



La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine. Aide internationale et acteurs locaux

Nebojsa Vukadinovic

► To cite this version:

Nebojsa Vukadinovic. La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine. Aide internationale et acteurs locaux. Les Études du CERI, 1996, 21, pp.2-47. hal-03471498

HAL Id: hal-03471498

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471498>

Submitted on 8 Dec 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 21 - décembre 1996

La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine

Aide internationale et acteurs locaux

Nebojsa Vukadinovic

La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine Aide Internationale et acteurs locaux

Nebojsa Vukadinovic

Depuis décembre 1995, une nouvelle dynamique internationale s'est engagée en Bosnie Herzégovine, mettant en relation deux processus parallèles mais complémentaires : reconstruction et consolidation de la paix, le premier étant souvent présenté comme le pilier du second. Si les accords de Dayton ont permis de créer les conditions préalables à la paix, ils n'ont pas éliminé tous les facteurs de fragilité et d'instabilité politique. Pourtant, au bout d'une année, il est possible de mesurer l'ampleur et les conséquences de Dayton. Sans revenir ici sur les détails de ces accords, contentons-nous d'évoquer le nouveau partage des rôles entre les Etats-Unis et l'Union européenne dans les Balkans, ainsi que les ambiguïtés des nouvelles institutions de la Bosnie-Herzégovine, qu'au surplus les difficultés de leur mise en place et les résultats des élections de l'automne 1996 sont venus confirmer. Le processus de reconstruction s'inscrivant dans ce contexte, un ajustement entre besoins, priorités et conditionnalités s'est avéré nécessaire.

Afin de définir leurs contributions respectives, les acteurs de ce processus se sont réunis à plusieurs reprises depuis les accords de Dayton. En décembre 1995, après la première réunion des donateurs, cinq ans paraissaient suffisants pour relancer l'économie. Un an plus tard, on parie plutôt sur un délai double ou triple. Ancienne économie socialiste décentralisée, l'économie bosniaque, qui venait de s'engager dans un processus de transition à la veille du conflit, est ruinée par quatre années de guerre. Le Conseil exécutif fédéral avait lancé la transition en janvier 1990 par un programme de stabilisation macro-économique dont l'un des effets a été l'échec électoral des communistes réformateurs et la victoire des partis ethniques (HDZ, SDA, SDS) dès le 9 décembre 1990. Ce sont donc trois conceptions de la transition et de l'État qui se sont développées depuis. Cet aspect n'a jusqu'à présent pas été suffisamment pris en compte en dépit du désir des acteurs de la reconstruction de mettre en place une économie de marché. Un tel objectif passe par la mise en place de programmes de stabilisation, de restructurations, de privatisations et de changements institutionnels adaptés. Or on s'est contenté jusqu'à présent de la répétition de programmes de stabilisation macro-économiques successifs qui se sont superposés sans résoudre les anomalies internes de l'économie. Celles-ci trouvent leur origine dans une faible diversification des industries, une inadaptation aux marchés extérieurs, la persistance de réseaux mafieux, une faible

production du fait de la guerre et le contrôle des grandes entreprises d'État par les nouvelles élites. Dans cette situation où les blocages peuvent être multiples, les partis nationalistes tentent de récupérer le processus de reconstruction afin de consolider leur pouvoir.

Le bilan de la première année après les accords de Dayton révèle que les considérations politiques priment sur les logiques économiques, ce qui constitue un autre facteur de ralentissement. Chacune des entités a développé ses propres réseaux de communication et ses centres énergétiques. La séparation apparaît également au niveau monétaire puisque trois monnaies officielles sont en circulation, obéissant chacune à sa logique propre. La mise en place d'institutions communes telle que la Banque centrale devrait en favoriser l'unification. Le troisième facteur de lenteur est lié aux acteurs extérieurs et à leurs coordinations. On retrouve là toute la spécificité des organisations internationales et de leurs jeux stratégiques. L'entrée en première ligne de la Banque mondiale, du FMI et de l'Union européenne contraste avec le recul de l'ONU. Par ailleurs, les acteurs agissant dans un cadre bilatéral obéissent à des logiques propres, dictées souvent par leurs situations internes. Dans ce contexte, les pays ayant le plus investi dans le maintien de la paix depuis quatre ans, comme la France ou la Grande-Bretagne, se trouvent beaucoup moins impliqués dans la reconstruction. Ajoutons que la présence de plusieurs centaines d'organisations non-gouvernementales peut faire craindre la consolidation d'une économie d'assistance.

La guerre a profondément transformé le paysage économique du pays. Les zones développées du centre se sont trouvées marginalisées au profit des zones peu développées du sud. La partie croate est aujourd'hui mieux placée que les autres; les parties musulmane et serbe subissent le contrecoup de leur isolement, la première par sa position économique défavorisée au sein de la Fédération, l'autre par l'effet des sanctions et de la difficulté de définir une stratégie de participation active aux efforts internationaux de reconstruction. Ainsi, paradoxalement, les premiers projets de reconstruction visant à rétablir les anciens réflexes économiques par l'intégration des potentiels des différentes entités ont eu tendance à accentuer leur séparation.

Le processus de reconstruction peut être observé sous l'angle de l'adaptation des politiques d'aide multilatérale et bilatérale en faveur de la transition systémique des pays d'Europe centrale et orientale. Les différents moyens mis en oeuvre à cet effet sont : dons, aide à l'ajustement structurel (FMI, PHARE), prêts préférentiels (BEI, rééchelonnement de la dette en accord avec le Club de Paris), financements offerts par l'intermédiaire de banques d'affaires et financements offerts par les banques de développement (BERD). On retrouve ces éléments dans le cas de la reconstruction bosniaque. Depuis les accords de Dayton, l'aide économique comme transfert de ressources a été privilégiée afin de répondre à l'absence d'épargne et la pénurie de liquidité.

