

## Reconstruction des pays sortant d'un conflit : Le cas de la Bosnie-Herzégovine

Résumé d'une étude de cas

**E**N BOSNIE-HERZÉGOVINE, LE CONFLIT A FAIT 250 000 morts et provoqué des déplacements massifs de populations dans le pays et l'exode d'un million de personnes. Ce sont les fortes pressions exercées sur les trois parties (Serbes, Croates et Bosniaques) par les États-Unis et d'autres acteurs clés qui ont permis la signature des accords de Dayton. Les textes qui en sont issus recèlent à dessein de nombreuses ambiguïtés et évitent la partition en appelant les trois parties intéressées à intégrer un ensemble fortement décentralisé. Il en ressort une structure bipartite constituée de la « Fédération croato-musulmane de Bosnie-Herzégovine » et de la « Republika Sprska » serbe, et placée sous l'égide d'un État extraordinairement faible. Tout en préconisant un effort international majeur en faveur de la reconstruction, les accords ne facilitent ni le processus de reconstruction, ni la tâche de la Banque et des autres organismes qui se proposent de créer les conditions économiques et sociales propices à une paix durable.

La réponse apportée par la Banque aux besoins nés du conflit en Bosnie-Herzégovine a été rapide et globale. Les

autorités de Bosnie-Herzégovine, les autres bailleurs de fonds, les ONG et les bénéficiaires considèrent pour la plupart





que sa participation à la reconstruction et au redressement économique a été fructueuse. Les activités hors prêts, consistant par exemple à élaborer un cadre pour la reconstruction ou à conseiller les bailleurs de fonds, sont généralement bien accueillies. On s'accorde largement à reconnaître que les projets financés par la Banque se sont rapidement concrétisés. Citons entre autres éléments du succès de la Banque : la large répartition des fruits de son action, sur le plan géographique et entre les différents bénéficiaires ; la participation des intéressés ; un recours précoce et réfléchi à des projets sociaux pour la reconstruction du capital humain et social ; et le rôle de la Banque dans le renforcement des capacités d'exécution locales. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont particulièrement apprécié la possibilité qui leur a été offerte d'avoir la maîtrise de ces projets.

### Retour de la Banque

Avant son éclatement et l'arrêt des prêts en 1991, la Yougoslavie était un emprunteur attiré de la Banque depuis 1949. La planification de sa reconstruction par la Banque a démarré dès que la direction a eu le sentiment qu'un accord de paix serait signé et que la Banque ferait partie intégrante d'une initiative internationale.

Le calendrier du retour à la paix imposait des délais extrêmement serrés pour le lancement des efforts de reconstruction. La Banque a pu réagir dans les temps grâce à sa capacité de planification ; au rôle de catalyseur joué par l'Administrateur néerlandais ; au soutien marqué et visible de son Président ; au rôle de

pointe qu'elle a joué dans la coordination de la planification ; à la synchronisation de son action avec les autres intervenants ; et, enfin, au dévouement de son personnel.

La stratégie d'aide de la Banque s'est articulée autour de deux axes, le premier consistant en une série de projets d'urgence visant à amorcer la reconstruction sans attendre la normalisation financière ou l'adhésion du pays à la Banque. Les 16 projets de cette série concernent les principaux aspects de l'infrastructure et secteurs sociaux. Un programme d'aide de grande envergure a suivi. Il s'agissait notamment de régler les arriérés à l'égard de la Banque

et de formaliser l'adhésion du pays ; de concevoir et mettre en œuvre à moyen terme une stratégie d'aide globale pour soutenir le programme de réforme systémique en Bosnie-Herzégovine ; et de poursuivre la contribution au programme de reconstruction du pays en liaison avec les autres bailleurs de fonds.

### Résultats sur le terrain

À ce jour, les retombées positives des projets soutenus par la Banque sont perceptibles dans toute la Fédération et sont ressenties de plus en plus nettement en Republika Sprska. Rapidement, tout un éventail de bénéficiaires a récolté les fruits de ces projets, tandis que l'on veillait à faire participer les intéressés et à renforcer les capacités d'exécution locales. Au stade actuel, il est toutefois impossible d'évaluer la durabilité de ces projets ou leur contribution au développement institutionnel.

