle n'est pas dénuée d'interrogations tant l'intervention progressive de ces acteurs non traditionnels de la paix dans les contextes post-conflit, peut susciter des sentiments mêlés, entre méfiance et enthousiasme. En effet, il faut reconnaître de prime abord que la consolidation de la paix s'inscrit plutôt globalement dans un cadre « humanitaire »⁵ et n'est pas directement enfermée dans une rigueur, une performance ou une rentabilité économique, ce qui peut constituer les traits caractéristiques de l'intervention de nombreuses organisations internationales économiques. De ce fait, la consolidation de la paix peut paraître hors du champ de compétence traditionnel des organisations internationales économiques, ou à tout le moins, elle ne semble pas y figurer de manière originelle. Avant de revenir de manière plus détaillée sur l'intervention de la Banque mondiale, il est intéressant d'apporter quelques précisions sur l'intervention des organisations internationales économiques, prise dans sa globalité, en vue de la consolidation de la paix. Sur le fait de savoir s'il existe des raisons particulières pouvant expliquer leur intervention dans les contextes post-conflit dans l'optique de la consolidation de la paix, il peut être constaté que ces raisons tiennent à plusieurs éléments. D'une part, il y a le changement de nature des conflits armés et la nécessité de garantir une certaine stabilité. En effet, il est à noter que la fin de la guerre froide a fait place dans certains pays à une exacerbation des tensions internes. Les conflits armés internes ont supplanté les conflits armés inter-étatiques avec de lourdes conséquences dommageables (au niveau politique, social et économique) minant la capacité des Etats à se reconstruire. Cette situation a davantage interpellé différents acteurs dont les organisations internationales économiques très solidement engagées dans le développement économique. D'autre part, la relation ténue entre la paix et le développement peut logiquement expliquer l'intérêt des organisations internationales économiques. L'action en faveur du développement produit naturellement ses meilleurs résultats en temps de paix et il n'est donc pas étonnant de voir les organisations internationales économiques relier les questions de paix et de développement⁶. Enfin, peuvent être avancées comme des raisons expliquant

⁵ Ce terme fait ici référence à l'idée d'aide désintéressée (sans contrepartie guidée par des intérêts partisans).

⁶ A titre d'exemple, la BAD fournit des éléments de justification remarquables. Il est ainsi mentionné : « *L'intervention du Groupe de la Banque dans les pays en conflit et en situation de*

l'intervention des organisations internationales aussi bien leur volonté de remplir leurs objectifs initiaux (au regard des actes constitutifs) dont la réalisation est entravée par les conflits armés et les situations de fragilité⁷, que leur volonté de répondre aux besoins accrus et spécifiques de leurs Etats membres sortant d'une situation conflictuelle et engagées dans le développement économique.

Pour autant, les organisations internationales économiques peuvent-elles faire valoir un fondement juridique à leur intervention dans les contextes post-conflits ? Leur compétence pour la consolidation de la paix ne paraît pas aller de soi : elle ne figure pas *expressis verbis* dans les actes constitutifs des organisations internationales économiques⁸. De même, la perception globalement humanitaire de la consolidation de la paix et la poursuite d'intérêts économiques qui anime fondamentalement les organisations internationales économiques peuvent laisser penser, d'entrée de jeu, que ces entités interviennent en dehors de leur champ de compétences. C'est en réalité de manière progressive que les organisations internationales économiques ont été amenées à s'intéresser à la consolidation de la paix, à l'inclure dans leur champ de compétence. Deux grandes catégories peuvent être distinguées. Certaines organisations internationales économiques ont une compétence en matière de consolidation de la paix fondée explicitement sur leur acte constitutif, soit directement par la présence expresse de la consolidation dans les dispositions relatives à la compétence, soit par une implication de cette compétence à partir du contenu des actes constitutifs. Seule l'IGAD dispose d'une compétence opérationnelle attribuée *ab initio* dans son acte constitutif, en matière de consolidation de la paix. D'autres organisations internationales économiques tirent cette compétence de dispositions de leurs actes constitutifs. Dans le cas de la Banque mondiale cette compétence résulte d'une interprétation téléologique de ses statuts. Pour le FMI, l'intervention dans les situations post-conflit a été facilitée par l'existence d'une habilitation générale dans ses statuts, l'article V, section 3 relatif aux conditions régissant l'utilisation des ressources du fonds, qui permet l'adoption d'une multitude de politiques⁹. Le droit dérivé de certaines organisations a contribué aussi à la définition de leur compétence dans la consolidation de la paix. C'est ainsi notamment que l'OCDE a étayé par le droit dérivé, plutôt qu'une compétence opérationnelle, une compétence normative dans la consolidation de la paix. Dans le

post-conflit découle de son mandat et de son objectif primordial de réduction de la pauvreté. La mission principale de la BAD est de promouvoir le développement social et économique de ses États membres régionaux en mobilisant des ressources internes et externes destinées à l'investissement dans ces pays. Cette mission ne peut être remplie que dans un environnement sûr et sécurisant – la guerre et les conflits sont incompatibles avec les objectifs à long terme de développement social et économique. En vertu de ce mandat, il est du devoir du Groupe de la Banque de s'engager dans la recherche de solutions aux problèmes des pays en situation de post-conflit. La Banque reconnaît que la pauvreté demeure la cause sous-jacente des conflits et est exacerbée au stade de post-conflit. Sa participation dans les situations de post-conflit sera donc conforme à la vision et sera une contribution de plus à la promotion et à l'amélioration des créneaux prioritaires du Groupe de la Banque et du FAD [Fonds africain de développement] », BAD, Principes d'action du groupe de la Banque en matière d'assistance post-conflit, Tunis, BAD, 2004, p. 11.

⁷ Environ 70% des Etats fragiles ont été affectés par un conflit depuis 1989 et plus 1,5 milliards de personnes vivent dans des Etats fragiles ou en conflit. Voir <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-pour-dans-les-etats-fragiles-fr.pdf> .

⁸ Exception faite de celui de l'IGAD qui dispose d'une compétence opérationnelle attribuée *ab initio* dans ses statuts constitutifs en matière de consolidation de la paix.

⁹ Le Professeur Sorel en faisant cas de ces politiques relève que : « la brèche fut ouverte en 1963 avec la création de la "facilité de financement compensatoire", première politique de la rangée de guichets. D'abord timides, ces créations vont se multiplier jusqu'à devenir systématiques à partir des années quatre-vingt dès qu'un type particulier de problème apparaît. Toutes ces politiques ont été créées par le Conseil d'administration sans recours à un amendement aux Statuts, simplement sur la base des pouvoirs implicites contenus dans ceux-ci. Le deuxième amendement verra néanmoins l'apparition d'une habilitation générale donnée au Conseil d'administration qui est désormais libre de prendre toute décision dans ce sens (article V sec.3(a)) », SOREL (J. M.), « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », *EJIL*, 1996, p. 13.

même ordre d'idées, la quasi-totalité des banques régionales de développement, qualifiées parfois de « banques mondiales en miniatures » ont reproduit le modèle d'action entrepris par la Banque mondiale pour la consolidation de la paix dans les contextes post-conflit. De même, les compétences opérationnelles de l'ASEAN et de la SADC dans la consolidation de la paix, ont été précisées à travers l'élaboration de normes internes.

En second lieu, d'autres organisations internationales économiques ont étendu leur compétence en matière de consolidation de la paix par l'adoption d'un nouvel instrument conventionnel. C'est le cas notamment de la CEDEAO qui n'étant pas initialement compétente, a bénéficié d'une attribution expresse de compétence opérationnelle en matière de consolidation de la paix avec l'adoption, le 10 décembre 1999, du Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Il est aussi intéressant de relever que le modèle d'intervention de la CEDEAO dans la consolidation de la paix a été dupliqué par la CEEAC avec la signature le 24 février 2000, du Protocole relatif au conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). C'est ce protocole qui fonde principalement la compétence opérationnelle de la CEEAC dans la consolidation de la paix. Comme l'avait relevé le Professeur Daillier : « *Le fait que la charte constitutive d'une organisation ne contienne pas l'affirmation d'un objectif ou d'une compétence, adaptés au besoin de l'intervention ne lui interdit pas d'apporter sa contribution ou même d'en prendre l'initiative. Une lacune textuelle n'est pas un obstacle absolu à une action efficace et légitime de la part de l'organisation : soit on pourra faire appel à la théorie des pouvoirs implicites, soit on fera usage d'un fondement textuel " par défaut " [...]* »¹⁰.

Parmi les organisations économiques internationales, la Banque Mondiale mérite une attention particulière car elle occupe une place centrale et représente un modèle pour d'autres institutions internationales, notamment dans le domaine de l'intervention pour la consolidation de la paix. Il sera donc intéressant de s'interroger sur la légitimité de l'intervention de la Banque mondiale dans la consolidation de la paix (I), d'évoquer les procédures et les politiques opérationnelles gouvernant son intervention dans les contextes post-conflit (II) de même que les dispositifs d'intervention mis en place (III). Enfin, quel est l'impact de l'intervention de la Banque mondiale sur la consolidation de la paix et peut-on dégager des perspectives d'amélioration (IV).

II. Une légitimité d'intervention dans la consolidation de la paix, tirée de l'interprétation téléologique des statuts de la Banque mondiale.

De toute évidence, la formulation des objectifs dans l'acte constitutif peut plus ou moins influencer sur l'implication d'une compétence déterminée. A regarder de près les objectifs initiaux de la BIRD, l'établissement de sa compétence dans la consolidation de la paix ne paraît pas tout à fait surprenant. En effet, les objectifs en question faisaient allusion à la reconstruction après-guerre comme domaine de compétence, ce qui peut être considéré comme une prémisse à une compétence opérationnelle dans la consolidation de la paix étant donné la connexité entre ces deux domaines. De même, l'appellation Banque internationale pour la reconstruction et le développement est très révélatrice des missions de cette organisation internationale économique que l'article 1 de ses statuts précise :

« La Banque a pour objectif : (i) *D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives, - y compris la restauration des économies détruites ou*

¹⁰ Voir DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 304.

disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés [...]

(v) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des Etats membres et *de faciliter, pendant les premières années de l'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix.*

Dans toutes ses décisions, la Banque s'inspirera des objectifs énoncés ci-dessus »¹¹.

De la lecture des statuts, l'objectif de consolidation la paix peut être déduit dans la mesure où la reconstruction après-guerre ou post-conflit concourt à la consolidation de la paix. D'ailleurs c'est par le canal du post-conflit, et par voie de conséquence par celui de la fragilité, que la BIRD et d'autres organisations internationales économiques abordent la consolidation de la paix. Qui plus est, même si la consolidation de la paix n'est pas synonyme de développement, elle n'est pas en contradiction avec cet objectif, si cher à la BIRD. Outre la reconstruction post-conflit, l'idée de facilitation de la transition d'une économie de guerre à une économie de paix (dans une logique de paix durable), est clairement exprimée. Cette autre mention dans les objectifs statutaires¹² de la BIRD s'inscrit également dans la consolidation de la paix (de même que l'action de l'IDA). Du reste, la Banque mondiale s'est penchée sur la consolidation de la paix et elle a précisé comment elle l'a intégré dans son champ de compétences¹³. En effet, dans une opinion juridique relative à la consolidation de la paix, le premier vice-président et conseiller juridique de la Banque mondiale notait que :

« [...] *The term "peace-building", which was first endorsed by United Nations, is*

¹¹ Article 1 des Statuts (élaborés en 1944) de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, <http://go.worldbank.org/JIWS9BA2W0>, (italiques ajoutés). Dans le même sens, l'article 1 des Statuts (élaborés en 1960) de l'IDA précise également le rôle de cette organisation internationale économique auprès des pays membres en difficulté sans exclure la situation conflictuelle.

¹² L'activité de la Banque mondiale dans la reconstruction de l'Europe après la seconde guerre mondiale a fait l'objet de nombreuses critiques. Par exemple, E. Toussaint du Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde (CADTM) note que : « la Banque, par la volonté des Etats-Unis, n'a en fait pratiquement pas participé à la reconstruction de l'Europe d'après-guerre. C'est le plan Marshall, mis sur pied par les Etats-Unis seuls, qui a rempli ce rôle. La Banque a destiné seulement quatre prêts à la reconstruction pour un total de 497 millions de dollars tandis que le plan Marshall a transféré environ 13 milliards de dollars. En tant qu'agence de reconstruction, la Banque n'a donc pas véritablement été active », TOUSSAINT (E.), RIUZ DIAZ (H.), « Le FMI, la Banque mondiale et le respect des droits humains », CADTM, 2005, 26 p, <http://cadtm.org/Le-FMI-la-Banque-mondiale-et-le>.