L'enthousiasme des donateurs au début du processus se fondait sur l'espoir que les premiers flux favoriseraient des impulsions internes favorables à la croissance. Mais l'année 1996 a révélé un décalage manifeste entre les conceptions néo-libérales des acteurs extérieurs et la réalité politique de la Bosnie-Herzégovine. La reconstitution des anciens tissus industriels dans leurs logiques antérieures au conflit s'est révélée difficile, voire impossible. Ce qui suggère la nécessité de s'attaquer à d'autres décalages : entre les projets et les besoins ; entre la « carte » de Dayton et les dynamiques régionales; entre la nécessité de participer au processus et ses incertitudes; entre l'instabilité po-

litique et la croissance néconomique ; entre les temporalités des programmes et les risques de reprise du conflit; et enfin entre les enjeux d'une politique internationale dans les Balkans et la définition stratégique de chacun des acteurs.

Commençons par tenter d'évaluer les effets du conflit.

Etat des lieux

De la destruction à l'évaluation

Depuis 1992, plusieurs missions de sociétés d'études et d'organisations internationales ont tenté d'évaluer les effets de la guerre. Au niveau démographique, selon la Banque mondiale, la population aurait baissé d'un million environ sur les 4,39 millions d'avant la guerre : un million de personnes auraient quitté le pays, dont 200 000 à 300 000 seraient revenues, et les pertes dues à la guerre seraient de 200 000 morts. Ces 3,4 millions actuels seraient répartis, en gros, à raison de deux tiers vivant dans la Fédération croato-bosniaque et un tiers dans la République serbe de Bosnie. En tout, 1,4 millions de personnes dépendaient totalement, à la fin du premier trimestre 1996, de l'aide humanitaire. Au total, en tenant compte également des mouvements de population à l'intérieur du pays, le nombre de réfugiés et de déplacés s'évaluerait approximativement à 1,5 voire 2 millions de personnes. La structure actuelle de la population, géographiquement plus homogène, est le résultat du nettoyage ethnique pratiqué depuis 1992. Mais, à l'intérieur de chaque zone, des mouvements ont également eu lieu en direction des parties du pays plus sûres ou plus développées. Ainsi, par exemple, 225 000 Musulmans ont afflué dans le bassin industriel de Tuzla, relativement épargné par la guerre, ce qui représente une augmentation démographique de 50 % par rapport à 1991. D'autres régions, par contre, se sont vidées de leur population, notamment les localités proches du front.

La reconstitution de la mosaïque d'avant guerre semble improbable à court terme. Malgré les moyens mis en oeuvre pour le retour des réfugiés, celui-ci ne répond pas aux attentes. Cet échec devrait conduire les acteurs de la reconstruction à prévoir de nouveaux programmes en faveur des réfugiés.

Par ailleurs cette population est fragilisée par un mauvais état de santé (carences alimentaires, nombreuses maladies psychiques, mortalité infantile élevée). Le système de santé connaît une pénurie de médicaments et la dégradation d'un grand nombre d'hôpitaux. Avant 1992, le pays comptait, comparativement aux autres régions de la Yougoslavie, un nombre élevé de personnes hautement qualifiées : beaucoup sont parties. Avec le départ de ces cadres, médecins, ingénieurs, techniciens, enseignants, la Bosnie-Herzégovine est amputée d'une partie vitale de sa population. C'est un frein important pour la reconstruction et cela limite les espoirs d'une reprise économique rapide. Sur l'ensemble de la population active toujours présente, le taux des sans-emploi oscille, selon les sources, entre 64% et 75%. En outre, bon nombre de ceux qui ont un emploi officiel ne perçoivent qu'une partie de leur salaire d'avant guerre ou bien sont sous-employés. En effet, la plupart des entreprises encore existantes ne fonctionnent pas à pleine capacité et connaissent des difficultés de trésorerie. A cela viennent s'ajouter les 425 000 soldats démobilisés, qui éprouvent de grandes difficultés à trouver un

emploi stable et à affronter la vie civile. Plus d'un tiers de l'infrastructure sanitaire, la moitié des écoles, pratiquement tous les systèmes de transport et plus de la moitié des habitations ont été détruits ou endommagés. Les infrastructures de communication (routes, chemins de fer, port de Ploce, ports fluviaux de Brcko et Samac, aéroport de Sarajevo) ont subi des dégâts. Dans l'agriculture, les systèmes d'irrigation et les machines agricoles ont été détruits ou endommagés, de 50 à 60% du cheptel aurait disparu. Un grand nombre de personnes qui vivaient de l'agriculture sont devenues des réfugiés dans les villes. Le système éducatif, qui était bien développé, a été profondément affecté par la diminution des effectifs enseignants, la destruction ou la fermeture d'établissements. Le nombre des élèves a baissé de 50% dans le primaire et le secondaire et de 18 à 35% dans le supérieur. Le PNB par habitant est passé de 1900 dollars en 1990 à 500 dollars en 1995. Au-delà de ces chiffres, la société bosniaque a subi des mutations profondes avec, d'une part, l'émergence de nouvelles couches sociales ayant su profiter de la guerre et, d'autre part, l'élargissement des couches pauvres. Par ailleurs, les revenus sont plus faibles dans la partie serbe du territoire.