### Reconstruction de l'économie

En dépit des obstacles que constituaient les problèmes de gestion économique et les divers manquements des parties à des dispositions importantes des accords de Dayton, les 18 premiers mois de paix ont été caractérisés par un vigoureux redressement économique. Le rôle de la Banque dans la mobilisation et l'utilisation des ressources externes nécessaires à cette reprise a été prépondérant. L'expérience de la Bosnie-Herzégovine montre combien il est important d'inclure dans un accord de paix des dispositions relatives à la gestion de l'économie qui soient susceptibles de stimuler le processus de redressement.

La circulation a repris à l'issue de grands travaux de réparation des routes et des ponts. Une grande partie des installations électriques a été remise en service. La production et le commerce reprennent vie même si, vers la fin de 1996, le secteur manufacturier ne tournait encore qu'à 10 % de son niveau d'avant-guerre. Avec le soutien de la Banque à la balance des paiements ainsi que ses injections de fonds (et ceux d'autres bailleurs de fonds) dans différents secteurs, la capacité d'importation et la demande de biens et de services locaux se redressent rapidement, surtout dans la Fédération. Le chômage a reculé mais on estime généralement qu'il reste très élevé (il était estimé à 50 % au début de l'année 1997, avec des niveaux encore supérieurs en Republika Sprska et dans la région de Mostar). Bien que les privatisations n'aient pas suffisamment progressé pour attirer déjà les investisseurs étrangers dans le secteur des grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises ont su saisir les opportunités apparues à la faveur de la reconstruction. Un nombre considérable d'écoles et d'hôpitaux ont été reconstruits.

#### *Reconstruction du capital humain et social*

Le programme pour la Bosnie-Herzégovine financé par la Banque se caractérise par une intégration précoce et pondérée des aspects sociaux. En matière d'éducation et de santé, on peut notamment faire le bilan suivant :

- dans l'immédiat et en raison de la persistance de certaines susceptibilités, il est peu probable que l'éducation puisse pleinement contribuer à la réconciliation ;
- il importe de répondre équitablement aux différents besoins à travers le pays ;
- les programmes d'investissement conçus par le gouvernement de chacune des deux entités autonomes forment un cadre propre à assurer un maximum d'efficacité aux contributions des bailleurs de fonds. Ils facilitent en effet la coordination de leur action et la collecte des fonds ;
- il faudra impérativement soutenir les ministères des deux entités pour passer d'une action d'urgence à un développement durable des différents secteurs ; et
- pour que les efforts déployés jusqu'à maintenant aient des effets durables, une restructuration et une réforme s'imposent dans les différents secteurs.

L'expérience en matière de création d'emplois a été concluante, mais il faut encore améliorer l'information sur les perspectives d'emploi. Les bons résultats du programme de microcrédits et de création d'emplois montrent que la Banque est sans doute bien placée pour faciliter la coopération entre les pouvoirs publics et les intermédiaires au plan local, ce qui, pour les particuliers, se traduirait par une assistance efficace et

efficace. Malgré des conditions difficiles (structure politique et administrative mouvante, rotation fréquente des personnels), le renforcement des institutions a progressé la première année.

#### *Dispositions de la Banque sur le plan institutionnel*

En Bosnie-Herzégovine, la Banque a adapté ses processus institutionnels au contexte instable des situations post-confliktuelles en rationalisant les procédures ; en assouplissant les modalités de financement ; en proposant aux collectivités locales inexpérimentées de les aider pour l'essentiel des travaux préparatoires ; et en simplifiant les procédures de passation de marchés. Elle a pu ainsi répondre promptement et efficacement aux besoins urgents de la reconstruction.