¹³ « *The Bank's Articles, including its purposes, must be interpreted in dynamic, reasonable, and responsible way, that take into account the changing nature of development and the interests of the bank's membership. This interpretative approach has been consistently applied over the years to enable Bank to respond to a variety of new demands for international development assistance and expertise. It has also allowed the Bank to make new intervention through policy changes in responses to the evolving needs of its member countries and the broader development agenda, while acting within its mandate as defined by the purposes in the Articles* », PALACIO (A.), « Legal opinion on peace-building, security, and relief issues under the Bank's policy framework for rapid response to crises and emergencies », in WORLD BANK, *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies*, Washington D C, World Bank, 2007, p. 38. Quelques années auparavant I. Shihata (ancien conseiller juridique et Vice-Président de la Banque mondiale) notait que : « *Written in the mid-1940s, The IBRD Articles of agreement cannot be applied in the changing circumstances of today's world without a great measure of purposive interpretation. Subjecting the few provisions of these Articles to a strict reading which reflects only the circumstances of the time of their adoption can hardly enable the Bank to serve its objective fully under present and future conditions. The need for flexibility in the interpretation of Bank's Articles is recognized in the Articles Themselves which give the Bank's own Executive Directors, rather than an External judicial Body, the power to interpret them* », SHIHATA (I.), *The World Bank Legal Papers*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 157.

generally understood to encompass all activities that are needed to help a country move from war to peace. According to the United Nations, peace-building includes the broad spectrum of reconstruction and institution-building efforts necessary for a country to recover from conflict and support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development. The principal goal of peace-building is to help states and societies manage the difficult transition from war to peace. **A similar objective is found in IBRD's Articles, which specifically recognize the institution's role in reconstruction and restoration following war. It is also affirmed by the Bank's approach toward development cooperation and conflict outlined in OP 2.30 [...] A wide variety of activities could conceivably be undertaken in pursuit of the broad goal of "peace building". Some of these activities may fall within the Bank's development mandate, such as capacity building for governmental agencies, financial support and technical assistance for economic reconstruction, rebuilding legal and judicial systems, and financing labour-intensive employment initiatives**»¹⁴.

Cette interprétation a permis à une organisation internationale économique comme la Banque mondiale d'inclure la consolidation de la paix dans son champ de compétences ou plutôt de considérer que ses activités entraient dans le cadre de la consolidation de la paix notamment par interprétation téléologique¹⁵. Selon un certain point de vue, c'est sa compréhension conceptuelle du développement qui a permis à la Banque mondiale d'étendre sa compétence à la consolidation de la paix. Par ailleurs, sous l'impulsion de James D. Wolfensohn (Président du Groupe de la Banque mondiale de 1995 à 2005), l'engagement de la Banque mondiale en faveur du post-conflit et de la consolidation de la paix, a également connu une attention particulière. Dans son discours du 10 octobre 1995, cela était déjà perceptible ; il précisait notamment en ce qui concerne ses priorités immédiates à la direction de la Banque mondiale que « *we must anticipate and organize for post-conflict economic development programs, when war is replaced by peace* »¹⁶. De même, le 26 mai 2005 (il était en fin de mandat), devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, il s'est spécifiquement exprimé sur la consolidation de la paix post-conflit en précisant notamment que : « *[...] I strongly believe, under that of my successor, Paul Wolfowitz - is deeply committed to cooperating with the Security Council on the suggestions of the Secretary General to have a Peacebuilding Commission, with which we would work closely. The reason for this is not just our admiration for the United Nations and for the Secretary General; it is because all of us here strongly believe that it is essential to change the balance that exists between making peace, in terms of stopping conflict, and building peace, in terms of the creation of hope and viable States. All of us in our institution recognize that, at the moment, the weighting is hugely and substantially on the military side, on the intervention side, on the prevention or the concluding of wars, but far too little is spent on winning the war of peace* »¹⁷.

Si, au sein de la Banque mondiale, les échanges, les débats et l'interprétation ont permis de considérer que la consolidation de la paix relevait de son champ de compétences, cela ne s'est pas réalisé pour autant sans difficultés. En effet, en avril 1997, le cadre de l'engagement de la Banque mondiale dans la reconstruction

¹⁴ PALACIO (A.), « Legal opinion on peace-building, security, and relief issues under the Bank's policy framework for rapid response to crises and emergencies », *op. cit.*, pp. 40-41. (C'est nous qui le soulignons).

¹⁵ A ce propos, le Professeur Boon relève que : « *As international organizations with independent legal personalities, the IMF and World Bank's Articles of Agreement function as constitutions. While formal amendments must be approved by the Board of Governors, in practice many significant changes have taken place as a result of the teleological interpretation of organizational powers adopted by these institutions* », BOON (K. E.), « "Open for business" : International financial institutions, post-conflict economic reform and the rule of law », *op. cit.*, pp. 568-569. (C'est nous qui le soulignons).

¹⁶ WOLFENSOHN (J. D.), « *New Directions and New Partnerships Address to the Board of Governors* », Washington D C, 10 octobre 1995, <http://go.worldbank.org/D1DJGVG0A0> .

¹⁷ <http://go.worldbank.org/A1Q2KV96W0> .

post-conflit a fait l'objet de discussions au sein de son Conseil d'administration¹⁸. Il a été par exemple question de savoir si l'intervention de la Banque mondiale dans la reconstruction post-conflit devait ou non se cantonner au domaine dans lequel cette organisation internationale économique possède un avantage comparatif, de déterminer le rôle qu'elle pouvait jouer en matière de coordination de l'aide en contexte post-conflit, le type de mécanismes à mettre en œuvre, et notamment leur flexibilité et leur rapidité. Sur ces différentes questions, des éléments de réponses ont été apportés à travers les points de vue qui ont été exprimés par les membres du Conseil d'administration.

Par exemple, pour ce qui est de l'avantage comparatif, il est précisé que : « *Board members unanimously agree that the Bank should focus on activities in which it has a comparative advantage and avoid overlapping with the activities of other agencies. A traditional area of strength for the Bank has been the rebuilding of physical infrastructure. Board members also agree that macroeconomic management and policy issues are comparative advantages for the Bank. But some hesitate to declare a comparative advantage for the Bank in newer areas, such as demining, demobilization and reintegration of ex-combatants, and dealing with displaced populations* ». Et pour ce qui est de la coordination de l'aide, il est indiqué que : « *Most Board members agree that the Bank can play a large role in aid coordination, perhaps not leading in every case, but at least facilitating the process. The Bank's involvement should seek to relate assistance to the requirements of economic reforms* »¹⁹.

Ensuite, entre 2006 et 2007, des discussions ont encore eu lieu au sein du Conseil d'administration sur l'intervention de la Banque mondiale dans le post-conflit et la consolidation de la paix. A ce propos, il a été précisé que:

« *The Board of Executive Directors has conducted several discussions which relate to the World Bank's role in supporting peace-building, including on the January 2006 Good Practice Note on Country Assistance Strategies in Fragile States and the February 2007 policy paper on the World Bank's Rapid Response to Crises and Emergencies. These papers recognize the lead role played by the UN and other partners in supporting peace-building efforts and consolidate existing practice over preceding years into two types of support for peace-building, within the limits of the World Bank's Articles of Agreement and expertise. These are: Financing economic and development investments in support of peace-building goals [...] Participating in integrated peace-building programs in areas of the World Bank's traditional competencies and expertise* »²⁰.

Finalement, la note juridique élaborée par le Vice-Président et Conseiller juridique de la Banque mondiale²¹ apporte des précisions sur le cadre légal de l'intervention de cette institution dans la consolidation de la paix, et permet de clore le débat sur sa compétence en la matière. Cependant, comme le Vice-Président et conseiller juridique le relèvent, la Banque mondiale doit en revanche intervenir selon les principes qui la régissent et dans les domaines où elle dispose d'un avantage comparatif²². Relèvent de ces principes, les procédures et les politiques opérationnelles qu'elle a mises en place.

¹⁸ Voir KREIMER (A.), ERIKSSON (J.), MUSCAT (R.), ARNOLD (M.), SCOTT (C.), *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, Washington D C, The World Bank, 1998, p. 6.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ IDA, *Operational approaches and financing in fragile states*, Washington D C, IDA, 2007, p. 12, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA15FragileStates.pdf> .

²¹ Voir PALACIO (A.), *op. cit.*, pp. 37-46.

²² Voir WORLD BANK, *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies*, *op. cit.*, pp. 38-44.

III. Les procédures et politiques opérationnelles gouvernant l'intervention de la Banque mondiale dans les contextes post-conflits.

Sur le plan opérationnel, pour étayer le cadre de son intervention pour la consolidation de la paix, la Banque mondiale a adopté différentes procédures et politiques²³. Les politiques opérationnelles, sont en réalité « *de brèves déclarations qui se focalisent sur des points précis. Elles découlent des statuts de la Banque, des politiques et des conditions générales approuvées par le Conseil des administrateurs. Elles établissent les paramètres de la conduite des opérations, définissent les situations exceptionnelles et expliquent bien clairement qui autorise ces exceptions. Les procédures de la Banque expliquent la manière dont le personnel de la Banque applique les politiques opérationnelles en décrivant les procédures et documents qui garantissent la qualité et l'harmonie de l'ensemble des activités de la Banque* »²⁴.

Pour son intervention dans les contextes post conflit, à savoir principalement l'apport d'une assistance financière à laquelle est adjointe une assistance technique, la Banque mondiale s'était d'abord appuyée au préalable sur la OP 8.5 relative à la reconstruction à la suite de catastrophes naturelles qui malgré certains aspects intéressants n'est pas pleinement adaptée aux différentes situations post-conflit. Il faut dire qu'avant d'être une politique opérationnelle, la OP 8.5 a d'abord été une directive opérationnelle²⁵ dénommée « *Emergency Recovery Assistance* » approuvée en 1989 et relative spécifiquement à la reconstruction d'urgence à la suite de catastrophe naturelle. C'est en 1995 que cette directive a évolué en OP 8.5 avec une définition spécifique de l'urgence à savoir : « événement extraordinaire, d'une durée limitée, comme par exemple une guerre, des troubles civils ou une catastrophe naturelle ». Cette définition, malgré la référence aux conflits armés, avait l'inconvénient de ne pas prendre en compte les conflits complexes et d'une durée plus longue. L'action de la Banque mondiale en faveur du post-conflit va se concrétiser davantage avec la mise en place en 1997 d'un cadre d'action pour guider son intervention et son aide, à la suite de conflits. C'est ainsi que la OP 2.30 - *Development Cooperation and conflict* a été adoptée et qu'ont été instituées différentes structures pour la même visée²⁶. En 2007 la OP 8.00 - *Rapid Response to crises and Emergencies*²⁷ - a été adoptée en remplacement de la OP 8.50. Cette nouvelle politique opérationnelle fait clairement référence à la consolidation de la paix, dans le sens où l'un de ses objectifs affirmés est « *facilitating peace building* »²⁸. De manière précise, l'assistance financière apportée par la Banque mondiale dans le cadre de cette politique opérationnelle ne peut se concevoir que dans le cadre de l'objectif de faciliter la consolidation de la paix ou dans le cadre d'autres objectifs tels que la reconstruction et la restauration des biens matériels, la

²³ Les acronymes anglais BP (*Bank procedures*) et OP (*Operational policies*) sont respectivement utilisés dans la suite de ces travaux pour procédures et politiques opérationnelles de la banque.

²⁴ BANQUE MONDIALE, *Le guide la Banque mondiale*, Bruxelles, De boeck, 2005, p. 39.

²⁵ Pour ce qui est de la différence entre directive opérationnelle et politique opérationnelle, il est noté que les directives opérationnelles « mélangent politiques, procédures et orientations. Elles sont progressivement remplacées par les PO [politiques opérationnelles], les PB [procédures de la Banque] et les BP [bonnes pratiques] », BANQUE MONDIALE, *Le guide la Banque mondiale, op. cit*, p. 40.

²⁶ Voir *infra*, III, relatif aux dispositifs d'intervention de la Banque mondiale dans la consolidation de la paix.