La production industrielle n'atteignait plus, au début de l'année 1996, que 5% à 19% de son niveau de 1990, et la production alimentaire nationale ne couvrait qu'une infime partie des besoins. L'ensemble de la production énergétique s'était effondrée : en décembre 1995, 78% des capacités de production électrique ne fonctionnaient plus et la production de charbon représentait moins de 10 % de son niveau d'avant guerre ; 1 ou 2% des appels téléphoniques internationaux aboutissaient. Le tissu industriel, qui était interdépendant au sein de la Bosnie-Herzégovine et de la fédération yougoslave, était déchiré. La logique de production des grandes entreprises était détruite puisque celles-ci avaient eu des filiales dans différentes régions du pays. Cette intégration des entreprises au-delà des frontières de la République avait pris une ampleur considérable depuis deux décennies. En outre, un grand nombre d'entreprises ont hérité de l'ancien système une certaine vétusté. Les rares entreprises plus modernes, ayant bénéficié d'investissements importants avant 1992, ont vu disparaître la plus grande partie de leurs machines de qualité, démontées et transportées vers d'autres régions de l'ex-Yougoslavie, au début du conflit. Parmi les autres difficultés, l'absence de lois appropriées à une reprise de l'activité économique retarde le processus de relance. Par ailleurs, l'État a accumulé des arriérés de paiement au titre des dettes de l'ex-Yougoslavie. Au total, à la fin 1995, la dette atteignait 3 229 M\$ (703 M\$ au titre de prêts multilatéraux, 521 M\$ auprès du Club de Paris et 1 112 M\$ auprès du Club de Londres). Dans ces conditions, et en dépit des accords conclus avec le FMI et la Banque mondiale sur le réaménagement de la dette et l'adhésion à ces institutions, la situation sur ce point demeurera encore longtemps défavorable.

De nombreuses sociétés internationales qui étaient présentes depuis longtemps en Bosnie-Herzégovine ont quitté le territoire. Ce fut le cas, en octobre 1993, de Volkswagen, dont les unités de production se trouvaient près de Sarajevo, après une perte évaluée à 300 millions de DM. Lié au groupe bosniaque Unis, Volkswagen avait co-fondé la société TAS qui employait 3 500 personnes avant le conflit. Il y a bien d'autres exemples.

La situation monétaire reste embrouillée. Si la monnaie la plus en usage est le deutschemark, trois monnaies circulent, non convertibles entre elles : le dinar bosniaque, le dinar yougoslave et la kuna croate (au taux officiel, respectivement 100 DBH = 1 DM ; 3,3 din = 1 DM ; 3,7 kuna = 1 DM) : c'est bien le reflet de ce que, malgré les accords de Dayton prévoyant l'unité territoriale, trois zones distinctes subsistent. Ces trois mon-

naies sont issues d'un même système et d'une politique monétaire commune qui avait été mise en place en 1989. Mais ensuite chaque entité a développé ses propres systèmes financiers, rendant difficile toute tentative d'harmonisation. Au niveau macro-économique, les différentes parties du pays ont connu une période d'hyperinflation en 1992-94. Mais, depuis la mise en place, à l'été 1994, d'un programme de stabilisation (convertibilité, politique monétaire restrictive et équilibre budgétaire) par le gouvernement de Sarajevo, la situation s'est améliorée. Dans la partie croate du pays, les effets de l'inflation en Croatie jusqu'en 1993, puis les contrecoups du plan de stabilisation croate d'octobre 1993 (" plan Valentic ") se sont fait sentir. Dans la République serbe, la complexité est aussi grande puisque la situation économique dépend de la politique monétaire des autorités de Belgrade. Ainsi, dans un premier temps, il a été possible de juguler l'inflation suite au plan de stabilisation de Serbie de mars 1994 (" plan Avramovic "). Mais, à partir d'août suivant, l'entité serbe a souffert de l'embargo que lui imposait la RFY. Dès lors, une économie de pénurie et une crise des liquidités se sont installées. Il existe aussi une influence économique en retour sur la RFY. Notamment, plusieurs réseaux de fabrication de fausse monnaie ont été découverts en 1993-1994, qui ont grossi l'inflation.

La redistribution géographique du développement local a creusé l'écart entre les différents territoires. Ainsi, la partie croate du pays semble être plus apte à amorcer une relance économique. Les régions où sont concentrées les populations musulmanes doivent faire face à plusieurs problèmes d'urgence : pénurie de main-d'œuvre qualifiée, faible retour des réfugiés de l'étranger, chômage élevé, crise du logement, absence de fonds de roulement pour les entreprises. Les régions de la République serbe, cibles de l'intervention de l'OTAN en août et septembre 1995, connaissent des problèmes similaires. L'évaluation réelle des dégâts de ces bombardements fait encore défaut. Par ailleurs, chacune des parties souhaite avoir le contrôle de sa capacité énergétique ou bien de son système de télécommunications, ce qui aboutit souvent à des aberrations économiques.

Le sol est miné : selon les sources locales, entre 4 et 6 millions de mines (selon la Banque mondiale, de 1,5 à 3 millions) ont été dispersées sur le territoire. Beaucoup ont, une composition qui les rend difficiles à détecter et susceptibles de rester longtemps dangereuses. C'est une lourde entrave au libre déplacement des populations et à la reprise de l'activité agricole.

Enfin, nombre d'édifices historiques et religieux ont été détruits ou endommagés. L'UNESCO a souscrit à des projets de reconstruction ou de reconstitution (par exemple pour le fonds de la Bibliothèque nationale et universitaire de Sarajevo). Ces dommages rendront difficile, voire impossible la reconstitution des tissus culturels urbains anciens avec leurs populations et spécificités d'avant guerre. La langue commune, le serbo-croate, a été divisée en trois (serbe, croate, bosniaque) et chaque entité développe des stratégies de séparation linguistique ! Les médias, comme on l'a constaté à l'occasion des élections de septembre 1996, soutiennent largement les partis nationalistes au pouvoir, c'est-à-dire ceux qui ont mené les actions de guerre. Les quelques médias indépendants n'ont pas pu soutenir efficacement les partis qui souhaitaient avancer dans le sens de la coopération interrégionale et interethnique.