Si les initiatives de la Banque ont été rapidement menées à bien, c'est grâce à la longue expérience et au dévouement de son personnel ; au ferme soutien de sa direction ; à l'établissement dès le départ de bonnes relations de travail avec les autres partenaires ; et à l'efficacité des efforts de diffusion de l'information.

L'attention particulière accordée au sein de la Banque à ce programme a contribué à sa qualité globale. Une directrice des opérations aux compétences exceptionnelles a été affectée spécifiquement à la Bosnie-Herzégovine. C'est dans une large mesure grâce à son dévouement que les délais fixés pour la réalisation du projet ont pu être respectés. Les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les autres organismes se félicitent vivement de l'aptitude du représentant résident à prendre en compte des approches divergentes et à rechercher des solutions sans exclure aucune partie. Il s'est avéré difficile de maintenir la séparation qui s'impose entre reconstruction et politique, mais les services de la Banque en avaient conscience et ont tenté de réunir les parties au sein du cadre formé par les institutions de gestion des affaires publiques et par les mécanismes d'exécution sectorielle qui sont les cibles naturelles de l'action de la Banque.

À la demande de la Banque, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont nommé pour chaque projet un directeur chargé du bureau du projet. Cela a accéléré l'exécution tout en réduisant les dépenses (du fait du coût plus faible du personnel local) et permis aux autorités d'améliorer leurs capacités d'exécution.

#### **Déminage**

C'est en Bosnie-Herzégovine que la Banque a conduit son premier projet autonome de déminage. Une précieuse expérience a ainsi été acquise, mais ce n'est pas un domaine dans lequel la Banque jouit d'un avantage comparatif. Il requiert en effet des compétences techniques et militaires importantes que la Banque ne

possède pas. Elle a donc intérêt à se concentrer sur des activités n'ayant qu'un rapport indirect avec le déminage : coordination, information et sensibilisation, formation et renforcement des capacités.

### Rapatriements

La Banque n'a pas directement participé à la réinstallation des populations, mais les projets relatifs à la démobilisation ou aux initiatives locales tentent de remédier à l'un des principaux problèmes des réfugiés et des personnes déplacées regagnant leur région, à savoir le manque d'emplois et d'autres possibilités d'accès à un revenu. Comme les opérations sont sous la tutelle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Banque n'a aucune raison majeure de s'engager davantage dans ce domaine.

### Prochaine phase

L'action de la Banque pour donner un cadre à la reconstruction et au redressement est appréciée des gouvernements concernés et de la communauté internationale. Il semble que l'on souhaite vivement voir

les travaux de la prochaine phase placés sous la direction de la Banque, mais celle-ci doit veiller à collaborer effectivement avec ses partenaires, même là où elle joue un rôle pilote. Un des problèmes fréquents que pose l'aide d'urgence est la tendance persistante de certains bailleurs de fonds à décider seuls de la sélection des projets, de l'établissement des priorités et des méthodes de passation des marchés. Si la prudence s'impose à cet égard, les relations de la Banque avec les ONG et les autres partenaires en Bosnie-Herzégovine sont néanmoins excellentes et les résultats enregistrés sont de bon augure.

Travailler dans des pays sortant d'un conflit implique de disposer d'un budget suffisant, du ferme soutien de sa direction, de procédures rationalisées et d'un personnel expérimenté et dévoué. L'entreprise de redressement de la Bosnie-Herzégovine a bénéficié de tous ces atouts. Dans l'ensemble, la première série de projets de reconstruction a été efficace. Mais la reconstruction n'est pas terminée et désormais la Banque devra moins manier « la truelle et le mortier » que se consacrer aux problèmes de viabilité et de transition.

## Précis

« The World Bank's Experience in Post-Conflict Reconstruction: Bosnia and Herzegovina Case Study » par Alcira Kreimer et al., Rapport n° 17769, 4 mai 1998. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :  
tél. : 1-202/458-5454  
fax : 1-202/522-1500  
email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED Help Desk@worldbank.org)

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

**DÉNI DE RESPONSABILITÉ :** Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.