²⁷ Voir <http://go.worldbank.org/IKGMVADFB0>. Comme c'est le cas pour la majeure partie des OP, à la OP 8.00 a été également associée la BP 8.00 voir <http://go.worldbank.org/ANS60NFX20>. Cette OP a été révisée le 1er juillet 2014.

²⁸ Voir <http://go.worldbank.org/IKGMVADFB0>. De plus il est précisé que : « *The policy framework in OP 8.00 regarding the Bank's approach to peacebuilding and security matters in response to crises and emergencies is broadly consistent with articles and Bank mandate as set out in the Articles and the legal considerations discussed above* », WORLD BANK, *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies, op. cit*, p. 42.

restauration des moyens de production et des activités économiques, la préservation ou la restauration des services essentiels, l'établissement et/ou la préservation du capital humain, institutionnel et/ou social, y compris la réintégration économique des groupes vulnérables, l'aide aux étapes initiales cruciales du renforcement des capacités à plus long terme, le soutien des mesures visant à atténuer ou à prévenir les effets potentiels d'urgences imminentes ou de situations d'urgence ou de crise futures dans les pays à haut risque.

Par ailleurs, les politiques opérationnelles mises en place et leurs révisions successives ont permis de prendre en compte la question du consentement et de la sollicitation de l'Etat post-conflit à l'intervention de la Banque mondiale. En effet, en juillet 2014 puis en juillet 2015 (révision toujours en vigueur en juillet 2018), la OP et la BP 2.30 qui avaient été adoptées en 2001, ont été révisées pour tenir compte des recommandations adoptées par le Conseil des administrateurs dans le cadre de la réforme des prêts d'investissement et de la nouvelle approche de la Banque mondiale pour l'engagement dans les pays. Cela témoigne d'une adaptation constante de cette institution financière internationale aux différentes évolutions. La BP 2.30 retrace, dans les grandes lignes, la procédure d'intervention dans les Etats affectés par un conflit. Elle est plutôt à destination du personnel de la Banque mondiale et porte sur la conduite de tâches afin de faire face à la situation conflictuelle que connaît un des Etats membres. En ce qui concerne le consentement et la sollicitation à l'intervention de la Banque mondiale et notamment les principes guidant son engagement dans ses pays membres affectés par un conflit, la OP 2.30 précise que :

« [...] *The Bank' Articles of agreement explicitly prohibit the Bank from interfering in the domestic affairs of a member or from questioning the political character of a member: **only economic considerations are relevant to the Bank's decisions. Thus, the Bank does not operate in the territory of a member without the approval of that member. Its intervention may take place at the request of the government in power [...]*** »²⁹.

Cette disposition, du fait de sa clarté, ne laisse subsister aucun doute³⁰. En somme, pour que la Banque mondiale intervienne sur le territoire de ses Etats membres lorsqu'une autorité officielle détenant le pouvoir existe, il est nécessaire que cette dernière donne son accord et c'est d'ailleurs sur demande de cette autorité que l'intervention de la Banque mondiale est, en principe, envisagée. Une telle intervention ne devrait se fonder que sur des considérations économiques et s'entend de manière générale de la promotion de la croissance économique selon une vision libérale. Il ressort finalement de ces différents éléments, que non seulement la Banque mondiale tient compte de la spécificité des contextes conflictuels, mais également que ces interventions dans des pays sortant de conflit, se font sur sollicitation d'une autorité nationale représentative (en l'occurrence le "*government in power*") et qu'*a priori* le consentement de ces autorités n'est pas bafoué ou mis au second plan. Cela étant, il faut cependant reconnaître que, même si un consentement est donné à l'intervention de la Banque mondiale ou même si cette intervention est sollicitée est capitale, la décision finale revient à la Banque mondiale, dans la mesure où elle peut estimer que les conditions ne sont ni réunies ni optimales pour son

²⁹ WORLD BANK, « *Operational policies, Development, Cooperation and Conflict* », OP 2.30, révisée le 1er juillet 2014, p. 2.

³⁰ Dans une opinion juridique, le premier Vice-Président et Conseiller juridique de la Banque mondiale apporte davantage de clarté. Il note notamment que: « *In addition to the Articles provisions discussed above, any direct or indirect Bank interventions with peace-building objectives or involving linkages with integrated programs involving issues of peace-building, security, and relief must be consistent with the "guiding principles" for bank engagement in conflict-affected areas, which are codified in OP 2.30, Development Cooperation and Conflict (January 2001). Those principles, some of which are derived from the Articles themselves, may be summarized as follow : (I) The Bank has a development mandate and is not a world government [...]* (IV) *The Bank may not operate in a territory without member country's approval [...]* », PALACIO (A.), « Legal opinion on peace-building, security, and relief issues under the Bank's policy framework for rapid response to crises and emergencies », in WORLD BANK, *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies*, Washington D C, World Bank, 2007, p. 40.

intervention ou même exiger certaines garanties en termes de mise en œuvre d'une politique économique qui lui semble appropriée³¹. Tels que ces principes d'intervention sont énoncés, il ne devrait pas y avoir d'ambiguïté ; cependant, il est difficile d'éviter complètement le jeu des intérêts des puissances, donc des considérations politiques, au sein de cette institution. En pratique, même avec la nécessité du consentement et une sollicitation de l'Etat post-conflit bénéficiaire, il faut néanmoins garder à l'esprit que, dans la relation créée avec l'Etat post-conflit, la Banque garde une position dominante, ce qui peut affecter ce consentement.

La situation que la Côte d'Ivoire a connue peut constituer une intéressante illustration. A la fin de la crise post-électorale ayant opposé Laurent Gbagbo à Alassane Ouattara qui avait été reconnu par la communauté internationale comme le Président élu et légitime, ce dernier a pris les « rênes du pouvoir » et représentait dans la vision de la Banque mondiale le « *government in power* ». Cela lui a permis de renouer les relations avec celle-ci et avec différents partenaires internationaux dont diverses autres organisations internationales économiques (CEDEAO, BAD, etc.). Il a surtout sollicité l'intervention des institutions financières internationales, qui avait été suspendue au moment de cette crise post-électorale. A travers cet exemple, on voit les interactions qui peuvent exister entre l'expression du consentement à une intervention, sollicitation, ou refus d'intervention dans un Etat affecté par un conflit.

Un autre aspect important qu'il convient d'aborder, est celui du consentement et de la sollicitation de l'intervention de la Banque mondiale, en situation de consolidation de la paix et en l'absence d'autorités nationales représentatives. Dans une telle situation la Banque mondiale n'intervient qu'à la demande de la communauté internationale, un vocable dont les contours ne sont pas toujours faciles à délimiter. Il ressort ainsi, de la OP 2.30 que :

« [...] *If there is no government in power, Bank assistance may be initiated by requests from international community, as properly represented (e.g., By UN agencies), and subject in each case to the prior approval of the Executive Directors [...]* »³².

En réalité, cette disposition est étonnante dans la mesure où elle fait référence à la communauté internationale pour la sollicitation d'une assistance de la Banque mondiale. De fait, elle présume de l'existence d'une communauté internationale. De même, l'évocation d'une possibilité de représentation de la communauté internationale par une agence des Nations Unies, fait de ces dernières une composante de cette communauté internationale. Si la question de la souveraineté des Etats est posée avec le consentement et la sollicitation de l'intervention de la Banque mondiale, à dire vrai, dans cette hypothèse, la communauté internationale ne contrevient pas à la souveraineté des Etats concernés puisqu'elle remplace en quelque sorte leur appareil étatique pour l'expression du consentement à une intervention de consolidation de la paix. Elle se substitue donc à eux sans pour autant qu'il y ait perte de souveraineté.

Il peut également être remarqué que cette disposition de la Banque mondiale manque de précisions, d'abord sur la procédure exacte, la traduction concrète et la nature de la

³¹ A ce propos, il est à noter que : « *Nonetheless, as noted above, if sustainable transitions are to succeed, post-conflict governments must demonstrate a willingness to pursue appropriate policies of economic management, arrears clearance, and the like within the constraints of transitional periods* », WORLD BANK, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, World Bank, 1998, p. 31.

³² WORLD BANK, « *Operational policies, Development, Cooperation and Conflict* », *op. cit.*, p. 3. Sur le même sujet, le Conseiller juridique et Vice-Président de la Banque mondiale notait que : « *If there is no proper government in place in a state or territory, the Bank's engagement may be based on the request of the international community as properly represented. If the United Nations is closely involved in peace-building and security arrangements, the Bank's intervention may have to be tailored in accordance with applicable provisions of the Bank's relationship agreement with the United Nations* », PALACIO (A.), *op. cit.*, p. 43.

demande d'intervention. En ce qui concerne la traduction concrète, faut-il une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies ? De même, en ce qui concerne la nature de la demande d'assistance (notamment financière), s'agit-il d'un prêt ou d'un don dans la mesure où les deux ne donnent pas lieu aux mêmes obligations ? Par ailleurs des secteurs sont-ils spécifiquement couverts et quel est le niveau d'engagement de l'Etat post-conflit concerné ? Ensuite, le manque de précisions de la disposition évoquée pose le problème de la détermination des entités habilitées à représenter valablement la communauté internationale en dehors du seul exemple mentionné, les agences des Nations Unies. Enfin, la Banque mondiale, qui est une institution spécialisée des Nations Unies, peut-elle valablement représenter la communauté internationale et dans ce cas précis, s'autosaisir ? Dans cette dernière hypothèse, une même entité en l'occurrence la Banque mondiale, peut devenir « le demandeur » et « l'intervenant » en matière d'assistance pour la consolidation de la paix. D'où l'existence (si l'hypothèse se réalise) d'une situation paradoxale ou plutôt d'une situation de difficultés dans l'expression du consentement à une intervention de consolidation de la paix d'une organisation internationale économique. Dans l'hypothèse évoquée, la crédibilité de la démarche mise en œuvre peut être affectée. A cette série de questions, la OP 2.30 n'apporte pas véritablement d'éléments précis de réponse mais l'on peut supposer qu'en cas de besoin, des précisions complémentaires seraient fournies par les instances compétentes de la Banque mondiale. Dans tous les cas, l'approbation de l'« *Executive Directors* » est nécessaire pour toute intervention et il serait étonnant que la Banque mondiale prenne une décision allant à l'encontre de ses propres intérêts. Finalement, en situation post-conflit, et précisément en l'absence d'autorités nationales représentatives, les règles élaborées par la Banque mondiale, quoique imparfaites, permettent de prendre en charge la situation de l'Etat. Est-il d'ailleurs concevable que de telles règles ne soient pas prévues et que finalement une institution financière internationale incontournable comme la Banque mondiale qui a essentiellement pour interlocuteur les autorités nationales représentatives, soit exclue de l'assistance aux Etats post-conflit et par la même occasion, de la consolidation de la paix ? Toutefois, on peut considérer que malgré la difficulté résultant de l'absence d'autorités nationales représentatives³³, une solution existe bel et bien et que parfois, il peut y avoir assouplissement des règles en vigueur³⁴. Le sort de l'Etat post-conflit en question n'est donc pas totalement scellé ou laissé au bon vouloir de telle ou telle organisation internationale économique.

IV. Les dispositifs mis en œuvre par la Banque Mondiale pour son intervention dans la consolidation de la paix

Les dispositifs que la Banque mondiale met en œuvre pour son intervention dans la consolidation de la paix s'inscrivent dans sa logique d'intervention traditionnelle. En effet, elle présente cette intervention comme un moyen lui permettant d'atteindre son objectif de réduction de la pauvreté et de développement³⁵. Les dispositifs en question sont en réalité des mécanismes d'assistance financière ou d'assistance

³³ A ce propos, il est noté que : « *The lack of government, counterpart for the bank when states collapse or fail and no clear authority emerges, as in Afghanistan or Somalia clearly constrains the nature and size of Bank's assistance program* », WORLD BANK, *Post-conflict Reconstruction : the role of World Bank*, Washington D C, World Bank, 1998, p. 30.

³⁴ A titre d'exemple d'assouplissement des règles, il peut arriver à la Banque mondiale de fournir une assistance financière à des Etats non encore reconnus comme des membres des institutions de Bretton Woods. En pratique, ce fut le cas du prêt d'urgence accordé à l'Erythrée (lorsqu'elle n'était pas membre) à travers un accord conclu avec le gouvernement de l'Ethiopie. Voir WORLD BANK, *Post-conflict Reconstruction: the role of World Bank*, op. cit.