De l'évaluation à la reconstruction

S'il semble difficile d'évaluer le montant des dommages de la guerre (15 milliards de dollars selon la Banque mondiale, 150 à 200 milliards selon les différentes autorités bosniaques), il en va de même pour l'évaluation des sommes nécessaires à la mise en place du processus de reconstruction : les autorités de Sarajevo estiment les besoins à 47 milliards de dollars, tandis que le montant accordé, par les donateurs est de 5,1 milliards pour la période 1996-1999. Sur cette somme, 3,7 milliards iront aux zones contrôlées par la Fédération croato-musulmane et 1,4 milliard à celles de la République serbe de Bosnie. Mais le montant des sommes engagées pour la reconstruction risque d'évoluer, comme ce fut le, cas avec les premières estimations pour la reconstruction de Sarajevo.

En mai 1994, l'ONU estimait à 530 M\$ le coût de la reconstruction de la ville. Ce chiffre avait été arrêté par l'ICBO (Interim Coordination Board), organisme créé par la résolution 908 (31/3/94) du Conseil de sécurité avec pour mission de déterminer les besoins de la capitale, de collecter des fonds auprès des États et des institutions et d'attribuer les contrats de reconstruction aux entreprises internationales. Le premier rapport de l'ICBO évaluait les sommes nécessaires à 270 M\$ pour le second semestre 1994 et 260 M\$ pour les années 1995 et 1996. Depuis, les besoins pour la reconstruction de la ville se sont avérés plus importants. Mais cette étape a permis surtout de réunir les différents acteurs de la reconstruction à Vienne les 24 et 25 mai 1994 lors de la " Conférence de coordination sur le plan d'action pour Sarajevo ". Un des objectifs était de mettre en place un plan d'action et un mécanisme de coordination pour toutes les activités de reconstruction de la ville. Des " groupes d'action " ont été chargés d'étudier différents secteurs : électricité, eau, gaz, transports, aéroport, routes et ponts, chemins de fer, télécommunications, santé publique, éducation, urbanisme, production de biens essentiels, puis de rendre compte, à un comité coordinateur formé de représentants des organisations internationales et des autorités locales. Cette étape a été suivie par la Conférence de New York, en juin 1994, où la majorité des fonds collectés provenaient des États-Unis, de Grande-Bretagne et du Japon. Cette première expérience a permis de dégager des lignes directrices pour la poursuite du processus de reconstruction dans l'ensemble du pays : on retrouvera l'approche sectorielle en 1995 et 1996. Dans tous les secteurs, des évaluations ont été effectuées par la Banque mondiale, l'International management group (IMG : voir p. 14), l'Union européenne, les autorités locales etc. Ainsi, il a été possible de chiffrer les besoins au niveau de chaque domaine d'activité et de les ajuster avec des stratégies appropriées. Celles-ci ont tenu compte de la nécessité, d'une part, de mettre en oeuvre des programmes d'urgence, d'autre part, d'évaluer les besoins sur une période de trois à quatre ans. Les estimations des autorités bosniaques étaient très supérieures à celles des organisations internationales : selon elles, 63 % des habitations étaient plus ou moins endommagées et 18% détruites, ce qui plaçait à 4 milliards la dépense à prévoir pour leur reconstruction ou réparation ; alors que, selon l'IMG, 19 % étaient endommagées et 6 % détruites. Ces chiffres concernent principalement la Fédération croato-musulmane, ceux de la République serbe n'étant pas connus à cette époque. Le ministère de l'Industrie et de l'Energie a constitué par ailleurs une liste des besoins en capital par entreprise : 614 entreprises ont demandé au total 700 M\$ pour couvrir les premiers frais de production. Les besoins de reconstruction dans le domaine culturel et religieux devraient s'élever à

960 M\$. Enfin, pour retrouver le niveau de l'année 1991 en matière de canalisations, eau et sanitaire, 950 millions de dollars seraient nécessaires, selon les estimations des autorités et des experts.

Les écarts entre les chiffres montrent que les autorités locales souhaitent une implication financière internationale plus importante. Plus prudents, la plupart des donateurs estiment pour leur part que les mécanismes et les réflexes économiques internes devraient créer les ressources nécessaires à la croissance. Entre ces deux conceptions, la situation politique, constitue un frein majeur pour la reprise économique.

Les donateurs

Parmi les acteurs de la reconstruction, on trouve différents types de donateurs : Etats, organisations internationales, fondations privées, associations et organisations non gouvernementales. La présence de plus de trois cents de ces dernières sur le terrain n'est pas sans évoquer certains pays d'Afrique. Les principaux donateurs se sont réunis à plusieurs reprises afin de délimiter leur champ d'action, d'estimer les moyens à mettre en oeuvre et d'annoncer la participation de chacun. Les réunions les plus importantes ont eu lieu en décembre 1995 et avril 1996 à Bruxelles, sans compter des réunions régulières à la Banque mondiale et sur le terrain. Chaque pays participant a ses propres motivations et ses logiques internes mais le socle, reste celui des accords de Dayton, auxquels l'Union européenne aurait préféré le plan Owen-Stoltenberg. L'entrée brusque des États-Unis sur la scène du conflit bosniaque a modifié les plans antérieurs. Les autorités américaines ont senti l'obligation de participer largement à un règlement dont ils ont été les artisans. Pour les autres donateurs, remarquons la participation importante du Japon (130 M\$ pour 1996), que l'on peut attribuer à son désir d'entrer au Conseil de sécurité de l'ONU. Parmi les pays donateurs européens, les Pays-Bas figurent en première position avec 101,72 M\$ en 1996. L'opinion publique de ce pays a été particulièrement sensible aux événements militaires et à l'impuissance des forces internationales lors des chutes des " zones de sécurité ". C'est dans ce même esprit que la Suède s'est engagée. La participation italienne, avec 62,86 M\$, s'explique par la proximité géographique et le désir de jouer un rôle stratégique dans la région. Celle de la Grande-Bretagne (33,6 M\$) montre que ce pays tient aussi à être présent dans les Balkans. L'Allemagne, avec 39,25 M\$, a pour particularité d'abriter plusieurs centaines de milliers de réfugiés d'ex-Yougoslavie. Etant donné son implication depuis le début de la crise yougoslave, on aurait pu s'attendre à une participation directe plus importante, mais l'Allemagne intervient également dans le cadre du budget communautaire. La France, pour sa part, s'est engagée très tôt dans le conflit sur le terrain au niveau militaire et humanitaire et ne souhaite donc pas être absente dans un processus où elle se sent impliquée. Si sa participation directe est relativement faible (moins que l'Espagne ou l'Autriche), elle est importante dans le cadre des fonds affectés par la Commission européenne. La faible participation des pays musulmans a été une surprise pour tous les autres acteurs. Néanmoins ces pays sont présents lors des conférences et, sur le terrain, dans le cadre de la coopération bilatérale et commerciale, ce qui laisse une plus grande liberté d'action. La Russie participe indirectement en acceptant un report de la dette de la Bosnie-Herzégovine. La modestie de cette contribution marque sa désapprobation face à un règlement du conflit dont les États-Unis l'ont écartée. Parmi les engagements

multilatéraux, la faible participation de la BERD reflète la politique générale de cet organisme, qui doit avant tout répondre aux besoins de la transition vers l'économie de marché, des pays d'Europe de l'Est, en participant à des projets privés décentralisés. Parmi les organisations internationales, la Banque mondiale et l'Union européenne figurent en première place, non seulement par les montants impliqués, mais par leur travail d'organisation et d'information.

La reconstruction entre urgence et stabilité

La première phase de la reconstruction est apparue rapidement après le début du conflit. Il s'agissait principalement d'actions bilatérales d'urgence, sans coordination, visant à contenir les premiers effets de la guerre. Ainsi l'Allemagne a débloqué, en décembre 1993, une aide spéciale de 10 millions de DM : il s'agissait de construire des logements, de réparer des routes et d'acheminer des vivres et des médicaments. La seconde phase, appelée "*continuum*" par la Commission européenne, correspondait à une situation dans laquelle la frontière entre l'humanitaire et la reconstruction restait floue; elle était conduite dans le cadre d'opérations "civilo-militaires" par des officiers ou des techniciens, ingénieurs, experts, fréquemment en uniforme d'officiers de réserve de leurs pays respectifs. La résolution 900 (4/3/1994) du Conseil de sécurité illustre cette situation. Elle a permis au Secrétaire général de nommer un administrateur chargé de remettre en route les services publics essentiels à Sarajevo, en liaison avec les autorités locales. Son action a été rendue possible par la présence des différents contingents présents sur place. Même situation à Mostar, placé sous administration de l'Union européenne avec à sa tête l'ancien maire de Brême, M. Koschnik. Dans une troisième phase, il importait de soutenir les efforts de paix : c'est ainsi qu'a été mis en place un projet de redressement d'urgence de 160 M\$ le 29 février 1996. En participant activement à la reconstruction, les donateurs adressaient un signe à la population et aux dirigeants de la Bosnie-Herzégovine, et en particulier montraient le désir d'instaurer la stabilité, une priorité depuis les accords de Dayton. Or, si la reconstruction permet le développement économique, la stabilité n'en découle pas automatiquement.

Les étapes

Un an après Dayton

Par rapport aux plans précédents (Vance-Owen, Owen-Stoltenberg, groupe de contact), les accords de Dayton prolongent la contradiction de la prise en compte simultanée de la division et du maintien de l'unité, contradiction qui sera difficile à surmonter : la Bosnie-Herzégovine devient un État composé de deux "entités" ayant le droit d'établir des relations spéciales avec leurs voisins, Serbie et Croatie. Au niveau central (Présidence, Assemblée, Banque centrale), les dispositions prévoient un droit de veto pour

chacun des trois peuples. On risque donc d'assister à des blocages institutionnels aux plus hauts niveaux de l'Etat. En outre, la situation instable de Mostar a montré la fragilité de la Fédération croato-musulmane. Les accords de Dayton reflètent pourtant un tournant dans la crise bosniaque. Ils incarnent tout d'abord l'incapacité de l'Union européenne et de l'ONU à trouver une solution au conflit, mais en même temps confirment la nécessité de prolonger le rôle de celles-ci. Mais les accords de Dayton correspondent aussi à une vision américaine du monde, une vision reflétant les liens entre paix, libre-échange, liberté religieuse et démocratie. Par ailleurs, ces accords peuvent évoluer dans la mesure où un certain nombre de clauses restent ouvertes. Dans ces vides, des points sensibles peuvent ressurgir, comme on le constate à tout moment.

Du côté des donateurs, les divergences présentes depuis le début du conflit sont réapparues dès la signature des accords. M. Rifkind, secrétaire au Foreign Office, a insisté sur l'importance du long terme. Voyant les Américains faire cavalier seul, M. Kinkel a insisté sur les problèmes de coordination. M. Ivanov, vice-ministre russe des Affaires étrangères, a exprimé des doutes sur le volet militaire... Toutefois, les donateurs ont souligné à plusieurs reprises l'importance du respect du cadre de Dayton. En juillet 1996, M. Bildt déclarait : " Durant les trois derniers mois, c'est la perspective du retrait de l'aide économique qui a conduit, dans plusieurs cas, les parties à respecter d'avantage l'accord ". Pour Richard Holbrooke, l'artisan des accords, les élections de septembre 1996, qui ont vu la victoire des trois partis nationalistes, ont finalement peu d'importance. Ce ne serait là donc qu'une première phase avant la préparation d'un " second round de négociations, Dayton 2, et le maintien d'une force internationale, IFOR II ". Ainsi, même si les accords de Dayton ont permis de maintenir la période de paix, le prolongement de deux ans de certains objectifs fixés initialement pour une année reflète les tâtonnements de la communauté internationale et la fragilité du socle. En ce sens, la Conférence de Paris du 14 novembre 1996 a démontré qu'une nouvelle étape de la reconstruction avait déjà commencé. Dans cette nouvelle phase qui s'annonce plus longue, les acteurs internationaux ont décidé de diviser en deux la période 1997-1998. Le premier temps devrait permettre de vérifier l'efficacité des institutions communes. Or celles-ci ont déjà démontré la difficulté d'entente entre les trois partis au pouvoir. D'autre part, le processus de transition économique, écarté jusqu'à présent des préoccupations internationales, est considéré tout à coup comme un nouvel enjeu de la stabilité. Or la transition systémique de la Bosnie-Herzégovine avait déjà commencé en 1990, révélant de nombreux dysfonctionnements que l'on risque de retrouver dans la relance de ce processus. Par ailleurs, la transition des autres pays de la région a démontré que la durée d'un tel processus était difficile à prévoir. Une des spécificités de la transition bosniaque sera d'être non seulement assistée mais également placée sous tutelle. Or, le propre d'une transition systémique est de favoriser le désengagement institutionnel dans l'économie. Enfin, il y aura au courant de la deuxième année un redéploiement du dispositif militaire. L'IFOR est devenue Force de stabilisation multinationale, SFOR, pour 18 mois à partir du 20 décembre 1996. Le prolongement de ce mandat, dans le maintien d'une multiple ambiguïté institutionnelle, est le symptôme des risques de " rechute ".