³⁵ O. Revah relevait à ce propos que « *la Banque mondiale voit les conflits comme un frein majeur au développement du fait de leur impact négatif sur le capital physique, économique et social des pays impliqués. Ainsi, la prévention et la reconstruction post-conflit participent d'après elle à sa mission de lutte contre la pauvreté [...]* », REVAH (O.), *Quelles chances de survie pour l'Etat post-conflit*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 149.

technique en lien avec son domaine fondamental de compétences. Il faut reconnaître que l'instauration de l'assistance spécifiquement dédiée au pays sortant de conflit, notamment pour leur reconstruction, s'est faite après d'importantes discussions³⁶. Cela dit, elles ont permis d'établir des stratégies comme la note de stratégie intérimaire (INS) qui à l'instar de la stratégie de partenariat-pays (CPS), est un document détaillant la stratégie d'appui du Groupe de la Banque mondiale à un pays sur une période donnée. L'ISN et la CPS sont adaptées aux besoins et contexte particuliers de chaque pays. L'ISN se distingue d'une CPS notamment par sa durée, qui va de 12 à 24 mois (au lieu de trois ans pour la CPS). Il convient de retenir également, que les discussions précédemment évoquées ont aussi permis de mettre en place des entités spécifiquement dédiées à la consolidation de la paix (A) mais surtout en termes d'assistance financière, de créer des fonds fiduciaires (B), d'envisager à travers d'autres sources, une assistance financière pour la reconstruction des Etats sortant de conflit (C). On en retient par ailleurs que la Banque mondiale a également mis en place une assistance technique destinée aux Etats sortant de conflit et qui sont engagés dans la consolidation de la paix.

IV.1. La constante innovation institutionnelle avec la création de structures prenant en charge la consolidation de la paix.

Faisant suite aux débats en son sein sur la prise en charge du post-conflit, la Banque mondiale a d'abord institué dès 1997, une structure initialement dénommée « *Post-conflict Reconstruction Unit (PRU)* » qui sera renommée en 2001 « *Conflict Prevention and Reconstruction Unit (CPRU)* » puis fusionnée en 2007 avec le « *Fragile State Unit* » pour donner une nouvelle structure « *Fragile and Conflict-Affected Countries Group (OPCFC)* »³⁷. Cette nouvelle structure a été chargée de piloter l'action de la Banque mondiale et de coordonner les mécanismes d'intervention dans la consolidation de la paix. C'est ainsi qu'elle a pu mettre en place des mécanismes de dons, de prêts ou de crédits dédiés à la consolidation de la paix. Le don en termes d'assistance financière internationale peut être considéré comme

³⁶ A ce propos, il est notamment mentionné que: « *Although Board members concede that speed and flexibility are crucial for post-conflict operations, they disagree on how financing can best allow for speed and flexibility. Financing was by far the most contentious issue during meetings on the Framework paper, and several times it was left to be decided later. Some supported the establishment of a post-conflict trust fund or Development Grant Facility for use by countries where traditional lending was not immediately available. This would avoid the time loss incurred by doing it case-by-case and could attract additional resources. Others opposed the trust fund idea and raised concerns that supply would create demand and raise expectations that the Bank could not meet. Some argued that the Bank's strength lies in the rigor of its approach, based on ensuring that funds are used to the best advantage; if it was decided that grants were more appropriate than loans or credits, then the Bank may not be the right institution for the activities. In support of this view, it was suggested that if existing lending vehicles were not adequate, then new instruments could be created case-by-case. Some were concerned that going beyond IDA could create equity problems and mainstream what should be extraordinary assistance for post-conflict activities [...]* », KREIMER (A.), ERIKSSON (J.), MUSCAT (R.), ARNOLD (M.), SCOTT (C.), *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, Washington D C, World Bank, 1998, p. 8.

³⁷ Malgré le manque apparent de correspondance, OPCFC est le sigle qui est utilisé pour *Fragile and Conflict-Affected Countries Group*. Il est aussi noté que: « *This organizational restructuring allows the development and implementation of a shared agenda on conflict and fragility, with OPCFC acting as the World Bank's focal point and other Bank units supporting the agenda through dedicated work programs in their specialized areas. OPCFC (a) serves as the corporate focal point for, and reports on, fragility and conflict; (b) takes leadership on corporate partnerships related to fragility and conflict; (c) organizes and coordinates key operational research, staff guidance, and training activities on conflict; (d) takes leadership on post-conflict needs assessments and provides other multisectoral support for Bank work in fragile and conflict-affected states; and (e) has responsibility for institutional reforms to support fragile and conflict-affected countries* », WORLD BANK, *Annual report fiscal year 2007 :The Post-conflict Trust Fund and LICUS Trust Fund*, Washington D C, World Bank, 2007, p. 2.

l'attribution de ressources à titre gratuit à une entité, en l'espèce un Etat post-conflit. A la différence du don, le prêt suppose l'attribution de ressources contre une obligation de remboursement. Un certain lien peut exister entre prêt et don quand il est fait allusion aux prêts comportant un élément de don par exemple les prêts concessionnels. Le terme « crédit » quant à lui, fait référence à des prêts octroyés à des conditions relativement plus souples que d'ordinaire.

Une autre innovation institutionnelle, est la création en 2011 à Nairobi du Centre mondial sur les conflits, la sécurité et le développement. C'est d'ailleurs sur recommandation du Rapport de 2011 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, intitulé « Conflits, sécurité et développement » que ce centre a été créé pour prendre davantage en charge la fragilité et la conflictualité. Par la mise en place de ce centre, la Banque mondiale entend renforcer les partenariats sur la sécurité et le développement afin de soutenir des réformes adaptées et intégrées dans les environnements post-conflit³⁸. En juillet 2014, une réorganisation au sein de la Banque mondiale a donné naissance au « *Fragility, conflict, and Violence group (FCV)* » qui remplace le Centre mondial sur les conflits, la sécurité et le développement³⁹. L'innovation institutionnelle au sein de la Banque mondiale pour davantage prendre en compte la consolidation de la paix ne cesse donc de se poursuivre.

IV.2. Les fonds fiduciaires de la Banque mondiale destinés à la reconstruction des Etats sortant de conflits.

La Banque mondiale dans sa mission originelle, notamment la fourniture de prêts, n'est pas totalement étrangère à l'assistance financière post-conflit. Cela dit, pour le don, le recours aux fonds fiduciaires a constitué un changement. Avec la mise en place de ce type de mécanismes d'assistance financière⁴⁰, la Banque mondiale a davantage concrétisé son intervention pour la reconstruction des Etats sortant de conflit en vue de la consolidation de la paix.

Par fonds fiduciaire, il faut comprendre de manière générale, un dispositif reposant sur un accord administratif et financier par lequel un ou plusieurs bailleurs de fonds ou donateurs confient à une institution (financière ou non) le soin d'administrer des fonds qui sont mis à la disposition de bénéficiaires pour le financement d'activités relevant de divers domaines. En principe, les fonds fiduciaires peuvent être utilisés sous forme de dons, de crédits, de prêts ou de garanties. Sous ces différentes formes, l'assistance financière fournie par les fonds fiduciaires peut par exemple être dédiée à une assistance technique, à l'allègement de la dette, au soutien dans la période post-conflit, au cofinancement, etc. Ils sont régis par des règles bien précises et peuvent être affectés à un objectif spécifique comme celui de la consolidation de la paix. Au titre des règles précises, on peut retenir : « i) *Les droits de propriété, au titre d'un fonds fiduciaire, sont répartis entre l'administrateur et le(s) bénéficiaire(s) ; ii) un administrateur doit établir une distinction entre les avoirs du fonds fiduciaire et ses propres avoirs, ainsi que les avoirs d'autres fonds fiduciaires. Il doit également affecter les avoirs du fonds fiduciaire en tant que tels, à moins qu'il ne soit déchargé*

³⁸ Voir <http://go.worldbank.org/YLRFD6EQV0> .

³⁹ Voir WORLD BANK, *The World Bank Group A to Z*, Washington D C, World Bank, 2015, p. 57.

⁴⁰ Pour l'origine de cette pratique au niveau de la Banque mondiale, il est mentionné que : « *The first such arrangement was the Holst Fund for the West Bank and Gaza, created in 1994, which broke new ground not only by involving the Bank in trust fund administration but also by doing so in an entity that is not a member of the World Bank. The impetus for this novel arrangement did not originate in the Bank; on the contrary, the Bank agreed to perform this role only after the US Treasury Secretary interceded personally with the World Bank's president. Once this precedent was established, however, trust fund administration became an accepted function of the Bank [...]* », BOYCE (J. K.), « The International Financial Institutions : Post-conflict Reconstruction and Peacebuilding Capacities », *Paper prepared for the Centre on International Cooperation, Seminar on "Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management"*, 8-9 June 2004, Copenhagen,, p. 3, http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/Boyce - IFIs_peacebuilding - June 20 1 ...pdf .

de cette obligation aux termes de la loi ou des conditions et modalités régissant le fonds fiduciaire ; iii) le fonds fiduciaire n'est pas une entité juridique, en ce sens qu'il est pourvoyeur de droits ou source de devoirs ; iv) dans la gestion du fonds fiduciaire, l'administrateur ne doit pas s'engager dans des transactions auxquelles il est partie ; v) l'administrateur doit assurer la gestion du fonds fiduciaire uniquement dans l'intérêt du (des) bénéficiaire(s) »⁴¹. En pratique, il existe plusieurs fonds fiduciaires qui sont soit à contributeur unique soit à contributeurs multiples⁴². Il faut surtout noter que la Banque mondiale finance elle-même ou administre, du fait de partenariats établis avec différents donateurs, des fonds fiduciaires. En la matière, elle a établi une politique opérationnelle et des procédures spécifiques. Il s'agit de la OP 14.40 et de la BP 14.40 qui contiennent des précisions sur les critères conduisant la Banque mondiale à endosser la responsabilité d'administrer un fonds fiduciaire, sur les types de fonds fiduciaires administrés, sur les conditions de création, de contrôle, de cessation, etc. C'est au regard de ces différentes règles que la Banque mondiale a la charge de fonds fiduciaires qui sont destinés à la reconstruction des Etats sortant de conflit en vue de la consolidation de la paix.

Pour ce qui est des mécanismes initialement mis en place, il faut savoir que de 1997 à 2011, un « *Post-conflict Fund (PCF)* »⁴³ avait été créé par la Banque mondiale. A sa création, le PCF n'était pas un fonds fiduciaire et n'était pas ouvert à la contribution d'autres donateurs. Mais cela a changé en 1999 à la suite de modifications apportées en vue de permettre des contributions multiples⁴⁴. Durant son existence temporaire, le PCF octroyait des dons pour la réalisation de projets dans les pays sortant de conflit. Ainsi, « *In the Democratic Republic of Congo, 10 PCF projects between 1998 and 2002 built a base for a \$50 million pre-arrears clearance grant from IDA. In Côte d'Ivoire, PCF funding helped the country prepare for a \$120 million pre-arrears grant* »⁴⁵.

En tout état de cause, la contribution du PCF à la reconstruction des Etats sortant de conflit, pour davantage consolider la paix, est mentionnée par la Banque mondiale

⁴¹ BAD, *Directives opérationnelles de la facilité en faveur des Etats fragiles*, Tunis, BAD, 2008, Annexe 1, p. 2, qui cite GOLD (J.), *Legal and Institutional Aspects of International Monetary System: Selected Essays*, Vol. II, Washington D C, 1984, pp. 870 et suivants. Pour davantage de précisions sur les règles gouvernant les fonds fiduciaires, voir GOLD (J.), « Trust Funds in International Law : The contribution of international Monetary Fund to a Code of Principles », *AJIL*, Vol.72, n°4, pp. 862-865. Voir aussi BANTEKAS (I.), *Trust Funds under international Law: Trustee obligations of the United Nations and International Developments Banks*, The Hague, T.M.C Asser Press, 2009, 306 p.

⁴² Par exemple : « les fonds fiduciaires administrés par la Banque mondiale se composent des fonds fiduciaires exécutés par la Banque, qui détient en l'occurrence l'autorisation de dépenses, et des fonds fiduciaires exécutés par les bénéficiaires : dans ce cas, la Banque transfère les fonds à une tierce partie bénéficiaire tout en exerçant un rôle opérationnel (évaluation et supervision) », WORLD BANK, *Gestion financière des ressources des bailleurs de fonds : Financement concessionnel et partenariat mondiaux (CPF)*, Washington D C, World Bank, 2010, p. 3, http://www.worldbank.org/ida/papers/financial_management/0000665507FRfrfrench_Web.pdf.