Les rendez-vous des donateurs

Si les accords de Dayton marquent l'entrée des États-Unis sur la scène du conflit bosniaque, il n'en demeure pas moins que les principales réunions des donateurs pour la mise en place d'un cadre de coopération internationale pour la reconstruction ont eu lieu à Bruxelles. Depuis le début de la crise yougoslave, l'Union européenne a adopté une attitude ambivalente, entre soutien à l'ancienne Fédération et soutien à la séparation des ex-Républiques, entre intervention et non-intervention, entre approche locale et approche régionale. Ce n'est qu'à partir de l'année 1995 que la nécessité de favoriser les relations entre les États issus de la Yougoslavie a été soulignée. C'est en cette même année (Conseil du 30/10/1995) qu'ont été précisées les conditions de toute relation contractuelle avec l'UE : respect des droits de l'homme, droit au retour des personnes déplacées, institutions démocratiques, réformes politiques et économiques, volonté d'établir avec les autres républiques des relations de coopération, respect des accords de paix. Ces conditions ont été reprises lors de la première Conférence des donateurs, à Bruxelles, les 20 et 21 décembre 1995. Mais, dès la signature officielle à Paris des accords de Dayton, le 14 décembre, le Parlement européen avait apporté son soutien à la reconstruction en approuvant un financement de 98 millions d'écus pour des actions en ex-Yougoslavie dans le cadre du budget 1996¹ de l'UE.

La Conférence de Bruxelles, réunion d'experts, avait deux objectifs : obtenir des engagements de la part des pays donateurs et des organisations financières internationales pour répondre aux besoins urgents de financement pour le 1er trimestre de 1996 ; coordonner les procédures d'aide. Elle devait aussi préparer le terrain pour la Conférence ministérielle des pays donateurs prévue en mars 1996, celle-ci devant planifier la mobilisation des fonds sur quatre ans (1996-1999). La plupart des 50 États et 20 organisations présentés ont annoncé le montant de leur participation. Les États-Unis se sont déclarés prêts à apporter 600 M\$ au cours des prochaines années, mais leur proposition devait être soumise à l'aval du Congrès, dans une période de guerre ouverte entre celui-ci et l'Administration. Ils ont d'abord avancé 63 M\$, puis, après de longues tractations, le Président obtenait le vote de 198 M\$ supplémentaires. La France a tout d'abord refusé de s'engager en l'absence de garanties sur la participation européenne, redoutant une charge disproportionnée. Elle réclamait une division par tiers de l'aide : un tiers pour les États-Unis, un tiers pour l'Europe, un tiers pour le Japon et les autres donateurs. Elle a fini par s'engager pour 4 M\$, soit moins que la fondation Soros. L'UE s'est engagée pour 114 M\$ sur le budget communautaire, somme à laquelle devaient s'ajouter les contributions bilatérales des États membres. À l'issue de la Conférence, les promesses se montaient à 500 M\$ pour couvrir, dans les premières semaines de 1996, les besoins les plus urgents de la reconstruction. L'UE a immédiatement débloqué 87 millions d'écus. Cette première Conférence a été suivie par une réunion des pays donateurs à Paris, les 25 et 26 janvier 1996, qui a permis d'accroître les promesses d'aide. Mais, le 26 février, M. Bildt reprochait aux donateurs de n'avoir encore effectivement transmis que 250 M\$. Par ailleurs, lors des réunions de Rome en février et de Genève

¹ Cette somme se répartit comme suit : Protocoles financiers, 6 Mecu ; Action de reconstruction, 27 Mecu ; Aide particulière aux réfugiés, 30 Mecu ; " L'Europe pour Sarajevo ", 35 Mecu.

en mars 1996 il s'est avéré nécessaire de réaffirmer les engagements de Dayton et de poursuivre les efforts et les promesses de participation.

Une réunion du Groupe de contact élargi à l'OCI a eu lieu à Sarajevo le 10 avril 1996 afin de préparer une position commune pour la seconde Conférence de Bruxelles. Celle-ci, parrainée par la Commission européenne et la Banque mondiale, s'est tenue le 12 avril 1996 avec 55 pays et 29 organisations. Elle avait pour objectif (outre d'obtenir que les 250 M\$ manquants par rapport aux promesses de la Conférence précédente soient effectivement versés) d'augmenter la participation des donateurs et d'atteindre encore 1,3 milliard \$ pour 1996, soit au total 1,8 milliard \$. Pour atteindre cet objectif, une augmentation de la contribution américaine s'imposait. Or, les États-Unis ayant fixé leur quote-part maximale à 600 M\$ pour la période 1996-1998, il leur paraissait difficile de faire des offres supplémentaires. On était donc loin du compte, d'autant qu'en vertu des accords de Dayton une part de ces sommes couvre certains des frais civils du déploiement militaire de l'IFOR ainsi que le remboursement d'arriérés des dettes aux créanciers internationaux. Les Serbes de Bosnie, qui avaient protesté pour ne pas avoir été invités à la Conférence précédente et qui cette fois étaient invités, ont décidé de ne pas participer. Cette deuxième Conférence s'est donc soldée par une nette augmentation de la part de l'Europe dans la reconstruction, contrastant avec le poids des États-Unis sur les terrains militaire et politique.