⁴³ La création du PCF a été précédée par celle du *Development Grant Facility*, qui est un mécanisme permettant à la Banque mondiale de fournir un financement global sous forme de dons. Il est précisé que : « *The PCF is mainly funded by the Development Grant Facility (DGF), at about \$8 million annually* », WORLD BANK, *Establishment of State and Peacebuilding Fund*, Washington D C, World Bank, 2008, p. 3, http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1240930480694/Board_Document_Establishment_of_SPF.pdf.

⁴⁴ A titre d'exemple, les contributeurs du PCF après la modification étaient entre autres, la Belgique, le Brésil, le Canada, la Norvège, les Pays-Bas, le PNUD, la Suisse, UNHCR. Quant aux autres raisons de cette mutation, il est précisé que : « *The reason was to ensure funds allocated by the DGF [Development Grant Facility] in one fiscal year, but which could not be committed or disbursed for reasons beyond management's control (e.g. volatility and unpredictability in post-conflict countries), could be carried over to the next fiscal year. Additionally, the establishment of the trust fund enabled the acceptance of funds from other donors, although the Budget Committee expected these contributions to be small* », CROWN AGENT, *The World Bank: Independent Evaluation of Post-conflict Fund*, Sutton Crown Agent, 2007, p. 5.

⁴⁵ WORLD BANK, *Establishment of State and Peacebuilding Fund*, op. cit, p. 3

elle-même⁴⁶. En plus du PCF, le conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé en 2004 la mise en place d'un autre fonds fiduciaire également pourvoyeur de dons dénommé « *Low-Income Countries Under Stress - Trust Fund (LICUS-TF)* ». Ce fonds a été créé à la suite de l'analyse de la Banque mondiale sur les différents défis auxquels sont confrontés les pays à faibles revenus. A l'instar du PCF, le LICUS-TF a existé de manière temporaire, c'est-à-dire de 2004 à 2011. Le LICUS-TF avait plusieurs objectifs dont la consolidation de la paix et n'était pas limité à un champ géographique donné.

Dans une dynamique évolutive tendant à mieux prendre en compte les objectifs en matière de consolidation de la paix, de renforcement de l'État et les aspects techniques du mode de financement, la Banque mondiale a procédé au remplacement du PCF et du LICUS-TF en mettant en place un autre fonds fiduciaire, le *State and Peacebuilding Fund (SPF)*. Avec le SPF, une nouvelle étape est franchie dans la mesure où ce mécanisme prend en compte aussi bien les objectifs du PCF que ceux du LICUS-TF. En réalité, le SPF est issu d'un processus progressif de réflexion. En effet, après la fusion de l'Unité de prévention et de reconstruction post-conflit avec celle des États fragiles, une évaluation des deux fonds fiduciaires PCF et LICUS-TF a été lancée. C'est à l'issue de cette évaluation et après diverses consultations, qu'il a été recommandé de mettre en place un nouveau fonds fiduciaire plus intégré, en l'occurrence le SPF pour mieux appréhender la situation des États fragiles et de ceux affectés par les conflits. C'est d'ailleurs le 18 décembre 2007 que le Comité directeur du PCF/LICUS a approuvé cette recommandation⁴⁷ et en 2008 que le SPF a été mis en place. En pratique, la Banque mondiale a la charge de l'administration du SPF, fonds fiduciaire multi-donateurs⁴⁸. D'une importance considérable en tant que mécanisme de dons, le SPF présente également une certaine flexibilité dans la mesure où ses dons pour le financement d'un projet dans les États bénéficiaires peuvent être alloués aussi bien aux démembrements de cet État, à une organisation internationale comme les Nations Unies ou l'une de ses agences, à une organisation non gouvernementale ou à d'autres entités. Sur le plan organisationnel, le SPF est dirigé par un comité dont le président est le directeur du Centre mondial sur les conflits, la sécurité et le développement de la Banque mondiale devenu, *Fragility, conflict, and Violence group (FCV)*. Son intitulé est assez révélateur de ses principaux objectifs. L'appui du SPF est d'ordre prioritaire pour les États étant au moins dans l'une des situations suivantes : « arriérés envers la BIRD et l'IDA ; État fragile ou en situation de fragilité (caractérisé(e) par une mauvaise gouvernance et de faibles capacités institutionnelles) ; présence d'une mission des Nations Unies, d'une mission régionale de maintien de la paix ou d'une mission politique régionale ; en proie à un conflit violent ; ayant connu un conflit violent au cours des dix dernières

⁴⁶ En terme de projets financés contribuant à la consolidation de la paix, il peut être noté que : « *Many of the projects funded by the PCF and LICUS TF apply innovative, cross-cutting approaches to the challenges of conflict and fragility [...] The PCF, in particular, has funded projects focusing on vulnerable population groups : former combatants (via demobilization and reintegration programs), refugees and internally displaced persons (IDPs), youth, children, and women (including war widows). Both funds have also pursued unique approaches to peace-building in areas such as psychosocial health care, leadership training, conflict-sensitive education reform, and dialogue and reconciliation programs* », WORLD BANK, *Establishment of State and Peacebuilding Fund*, op. cit, p.4.

⁴⁷ Les raisons avancées, pour justifier la mise en place du SPF sont les suivantes : « *The primary rationale for establishing this new fund is to consolidate the Bank's strategic approach to conflict and fragility and streamline related processes and procedures. This consolidation would align the two funds with the merger of Bank units responsible for fragility and conflict, and would also address several problems with the two existing funds : their objectives overlap considerably ; the existence of two different funds with different channels of funding has led to complex accounting and reporting arrangements; and the funding streams-particularly that for the LICUS TF, which relies on replenishment requests from IBRD surplus-are erratic from year to year and unpredictable* », WORLD BANK, *Establishment of State and Peace-building fund*, op. cit, p. 6.

⁴⁸ Les contributeurs du SPF sont entre autres : La Banque mondiale elle-même grâce à son budget administratif, l'Australie, Allemagne, la France, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume Uni, la Suède, la Suisse.

années ; en phase de transition et bénéficiant de dons de l'IDA insuffisants pour couvrir les besoins, importants à ce stade ; pays dont la situation se détériore, exposés notamment à un risque croissant d'arriérés ou de conflit violent »⁴⁹.

Entre 2008 et 2017, le SPF a soutenu des projets dans 45 pays dont la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée Bissau, l'Irak, le Kosovo, le Liberia, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud, etc. Les montants octroyés sont très variables. Par exemple, à la fin de l'exercice 2017, le montant total des fonds dont disposait le SPF s'élevait à 297 millions US\$. Il a accordé 168 dons pour une valeur de 225 millions US\$⁵⁰.

Pour ce qui est du cadre juridique gouvernant l'octroi du don, il est à noter qu'après la sollicitation d'un don du SPF (auprès de la Banque mondiale qui en est l'administratrice) et l'acceptation, un « *Grant Agreement* » formalise cette opération financière. Il est très souvent mentionné dans le « *Grant Agreement* » que les conditions standards gouvernant l'octroi de dons des fonds fiduciaires « *Standard Conditions for Trust Fund Grants* », en sont une partie intégrante. En effet, les « *Standard Conditions for Trust Fund Grants* » notamment ceux en vigueur depuis le 15 février 2012⁵¹, apportent des précisions supplémentaires aussi bien sur des aspects juridiques que financiers et techniques de l'opération. Pour les aspects juridiques, il est par exemple fait référence à l'entrée en vigueur de l'accord de dons, à l'applicabilité de l'accord, aux obligations des parties (Banque mondiale et récipiendaire du don), aux conditions d'annulation, de suspension et de résolution, au remboursement du don, au recours à l'arbitrage (tribunal arbitral composé de trois juges) en cas de litige⁵². Cela étant, s'il existe bien des dispositions relatives aux conditions d'applicabilité⁵³ du « *Grant Agreement* », il est important de noter qu'il n'est pas clairement fait allusion à une loi ou à un droit particulier le régissant.

Par ailleurs le SPF, à travers son secrétariat, administre un autre fonds fiduciaire. Il s'agit du « *Korean Trust Fund for economic and Peacebuilding transitions [KTF]* » qui a été mis en place en octobre 2009. Au regard de sa dénomination, en plus de couvrir globalement le domaine économique, ce fonds prend en charge également la consolidation de la paix à travers la fourniture d'un appui financier aux Etats fragiles et ceux affectés par un conflit. Il ressort du rapport 2016 de ce fonds fiduciaire qu'il disposait d'un montant total de 24.36 millions US\$, que 34 dons ont été effectués depuis 2009 et que 28 pays ont été bénéficiaires⁵⁴. Si la région principalement couverte par ce fonds est l'Asie, environ 25% de ces capacités de financement sont affectées à d'autres régions⁵⁵. C'est ainsi par exemple que

⁴⁹ *Ibid*, respectivement p. 3 et pp. 9-10.

⁵⁰ Voir WORLD BANK, *The State and Peace Building Fund (SPF), Annual Report 2017*, Washington D C, World Bank, 2017, pp. 26-27; voir aussi WORLD BANK, *The State and Peace Building Fund (SPF): promoting development solutions in countries impacted by fragility, conflict, and violence, Update on SPF progress and proposed SPF reforms*, Washington D C, World Bank, 2014.

⁵¹ Voir WORLD BANK, *Standard conditions for grants made by the World Bank out of various funds*, Washington, D C, 2012, 16 p, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/STDGC-English-12.pdf>.

⁵² *Ibid*.

⁵³ A ce propos, il est noté que: « *The rights and obligations of the Recipient and the World Bank under the Grant Agreement shall be valid and enforceable in accordance with their terms notwithstanding the law of any state or of any of its political subdivisions to the contrary. Neither the Recipient nor the World Bank shall be entitled in any proceeding under this Article to assert any claim that any provision of these Standard Conditions or of the Grant Agreement is invalid or unenforceable because of any provision of the Articles of Agreement of IBRD or IDA, as the case may be* », WORLD BANK, *Standard conditions for grants made by the World Bank out of various funds*, op. cit, pp. 10-11.

⁵⁴ WORLD BANK, *Korean Trust Fund for economic and Peacebuilding transitions, Annual Report 2016*, Washington D C, World Bank, 2016, p. 8.

⁵⁵ *Ibid*, p. 19.

l'Afghanistan⁵⁶, le Liberia⁵⁷, le Mali⁵⁸, la République centrafricaine⁵⁹, la Sierra Leone⁶⁰, le Timor-Leste⁶¹ ont pu bénéficier d'une assistance financière.

Finalement, si le recours aux fonds fiduciaires en tant que mécanisme de financement dans le cadre de l'assistance à la reconstruction des Etats sortant de conflit et en vue de la consolidation de la paix, est une pratique bien implantée au sein de la Banque mondiale, il faut reconnaître qu'elle a aussi recours à d'autres procédés pour apporter une assistance financière.

IV.3. Une assistance financière fournie aux Etats post conflits à travers d'autres sources.

Hormis les fonds fiduciaires susmentionnés (PCF, LICUS puis SPF, KTF), les dons de la Banque mondiale peuvent également être effectués en ayant par exemple recours à son budget administratif, au revenu net⁶², etc. Une majeure partie des dons de la Banque mondiale est abritée par son mécanisme de développement de dons, intitulé « *Development Grant Facility* ». Elle intervient aussi par l'intermédiaire de l'IDA qui joue un rôle déterminant dans l'octroi de dons, de prêts ou de crédits aux Etats qui émergent d'un violent conflit ou aux Etats post-conflit sous certaines conditions. A cet effet, elle recourt à un système d'allocation basée sur la performance ou « *Performance-Based Allocation System (PBA)* » avec la détermination d'indicateurs spécifiques comme l'indicateur de performance post-conflit « *Post-conflict Performance Indicators (PCPI)* », servant de référence à l'attribution de ressources. Cet indicateur évalue la qualité de la politique d'un pays et le cadre institutionnel mis en place, afin de soutenir une transition réussie et le relèvement après un conflit et de favoriser une croissance durable, la réduction de la pauvreté et l'utilisation efficace de l'aide au développement⁶³.

⁵⁶ Le don octroyé en mai 2014, s'élevait à 391,000 US\$ dans le cadre du « *Raise awareness among relevant stakeholders on the potential drivers of local conflict around extractive industries in Afghanistan, and build capacity around community engagement mechanisms seeking to mitigate conflict* ». Voir WORLD BANK, *Korean Trust Fund for economic and Peacebuilding transitions, Annual Report 2016*, op. cit, p. 52.

⁵⁷ Le don octroyé en novembre 2013, s'élevait à 485,000 US\$ dans le cadre du « *citizen engagement for fair, equitable, and durable land and natural resource management* ». Voir WORLD BANK, op. cit, p. 51.

⁵⁸ Le don octroyé en novembre 2013, s'élevait à 490,000 US\$ dans le cadre d'une « *immediate post-conflict recovery support initiative* ». Voir WORLD BANK, p. 42.

⁵⁹ Le don octroyé en février 2014, s'élevait à 470,000 US\$ pour une « *strategic early response* ». Voir WORLD BANK, op. cit, p. 51.

⁶⁰ Le don octroyé en avril 2014, s'élevait à 475,000 US\$ dans le cadre du « *local development partnership for mining* ». Voir WORLD BANK, op. cit, p. 51.

⁶¹ Le don octroyé en avril 2014, s'élevait à 490,000 US\$ dans le cadre « *Increase the capacity of Government of Timor-Leste, civil society organizations, and communities to develop and implement land legislation in a fair, inclusive, and transparent way* ». Voir WORLD BANK, op. cit, p. 51.

⁶² Des conditions bien précises entourent les dons prélevés sur le revenu net de la Banque mondiale. Il est par exemple mentionné que: « *In making these allocations, they take into account the IBRD's overall financial position, risk, and outlook: allocation of grants from the IBRD's net income is considered only if there are funds available beyond the amounts necessary to maintain adequate reserves. Grants from IBRD net income are generally used in three ways : (a) to support IDA countries, as transfers made either directly to IDA or to related instruments; (b) for special country-specific situations for which use of the Bank's normal lending instruments is not feasible; and (c) in special circumstances, to support associated multilateral institutions or other priority activities* », WORLD BANK, « OP 8.45 – Grants », (October 1999), <http://go.worldbank.org/PAGUH0DR80>.

⁶³ Cet indicateur est organisé en quatre pôles (A, B, C, D) qui se focalisent respectivement sur la gestion économique et les politiques structurelles, l'insertion sociale et le développement humain, sur la gouvernance et enfin sur les risques post-conflit. C'est à travers le dernier pôle qu'est réellement prise en compte la situation des pays sortant de conflit. Voir WORLD BANK, *IDA's Support to Fragile and Conflict-Affected States*, Washington D C, World Bank, 2013 *Post-conflict Performance Indicators : 2010 Assessment questionnaire*, Washington D C, World Bank

Par ailleurs, les reconstitutions antérieures des ressources de l'IDA (*IDA replenishment*)⁶⁴ ont chaque fois permis d'établir des conditions bien précises ou un nouvel encadrement pour l'octroi des ressources aux Etats post-conflit. Avec la reconstitution des ressources de l'IDA (IDA18) intervenue en décembre 2016, qui couvre la période du 1 juillet 2017 au 30 juin 2020, le PBA a été reconduit comme le système sur lequel l'octroi des ressources se poursuivrait⁶⁵. Avec IDA 17, un nouveau régime d'allocation de ressources « *Exceptional regime for countries facing "turn-around" situations* » avait été adopté et il sera maintenu avec IDA 18. Ce régime, applicable aux Etats post-conflit, vise à renforcer le ciblage de l'aide exceptionnelle de l'IDA d'une manière qui favorise l'amélioration des politiques et la réforme institutionnelle. Des précisions d'ordre technique et financier sont également contenues dans ce nouveau régime⁶⁶.

Il est aussi intéressant de noter qu'en avril 2013 un nouveau mécanisme dénommé « *conflict affected and fragile economies facility* » a été établi par l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), institution du Groupe de la Banque mondiale.

« *To further encourage foreign investment in conflict-affected and fragile economies, MIGA is launching a multi-country, donorfunded facility that will allow the Agency to further expand its business in the riskiest of these countries. The Conflict-Affected and Fragile Economies Facility will use donorpartner contributions and guarantees as well as MIGA guarantees to provide an initial loss layer to insure investment projects in conflict-affected and fragile economies. MIGA anticipates providing joint aggregate risk mitigation of \$400 million in conflict-affected and fragile economies through using the Facility during its initial years. The Facility's impact is expected to be substantially in excess of this amount over its twenty-year life* ». ⁶⁷

Cette nouvelle facilité contribue donc à accroître les réponses proposées par la Banque mondiale pour les situations post-conflit.

L'intervention de la Banque mondiale pour la consolidation se manifeste également par le rôle important qu'elle joue en administrant différents fonds fiduciaires multi-donateurs spécifiques pays ou thématiques (démobilisation et réintégration, réconciliation, justice transitionnelle, etc.). En définitive, les ressources qu'alloue la Banque mondiale, à travers les différentes sources, peuvent non seulement servir au financement de projets, de programmes spécifiques mais également contribuer à l'aide budgétaire⁶⁸ et à l'apurement des arriérés de dettes en vue du renforcement des

(operations Policy and Country services),2011,p. 40,

http://www.worldbank.org/ida/ISIA/2010_PCPIcriteriaFinal_July_25.pdf .

⁶⁴ A ce propos, il faut savoir que: « *While the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) raises most of its funds on the world's financial markets, IDA is funded largely by contributions from the governments of its richer member countries. Additional funds come from IBRD's and International Finance Corporation's (IFC) income and from borrowers' repayments of earlier IDA credits. Partners meet every three years to replenish IDA funds and review IDA's policies, World Bank Group transfers, and concessional partner loans* », <http://www.worldbank.org/ida/ida-replenishments.html> .

⁶⁵ Voir WORLD BANK, *Rapport des Administrateurs de l'Association internationale de développement au Conseil des Gouverneurs : Augmentation des ressources de l'IDA - Dix-huitième reconstitution*, Washington, D C, 2017, World Bank Group.

⁶⁶ Les détails sont contenus dans la note d'information établie en octobre 2013. Voir IDA, *Implementation arrangements for allocating IDA resources to countries facing "turn-around" situations*, Washington D. C, 2013, 22 p.

⁶⁷ MIGA, *MIGA: mobilizing investments, rebuilding confidence*, Washington D C, MIGA, 2013, p. 3.

⁶⁸ L'idée selon laquelle, l'aide budgétaire peut contribuer à la consolidation de la paix est mentionnée de la sorte : « [...] au lieu de percevoir l'aide budgétaire comme un simple transfert de ressources financières au budget du pays, en s'intéressant seulement à la gestion des finances publiques, il faudrait la considérer comme un élément essentiel d'un paquet d'aide [...]. Ce paquet devrait viser plus explicitement à traiter les causes fondamentales de la fragilité et à appuyer le passage à la résilience. Ceci peut être réalisé en faisant ressortir le rôle que l'aide budgétaire peut jouer en : stabilisant le mécanisme macro-budgétaire et en permettant à l'État de remplir ses fonctions essentielles, de

capacités des Etats post-conflit, engagés dans leur reconstruction en vue de la consolidation de la paix. Cependant, il convient de noter que si des instruments de dons existent, ils sont en quantité limitée par rapport à la masse financière qu'une institution financière internationale comme la Banque mondiale est en mesure de mobiliser⁶⁹.

IV.4. L'assistance technique apportée par la Banque mondiale pour la reconstruction des Etats sortant de conflits.

Que faut-il entendre par « assistance technique » ? Comme le relevait le Professeur Feuer, « cette notion, en effet, est par essence une notion fonctionnelle. En ce sens, on peut dire que l'assistance technique est une des formes multiples que peut revêtir l'aide offerte à une collectivité humaine par une ou plusieurs autres [...] Il s'agit donc d'une sorte d'offre de concours transposée sur le plan international »⁷⁰.

Ainsi considérée, l'assistance technique est l'une des modalités traditionnelles d'intervention dans les pays faisant face à des difficultés particulières ou qui ont un besoin spécifique. La reconstruction des pays sortant de conflit s'y prête parfaitement. Si tant est que l'assistance technique fournie par la Banque mondiale recouvre plusieurs formes, elle reste néanmoins dans son domaine fondamental de compétences. Pour mieux étayer son intervention en matière d'assistance technique, la Banque mondiale a élaboré en octobre 1994, une politique opérationnelle qui y est consacrée, en l'occurrence la OP 8.40. Cette politique opérationnelle qui a été révisée en avril 2013, précise que : « *Technical assistance is the transfer, adaptation, mobilization, and utilization of services, skills, knowledge, technology, and engineering to build national capacity on a sustainable basis. The Bank uses the terms "technical assistance" (TA) and "technical cooperation" (TC) interchangeably* »⁷¹.

Il ressort également de la OP 8.40 relativement à l'assistance technique financée par la Banque mondiale que : « *The Bank finances technical assistance (TA) complementing its lending activities, to help borrowers : (a) properly design, prepare, and complement lending operations ; (b) undertake analytical work necessary to underpin reform or policy development, and (c) strengthen their human and institutional capacity for policy reform and sustainable development* »⁷².

consolider sa légitimité et de contribuer à maintenir la stabilité politique ; appuyant les initiatives à long terme de consolidation de la paix et d'édification de l'État [...] », BANQUE MONDIALE/BAD, *Prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité : une approche commune de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement*, Washington D C, Tunis, Banque Mondiale, BAD, 2011, p. 1 (Italiques ajoutés).

⁶⁹ A ce propos, dans le OP 8.45, il est mentionné que : « *Grants can complement, expand, and enhance Bank programs, but they do not substitute for Bank financing of regularly budgeted activities* », World Bank, « OP 8.45 - Grants », *op. cit.*

⁷⁰ FEUER (G.), *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des institutions spécialisées*, Paris, LGDJ, 1957, p. 5.

⁷¹ WORLD BANK, « OP 8.40 - Technical Assistance », (revised 2013), <http://go.worldbank.org/51F3SYJTU1>. En outre, la Banque mondiale a aussi précisé que : « L'assistance technique sans prêt inclut un service de conseils professionnels assuré par des agents de la Banque. Ce service facilite la mise en place des réformes nécessaires, notamment dans les domaines du droit, de la gestion et de la gouvernance, pour réduire la pauvreté et atteindre les objectifs économiques et sociaux d'un pays. Nos connaissances et nos compétences diversifiées aident les pays à renforcer leur secteur public en développant des institutions fiables et efficaces, qui leur permettent d'utiliser les financements de la Banque et d'autres organisations de manière profitable aux citoyens sur le long terme. Le personnel de la Banque fournit des conseils et aide les gouvernements à préparer des documents tels que des projets de lois, des plans pour développer les institutions, des stratégies nationales et des plans d'action. Ils peuvent également aider les gouvernements à élaborer et/ou mettre en place des politiques et des programmes nouveaux », <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PROJECTSFRE/0,,print:Y~isCU RL:Y~contentMDK:21961683~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:2748750,00.html#techassist>

⁷² WORLD BANK, « OP 8.40 - Technical Assistance », (revised 2013),

Bien entendu, l'assistance technique fournie ou financée par la Banque mondiale sera fonction de certains besoins identifiés, dont la satisfaction est jugée nécessaire à l'amélioration de la situation du pays concerné. Une difficulté peut apparaître sur l'identification de ses besoins et sur la logique qui guide la satisfaction d'un besoin précis au détriment d'un autre. Ainsi donc, à travers l'assistance technique fournie, la Banque mondiale pourra dans un pays sortant de conflit intervenir pour sa reconstruction et influencer sur la consolidation de la paix. Cela se comprend d'autant plus qu'en situation post-conflit, il est possible que le nouveau pouvoir en place manque d'expériences dans l'action gouvernementale ou dans la conduite des affaires politiques, économiques et sociales. Dans un tel contexte et pour renforcer les capacités dans ce pays post-conflit et opérer une reconstruction dans l'idée d'une « remise en bon ordre de marche », une assistance technique peut s'avérer indispensable. C'est donc dans ce cadre que la Banque mondiale intervient et le principe veut que cela soit en accord avec l'Etat post-conflit. Néanmoins, souvent l'assistance technique fournie ne permet pas de couvrir les besoins des pays concernés⁷³. Cependant, plusieurs pays engagés dans leur reconstruction en vue de la consolidation de la paix (Côte d'Ivoire, Mali, etc.) et précisément ceux inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix (Burundi, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, République centrafricaine, Sierra Leone) ont bénéficié ou bénéficient d'une assistance technique de la Banque mondiale.