Deuxième Conférence des donateurs, 13/4/1996
Nouvelles contributions annoncées pour 1996 (M\$)

UE	260,0
États membres de VUE	157,3
États-Unis	219,0
Japon	130,0
Canada	18,4
Pays musulmans	167,1
Autres pays donateurs	43,0
BERD	70,3
Fonds islamique Pour le développement	25,0
Banque mondiale	180,0
Autres organisations internationales et ONG	13,0
Total	1 282,8

Source : UE

En fait, une certaine imprécision demeurait dans les chiffres annoncés, la distinction n'était pas encore nette entre aide à la reconstruction et aide humanitaire, entre dons et prêts, entre aide bilatérale et aide totale comprenant l'aide bilatérale et la part de chaque pays dans la contribution de l'Union européenne - mais l'objectif de 1,2 milliard était atteint. La France ayant précisé que sa contribution englobait la présence de son armée, ses nouveaux engagements pris à titre bilatéral lors de cette deuxième Conférence se trouvent ramenés à 25 MF environ. Comme les autres pays donateurs, elle consacrera directement cette somme au financement de travaux effectués par ses entreprises, seule l'aide multilatérale donnant lieu à des appels d'offres internationaux.

Le 12 juin 1996, la Commission européenne a annoncé l'attribution d'une nouvelle tranche de 81 M\$ destinée à un " programme d'aide essentielle ". Puis, afin d'attirer les entreprises et les investisseurs privés, elle a organisé à Bruxelles, le 23 juillet, une

Conférence regroupant 200 responsables industriels et bancaires pour leur faire connaître les programmes de reconstruction. Depuis, d'autres réunions ont eu lieu, préparant la Conférence de Londres (décembre 1996).

Priorités

Les moyens multilatéraux

Le premier rapport officiel sur la reconstruction préparé par la Banque mondiale, la BERD et l'IMG, daté du 6 septembre 1995, fait une analyse sectorielle donnant une vision assez large des besoins et des moyens. Entre le 22 octobre et le 1^{er} novembre 1995, une mission conjointe en Bosnie-Herzégovine de la Banque mondiale, du FMI, de l'UE, de la BERD et de l'USAID a étudié plus en détail les besoins de reconstruction des infrastructures et des secteurs clés. Les différentes agences de l'ONU sur le terrain, le HCR, le Coordinateur des Nations unies pour Sarajevo, l'administration européenne de Mostar ont participé à la collecte des informations. Il s'est avéré nécessaire de mettre en place des programmes de reconstruction communs entre la BEI, la BERD, la Banque mondiale, les États membres de l'UE, le FMI et les autres organisations internationales. Une division en neuf secteurs prioritaires a été effectuée : eau et sanitaire, énergie, transport, télécommunications, agriculture, industrie, éducation, santé et bâtiment. Chacun a fait l'objet d'un rapport sur la situation, les besoins et les stratégies à mettre en oeuvre sur une période de trois à quatre ans. En décembre 1995, les secteurs de l'énergie et des transports étaient annoncés comme ceux nécessitant le plus de contributions financières. La reconstruction a été perçue, durant l'année 1996, comme un processus de " séquences " avec des répercussions multi-sectorielles. Par ailleurs, la coopération multilatérale faisant intervenir des organisations à vocation générale et d'autres plus spécialisées, l'approche de la reconstruction et du développement est ainsi cumulative, les différentes organisations intervenant de façon conjointe. Mais la convergence des efforts internationaux reflète aussi la concurrence entre organisations internationales. En outre, l'aide peut prendre différentes formes : dons, prêts préférentiels, crédits, assistance technique.

Les actions de l'Union européenne

Parmi les moyens multilatéraux mis en oeuvre, ceux de l'UE révèlent l'impact de l'organisation interne des structures communautaires sur les modalités de l'aide à la reconstruction. Il faut ainsi distinguer le programme ECHO (Office humanitaire des Communautés européennes), le programme PHARE (programme d'assistance technique à la transition en Europe de l'Est), les lignes spécifiques et " l'opération Mostar ".

■ ECHO

L'UE ayant prévu, dès la fin 1994, qu'il y aurait des opérations de reconstruction, avait inscrit à son budget 1995 une somme symbolique de 4,5 millions d'écus à ce titre. Par ailleurs, la Commission a adopté le 18 décembre 1995 un document énonçant des