Sur le plan juridique, l'assistance technique se traduit par la signature d'un accord d'assistance technique. Il s'agit d'une convention qui lie la partie prestataire (Banque mondiale) et la partie bénéficiaire (Etat post-conflit engagé dans la consolidation de la paix). Parfois, une tierce partie joue le rôle de la partie prestataire. De même, l'accord d'assistance technique peut prévoir des dispositions explicites quant à la forme de l'assistance, sa durée, etc. Sur le plan financier, elle peut faire l'objet de différentes modalités de financement, dons, prêts, recours à des fonds fiduciaires, etc. C'est en cela, que les fonds fiduciaires d'assistance technique ont une existence bien marquée. Parfois abrités par la Banque mondiale ou d'autres institutions financières internationales, ils contribuent spécifiquement à la fourniture d'une assistance technique adaptée à une situation déterminée. Un autre aspect intéressant à mentionner, est le fait que les programmes d'assistance technique à destination des Etats post-conflit sont parfois conjointement financés soit par la Banque mondiale et le FMI, soit par la Banque mondiale et une banque régionale de développement⁷⁴, soit encore la Banque mondiale et d'autres partenaires.

V. L'impact de l'intervention de la Banque mondiale sur la réalisation de la consolidation de la paix et les perspectives d'amélioration.

Même si des estimations peuvent être faites⁷⁵, il n'y a pas de réponses tranchées sur la <http://go.worldbank.org/51F3SYJTU1>.

⁷³ A titre d'exemple en 2009, Augustine Ngafaun, Ministre des Finances du Liberia soulignait que : « Le Liberia a exécuté deux programmes visant à remédier à la pénurie de personnel spécialisé : le programme pour les cadres de direction, et l'initiative de renforcement des capacités de gestion. Selon lui, ils n'ont cependant pas permis de venir à bout du manque de compétences aux échelons inférieurs et intermédiaires de la fonction publique », BANQUE MONDIALE, « Améliorer le renforcement des capacités dans les pays en situation de post-conflit et les États fragiles — Des ministres africains font part de leur expérience », Washington D C, 25 avril 2009, <http://go.worldbank.org/TJ355ZUFU0>.

⁷⁴ Un des exemples est l'assistance conjointe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement au Liberia entre 2008 et 2011. Voir BAD, *Liberia: African Development Bank - World Bank joint assistance strategy 2008-2011 and Eligibility to fragile States Facility*, Tunis, BAD, 2008, p. 14.

⁷⁵ Par exemple, dans le rapport 2011 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, il était indiqué que : « La création d'institutions légitimes qui peuvent prévenir le retour des violences

durée exacte de la consolidation de la paix. Tout dépend de la particularité du pays sortant de conflit, de la dynamique de progrès dans la réalisation des objectifs, du traitement des causes spécifiques de résurgence du conflit. Il y a donc en la matière une temporalité variable. De nombreuses analyses des initiatives et expériences de consolidation de la paix depuis la décennie 1990 révèlent un bilan mitigé⁷⁶, ce que l'on retrouve quant à l'impact de l'intervention des organisations internationales économiques de manière générale et celui de la Banque mondiale en particulier. L'explication se trouve dans la méthode d'intervention et la stratégie qui guident son intervention dans la consolidation de la paix et dans l'assistance fournie pour la consolidation de la paix⁷⁷. S'il est vrai qu'à l'instar des autres organisations internationales économiques, la Banque mondiale apparaît comme l'un des acteurs incontournables de la consolidation de la paix post-conflit, il faudrait, pour que son action ait un réel impact, qu'elle prenne en compte la spécificité de chaque contexte post-conflit plutôt que de standardiser ses interventions.

En ce qui concerne la logique d'intervention de la Banque mondiale, il faut reconnaître qu'elle aboutit à des résultats mitigés. On peut prendre pour exemple, la situation encore fragile des pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies qui mettent en œuvre les réformes de la Banque mondiale. En pratique, cette logique d'intervention qui n'est pas exclusive de la Banque mondiale, donne lieu, dans les Etats concernés, à une incitation à la mise en œuvre d'un modèle économique libéral (les différents outils d'intervention de la Banque mondiale, évoqués ci-dessus ont été élaborés en ce sens) qui renvoie plutôt à une incitation à la libéralisation à travers une économie de marché⁷⁸. Assurément, les

est un processus que l'on ne peut qualifier que de long. Il prend une génération. Il a fallu entre 15 et 30 ans, même aux pays qui ont connu les transformations les plus rapides, pour qu'ils relèvent les performances de leurs institutions du niveau initial d'un État fragile actuel — Haïti, par exemple — à celui d'un État institutionnalisé comme le Ghana [...] », BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, Washington D C, Banque mondiale, 2011, pp.8-10.

⁷⁶ Par exemple, T. Tardy note que : « le bilan des opérations de consolidation de la paix des dix dernières années restent mitigé et certaines opérations (Timor Leste, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Afghanistan) révèlent la difficulté à créer les conditions d'une paix durable et l'insuffisance des seules institutions dans ce processus », TARDY (T.), *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : acteurs, activités, défis*, op. cit, p. 180. Voir aussi BRESSON (D.), *Le "Peacebuilding" : concept, mise en œuvre, débats*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 74-76 ; NTUMBA KAPITA (P. E.), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives*, Université de Nancy, Thèse, 2010, p. 188 ; NEWMAN E.), PARIS (R.), RICHMOND (O. P.) (eds.), *New perspectives on liberal peacebuilding*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2009, p. 17 ; DAVID (C. P.), TOUREILLE (J.), « La consolidation de la paix, un concept à consolider », in CONOIR (Y.), VERNA (G.) (dir.), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, PUL, 2005, p. 27.

⁷⁷ En s'intéressant aux défis d'une consolidation de la paix efficace, N. Tschirgi relève notamment que : « *The existing body of literature sheds light on two sets of questions to explain the mixed record of international peacebuilding. The first deals with the policies, strategies, and approaches employed by external actors to determine whether these were appropriate to the challenges of post-conflict peacebuilding. In other words: Did the international community do the right thing? The second relates to the effective implementation of international policies, strategies and approaches. In other words: Did the international community do peacebuilding right?* », TSCHIRGI (N.), *Post-conflict peacebuilding revisited: Achievements, limitations, challenges*, New York, WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, 2004, pp. 12-13.

⁷⁸ Dans le "discours public" les termes, économie de marché, libéralisme et capitalisme sont souvent utilisés indifféremment. De manière précise, il faut savoir que l'économie de marché est un « système ou régime économique dans lequel l'allocation des ressources est réalisée sur la base des prix établis sur les marchés où se rencontrent librement, et de manière décentralisée, les offreurs et les demandeurs de biens et services », SILEM (A.), ALBERTINI (J. M.) (dir.), *Lexique d'économie*, 13e édition, Paris, Dalloz, 2014 p. 318. Le libéralisme est une « doctrine économique qui prône la libre concurrence et qui s'oppose donc tant à l'intervention de l'Etat qu'à la constitution de monopoles ou d'oligopoles privés. Cette doctrine est fondée sur la conviction qu'il existe un ordre économique naturel réalisé par des mécanismes d'ajustement qui ne peuvent jouer que dans le libre jeu des initiatives individuelles [...] », *Ibid*, p. 520. Le capitalisme, « au sens juridique, [...] désigne un statut

stratégies mises en œuvre et les projets promus depuis plusieurs décennies dans les Etats sortant de conflit conduisent à une reconstruction et le plus souvent à une transformation des Etats selon un « agenda libéral »⁷⁹. Cet agenda s'appuie sur les théories de la paix démocratique et de la paix libérale qui sont inspirées du projet de paix perpétuelle d'Emmanuel Kant⁸⁰. L'idée que véhiculent ces théories selon T. Tardy est que la paix et la sécurité internationales sont mieux garanties par les Etats démocratiques et économiquement stables⁸¹. D'une certaine manière, un consensus s'est instauré autour de l'économie libérale comme une garantie pour la paix et, partant, de la consolidation de la paix. Fondamentalement, il n'y a pas une incompatibilité entre la libéralisation de l'économie et la consolidation de la paix⁸². Encore faut-il véritablement que la croissance économique recherchée à travers la libéralisation soit effective, qu'elle ne crée pas d'inégalités, et surtout qu'elle permette de réaliser les objectifs d'une paix durable. Manifestement, la stratégie de libéralisation de l'économie menée dans les Etats sortant de conflit n'est pas sans susciter des difficultés pour la consolidation de la paix, elle fait même l'objet de nombreuses critiques. Même si dans le discours de la Banque, un changement semble avoir été amorcé, sa pratique laisse entrevoir une continuité dans la libéralisation. L'assistance de la Banque mondiale fondée sur l'évaluation de la politique et des institutions des pays (ÉPIP/CPIA) et les transformations et réformes préconisées dans les pays encore inscrits en 2018 à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies (Burundi, Sierra Leone, Guinée, Guinée Bissau, Libéria et République centrafricaine) traduisent cette continuité. Comme outil de diagnostic, l'ÉPIP/CPIA permet à la Banque mondiale d'attribuer chaque année sur une échelle de notation de 1 à 6, une note aux Etats. Cette note sert également de base d'attribution pour l'assistance financière (prêts, dons de l'IDA), essentielle pour les Etats connaissant des difficultés comme ceux sortant de conflit. Les pays qui ont un score inférieur ou égal à 3.2 sont considérés comme fragiles et ceux qui dépassent ce score sont sur la "bonne voie" de la performance. Bien entendu parmi les Etats fragiles figurent les Etats sortant de conflit. S'il est vrai qu'en 2001 le *Post-conflict Performance indicators (PCPI)* a été créé pour tenir compte de la

de propriété privée des moyens de production. Au sens politique, il désigne une idéologie et un régime de libre entreprise. Au sens économique, il a deux acceptions : a) une structure comportant l'utilisation du capital en tant que facteur de production ; ainsi peut-on apprécier le degré capitaliste de telle ou telle structure ; b) un système économique ou un mode de production se définissant par trois caractéristiques principales : le salariat, un mode de régulation décentralisé par le marché (on dit encore par le prix) et l'appropriation privée des biens de production [...] », *Ibid* pp. 134-135.

⁷⁹ L'expression « agenda libéral » fait par exemple référence à la tenue d'élections, à l'instauration d'un Etat de droit, d'une économie de marché, etc. Voir AUTESSERRE (S.), « Construire la paix : conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation », *Critique internationale*, n°51, 2011, p. 158.

⁸⁰ Voir aussi les « quatorze points » du Président Woodrow Wilson du 8 janvier 1918 et la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941.

⁸¹ Voir TARDY (T.), *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, De Boeck, 2009, p. 178. Pour nuancer cette approche, le Professeur Salih note que : « Therefore, the contention that democracy causes states to live in peace with each other refers to particular types of States, which have developed a long liberal tradition that goes beyond the bare of existence of polyarchy and democratic institutions (political parties, parliaments and civic associations) », SALIH (M. A. M.), « A critique of the political economy of the liberal peace : Elements of an African experience », in NEWMAN E., PARIS (R.), RICHMOND (O. P.) (eds.), *New perspectives on liberal peacebuilding*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2009, p. 134.

⁸² Le Professeur Paris défend même la nécessité de cette approche libérale en notant que : « I call the belief that democratization and marketization will foster peace in war-shattered states "Wilsonianism" - after Woodrow Wilson, the twenty eighth president of the United States, who believe that liberalism was the key to peace and security in both international and domestic politics [...] I shall argue that peacebuilders should preserve the broad goal of converting war-shattered states into liberal market democracies, because well-established liberal market democracies tend to be peaceful in both their domestic affairs and their relations other states. The challenges, however, is to devise methods of achieving this Wilsonian goal without endangering the very peace that the liberalization process is supposed to consolidate », PARIS (R.), *op. cit.*, pp. 6-7.

situation particulière des pays sortant de conflit, il n'y a pas eu une véritable révolution dans la mesure où cet indicateur fonctionne comme l'EPIP/CPIA et ne le supprime pas. Ainsi, eu égard au fait que l'EPIP/CPIA conditionne l'assistance financière aux performances, le recours à cet instrument incite d'une certaine manière les Etats qui ont un besoin d'assistance, notamment ceux sortant de conflit, à effectuer des réformes conformes aux standards établis par les institutions financières internationales comme la Banque mondiale. Ce faisant, les Etats post-conflit qui veulent avoir une notation rehaussant leur accès aux ressources financières sont contraints de mener des réformes conformes aux standards du CPIA notamment ceux relatifs aux politiques structurelles⁸³, avec aucune garantie d'effets bénéfiques sur la consolidation de la paix.

Tout bien considéré, si du fait de la libéralisation, l'économie d'un pays sortant de conflit prospère avec une croissance économique et une très bonne redistribution sans marginalisation des groupes sociaux, ce pays peut *a priori* améliorer les conditions socio-économiques et accroître ses chances de stabilité et de consolidation de la paix⁸⁴. En revanche, une application « brutale » et insuffisamment adaptée de cette libéralisation au contexte spécifique du pays post-conflit considéré, peut exacerber les tensions et saper tout espoir de consolidation de la paix. Il en est de même pour les réformes réduisant la capacité de l'Etat post-conflit à fournir une assistance sociale et à assurer les droits de l'homme. Sur ce dernier point, un éclairage avait été apporté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies lorsqu'il s'était saisi de la question de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dans un contexte de libéralisation économique. Ainsi, dans sa Déclaration, à la troisième conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce (OMC), il était indiqué que : « *Le Comité reconnaît les possibilités de création de richesses que recèle la libéralisation du commerce, mais il sait aussi que la libéralisation du commerce, des investissements et des finances ne crée ni n'engendre nécessairement un milieu propice à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La libéralisation du commerce doit être comprise comme un moyen, et non pas comme une fin. Le but auquel celle-ci doit tendre devrait être d'assurer le bien-être de l'homme, objectif qui trouve son expression juridique dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme* »⁸⁵.

Cette déclaration trouve un sens particulier au regard de l'incitation à libéralisation économique dans les Etats sortant de conflit notamment ceux encore inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies. Un autre reproche peut être fait à l'intervention de la Banque mondiale pour la consolidation de la paix : l'insuffisance de la prise en compte de la spécificité des Etats post-conflit ainsi que des solutions locales. Il s'agit là d'ailleurs, de l'une des perspectives d'amélioration.

⁸³ « La CPIA représente un carcan [...] il est probable que le pays adhérera aux prescriptions de politique découlant de la CPIA s'il s'attend à conserver le soutien extérieur. Les gouvernements se retrouvent en difficulté si les citoyens et les responsables élus choisissent une voie autre que celle spécifiée par les priorités découlant de la CPIA. En raison d'instruments tels que la CPIA, l'appropriation du processus de développement par un pays peut être illusoire. Le système de notation de la CPIA compromet la démocratie dans les pays emprunteurs en restreignant les choix de politique à la disposition des citoyens et de leurs responsables élus », ALEXANDER (N.) « Judge and Jury : the World Bank's scorecard for borrowing governments », in SOCIAL WATCH, *Fear and Want: Obstacles to human security*, Montevideo, Social Watch, 2004, p. 20, http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/2thematiques2004_fran.pdf. (Version en français).

⁸⁴ Bien entendu la situation de prospérité économique, n'est pas l'assurance d'une absence de marginalisation des groupes sociaux ni d'une bonne redistribution des fruits. D'ailleurs, la théorie des retombées qui est associée à l'objectif de croissance et selon laquelle les fruits de la croissance finissent par profiter à tous, est contestée dans la doctrine. Voir par exemple STIGLITZ (J), *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, p. 114.

⁸⁵ Documents officiels des Nations Unies, Conseil économique et social, *Déclaration du comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'organisation des Nations Unies à la troisième conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce*, E/C.12/1999/9, 18 mars 1999, p. 3.

En ce qui concerne les outils d'intervention de la Banque mondiale, il convient de noter que malgré une évolution de l'assistance financière aux Etats fragiles notamment ceux sortant de conflit, il manque encore une véritable démocratisation de cette assistance, dans le sens où elle n'est pas accessible de la même manière aux différents Etats post-conflit. Le bénéficiaire de l'assistance (dons, crédits, etc.) de la Banque mondiale est fonction, comme nous l'avons vu, d'outils utilisant un ensemble de critères bien établis comme c'est le cas de l'allocation basée sur la performance, de l'EPIP/CPIA. Fonctionnant au mérite dans le sens où l'allocation de ressources est basée sur la performance, le recours au EPIP/CPIA ne permet pas de satisfaire pleinement les pays sortant de conflit au regard des difficultés qu'ils rencontrent et de l'urgence de leurs besoins. Si le *Post-conflict Performance indicators (PCPI)* a été instauré pour tenir compte de la situation spécifique des Etats sortant de conflits, cet indicateur soulève néanmoins des difficultés et le problème de l'accessibilité demeure dans la mesure où l'attribution des ressources est toujours faite sur la base de la performance. En tout état de cause, l'allocation de ressources est postérieure à la performance alors qu'il aurait fallu surtout pour les Etats sortant de conflit qu'elle accompagne ou qu'elle conduise à la performance. Ainsi, la manière dont les ressources sont attribuées selon le EPIP/CPIA ou le PCPI limite l'accessibilité des Etats sortant de conflit dans le sens où ils ont généralement des scores assez faibles. Par exemple, selon les données CPIA de la Banque mondiale⁸⁶ publiées en 2017, le Burundi a un score de 2.9 en baisse de 0.1 par rapport à 2016, la République centrafricaine a un score de 2.5 en baisse de 0.1 par rapport à 2016, la Guinée a un score de 3.2 en hausse de 0.1 par rapport à 2016, la Guinée-Bissau a un score de 2.5 qui reste inchangé par rapport à 2016, le Liberia a un score 3.1 identique à celui de 2016 et la Sierra Leone a un score de 3.2 en baisse de 0.1 par rapport à celui de 2016. Etant donné que ce sont les pays qui ont les scores les plus élevés, c'est-à-dire s'approchant de 6 sur l'échelle de 1 à 6 et qui ont davantage accès aux ressources, la faiblesse des scores des pays inscrits à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, limite d'office leur accessibilité aux ressources. Ces indicateurs, même s'ils correspondent au mode de fonctionnement habituel de la Banque mondiale, ne servent donc pas forcément la consolidation de la paix au regard de l'urgence et de l'ampleur des besoins.

Par ailleurs, pour augmenter l'accessibilité des pays sortant de conflit à l'assistance financière des institutions financières internationales de manière générale et à celle de la Banque mondiale de manière particulière, la question des arriérés et de la dette doit susciter beaucoup plus d'intérêt. En effet de nombreux pays en situation post-conflit sont des pays à faibles revenus avec un endettement important, ce qui peut réduire leur capacité financière et donc leur capacité à consolider la paix. De toute évidence, la dette constitue un lourd fardeau pour les Etats sortant de conflit dans la mesure où ils doivent relever les défis spécifiques de la période post-conflit avec ce handicap. A la dette, est souvent associée la notion de « soutenabilité », ou de viabilité. Viable ou non, le fardeau de la dette ne disparaît pas. Avec l'apurement des arriérés de dettes le problème n'est pas résolu en profondeur dans la mesure où la dette ne disparaît pas en tant que telle, elle redevient « soutenable »⁸⁷. En d'autres termes, l'Etat fait « peau neuve », il redevient solvable aux yeux des créanciers dont les institutions financières internationales, et donc est en mesure de poursuivre son endettement jusqu'à ce qu'il soit dans une situation où la dette est insoutenable. Il

⁸⁶ Voir <http://datatopics.worldbank.org/cpia/>. Par ailleurs, le choix est ici fait de recourir aux données CPIA en raison de la difficulté d'accès aux données actualisées du PCPI.

⁸⁷ « La dette publique d'un pays est soutenable si la politique budgétaire menée peut être maintenue sans ajustement excessif dans le futur. La soutenabilité de la dette suppose à la fois que l'Etat soit considéré comme solvable, c'est-à-dire que les créanciers aient un jugement positif sur sa capacité à rembourser sa dette sur le long terme, et liquide, c'est-à-dire qu'il soit en mesure de refinancer la dette venant à échéance. Ces éléments reposent largement sur la confiance des créanciers et la crédibilité des autorités », BACHELLERIE (A.), COUILLAUT (B.) « Soutenabilité de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic » *Revue de la stabilité financière*, n° 6, juin 2005, p. 75. Pour l'Etat post-conflit la même définition s'applique.

s'agit d'un cercle vicieux dont il est difficile de sortir et qui mine considérablement les capacités d'un Etat sortant de conflit. Il s'agit là également d'une voie sur laquelle, la Banque mondiale comme les autres institutions financières internationales devraient davantage s'engager en termes de perspectives d'amélioration de leur intervention dans la consolidation de la paix.

Peuvent également être identifiées comme une perspective d'amélioration, la cohérence et la coordination de l'intervention de la Banque mondiale avec celle des différents autres acteurs de la consolidation de la paix. Il faudrait de manière précise, envisager le renforcement de la cohérence et de la coordination. Cela passe notamment par un accroissement de la concertation et de la planification, un renforcement de la synergie et de la concordance avec les autres acteurs de la consolidation de la paix. De même, le potentiel du dispositif d'intervention de la Banque mondiale doit être optimisé. Cela suppose notamment le développement d'une assistance adaptée, soutenue et flexible.

VI. Conclusion

La Banque mondiale met en œuvre plusieurs types de mécanismes pouvant être d'assistance financière comme d'assistance technique. Ils peuvent avoir un champ d'action large et, dans ce cas, n'ont pas de limitation géographique (par exemple un pays spécifique, ou une région donnée) ou thématique (démobilisation et réintégration). Inversement, ils peuvent avoir un champ d'action limité à un pays donné, à un ensemble de pays d'une région, ou à une thématique précise. A regarder de plus près les conditions d'octroi du financement de la Banque mondiale, on se rend bien compte de la poursuite d'une logique économique précise avec la demande de mise en œuvre de différentes réformes, lesquelles ne sont pas toujours évidentes à absorber par un Etat sortant de conflit. En outre, le volume du financement n'est pas toujours à la hauteur des attentes et des besoins des Etats sortant de conflit et engagés dans leur reconstruction, en comparaison de la capacité de mobilisation financière de la Banque mondiale et des autres institutions financières relevant de la catégorie des organisations internationales économiques. Même s'il peut être constaté que les outils d'intervention de la Banque mondiale pour la consolidation de la paix ne sont pas immuables et que certains d'entre eux résultent de la transformation de mécanismes qui les ont précédés, une optimisation de l'efficacité de ces outils doit être continuellement envisagée.

En termes d'assistance financière, l'argent étant le « nerf de la guerre »⁸⁸, force est de reconnaître qu'il est même le nerf de la consolidation de la paix. Cela rappelle le caractère décisif des moyens financiers et doit davantage interpeller des acteurs comme la Banque mondiale. Il ne s'agit aucunement de remettre en cause la présence de la Banque mondiale en tant qu'acteur de la consolidation de la paix mais plutôt de mettre en lumière les perspectives d'amélioration. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'optimiser la stratégie d'intervention de la Banque mondiale, en complémentarité avec les autres acteurs de la consolidation de la paix. Il pourra s'agir d'adapter davantage l'intervention à la situation spécifique de chaque Etat sortant de conflit, de prendre davantage en compte les spécificités et les solutions locales. Enfin, il conviendrait de mieux coordonner les différents mécanismes et les différentes interventions pour une meilleure réalisation des objectifs en matière de consolidation de la paix. Ces perspectives d'amélioration ont certes déjà été formulées par d'autres auteurs mais il n'est pas inutile de les répéter car on a encore du mal à en voir la mise en œuvre effective.

Tout bien considéré, l'intervention de la Banque mondiale et plus globalement celle des organisations internationales économiques pour la consolidation de la paix

⁸⁸ Citation attribuée à Catherine de Médicis (Reine de France 1547-1559), qui a joué un important rôle dans les guerres de religion.

gagnerait à être plus accessible en termes de conditionnalités pour les Etats post-conflit. Cela suppose notamment que la partie « dons » de l'assistance financière soit encore plus importante. Mais il ne s'agit pas non plus d'accorder un blanc-seing financier sans aucun suivi ni accompagnement pour la bonne remise en marche des Etats sortant de conflit.