propositions de financement, sur le budget général, d'opérations de reconstruction dans l'ex-Yougoslavie pour la période de 1996-1999 ; ce document prévoyait des sommes plus importantes. Il s'agissait de s'appuyer principalement sur les budgets du programme PHARE pour constituer une enveloppe de l'ordre d'un milliard d'écus². D'autres lignes budgétaires ont encore servi à la reconstruction, mais de manière moins claire. On retrouve ainsi le flou entre l'humanitaire et la reconstruction dans le programme ECHO. Durant le conflit, de 1992 à 1995, 1 181 millions d'écus ont été versés pour toute l'ex-Yougoslavie dans le cadre de l'aide humanitaire d'urgence par l'intermédiaire d'ECHO. Sur cette somme, 54 % à 70 % selon les périodes, sont allés à la Bosnie-Herzégovine. Le 13 juin 1996, à l'initiative de Mme Bonino, commissaire européen chargée d'ECHO, une somme supplémentaire de 102 millions d'écus a été affectée aux régions de l'ex-Yougoslavie, dont 77,45 millions pour la Bosnie-Herzégovine. Une telle attitude après la signature des accords de Dayton montre que les besoins humanitaires sont toujours présents et que la phase de "*continuum*" risque de se prolonger, malgré la consolidation du processus de paix. Par ailleurs, ECHO a beaucoup aidé financièrement le HCR. Ce dernier a mis en place l'IMG en 1993, afin de créer une structure qui puisse être un soutien logistique aux opérations humanitaires d'ECHO. L'IMG était composé d'ingénieurs et de techniciens qui avaient à résoudre les problèmes d'acheminement des convois humanitaires. D'abord à Zagreb puis à Sarajevo, l'IMG a pris de l'importance avec le temps et a finalement été financé à 95% par l'UE, devenant ainsi autonome par rapport au HCR. Lorsque la paix a été annoncée, la Banque mondiale s'est donc tournée vers cette structure pour savoir quels étaient les projets de reconstruction les plus dignes d'intérêt. C'est ainsi que l'IMG est devenu un des acteurs incontournables de l'après-guerre et joue le rôle de relais entre les différentes organisations internationales et les instances locales. Le souci d'ECHO, par contre, est de se désengager une fois la paix stabilisée. En attendant, le HCR s'est engagé à affecter 353 millions de dollars au retour des réfugiés et des personnes déplacées et espère que l'UE financera la moitié de cette somme.

■ PHARE

Les crédits PHARE réservés à l'ex-Yougoslavie s'élèvent à 8-10 % environ de la dotation annuelle totale du programme PHARE. Suite à la première Conférence de Bruxelles, PHARE a pu mettre en place une première tranche de 62,5 millions d'écus appelé " Programme d'aide essentielle " ³, d'un projet de 125 millions d'écus⁴, la deuxième tranche devant suivre à partir d'avril-mai 1996. Avec ce programme, PHARE s'investissait dans un domaine qui n'est pas sa vocation première, laquelle est plutôt l'assistance technique. Il s'agissait, en accord avec les autorités de Sarajevo, de fournir du

² dont 400 millions de la ligne B7-500 " PHARE ", pour des mesures de reconstruction, 200 millions de la même ligne pour des programmes nationaux de réformes, et 400 millions de la ligne B7-54 " Coopération avec les Républiques issues de l'ex-Yougoslavie ".

³ dont : équipement et soutien aux institutions, 2,5 ; santé, 4,0 ; éducation, 1,0 ; bâtiments, 12,0 ; agriculture, 10,0 ; énergie, 9,0 ; transport, 10,0 ; eau et sanitaire, 8,0 ; gestion, 5,0 ; réserves, 1,0.

⁴ dont aide au gouvernement 4,5 ; santé, 10,0 ; éducation, 3,0 ; logement, 23,0 ; agriculture, 11,0 ; énergie, 20,5 ; eau et sanitaire, 12,0 ; transports, 22,0 ; télécommunications, 8,0 ; marchés, 1,6 ; préparation des investissements, 2,0 ; gestion, 7,0 ; réserve, 0,3 ; audit, 0,1.

matériel de première nécessité, pour relancer rapidement l'activité économique. Mais on retrouvera l'assistance technique dans un second temps. En réalité, PHARE était mieux placé, au sein de l'UE, que n'importe quelle autre direction pour s'occuper de reconstruction. Pourtant, ce programme n'a pas été conçu pour reconstruire un pays dévasté par la guerre mais pour faciliter la transition de l'Europe centrale et orientale à l'économie de marché en vue de son éventuelle adhésion à l'Union européenne. Sa base juridique est donc mal adaptée à la mission qui lui a été confiée. La subdivision " aide essentielle " devait permettre de séparer les actions en faveur de la reconstruction des autres attributions du programme. On attendait aussi de lui qu'il facilite la coopération transfrontalière. Par ailleurs, le programme concernant tous les pays de l'Europe de l'Est, il paraissait intéressant d'associer ces derniers à la reconstruction de l'ex-Yougoslavie en recourant à des actions triangulaires ; mais cette intention est restée à l'état d'ébauche.

■ *Lignes spécifiques*

D'autres procédures d'intervention européenne ont été mises en place, dont trois lignes budgétaires spécifiques pour l'année 1996 : une ligne " Europe pour Sarajevo " (35 millions d'écus⁽⁵⁾), une ligne " Opérations de reconstruction " (27 millions, dont 20 pour la Bosnie ⁽⁶⁾) et une ligne " Aide au retour des réfugiés " (30 millions d'écus, en collaboration avec le HCR). L'attribution efficace de cette dernière ligne budgétaire se heurte à la faiblesse des structures d'accueil des réfugiés et des personnes déplacés. Par ailleurs, la Commission européenne a participé à la préparation des élections de septembre 1996, par l'entremise, d'organisations non gouvernementales, dans le cadre de quatre projets à hauteur de 2,5 millions d'écus. Ceux-ci devaient permettre l'accès des électeurs à la presse écrite et à la presse radiodiffusée locale. Toutefois, la majeure partie de la presse servant la propagande des partis nationalistes dominants, l'opération a été quelque peu contre-productive. L'UE a également participé à l'achat de matériel et d'équipement pour 2 millions d'écus afin de préparer les élections, conformément au programme établi par l'OSCE. Concernant la supervision des élections, une somme de 3 millions d'écus a été prévue sur le budget affecté à la PESC. En outre, 3,6 millions d'écus ont été alloués au Fonds d'affectation spéciale volontaire des Nations unies pour créer des cellules nationales de déminage. A cela, il faut ajouter encore 7 millions d'écus prélevés sur le budget de la Communauté pour la formation et le déploiement des équipes locales de déminage. Au total, entre 1996 et 1999, il est prévu d'attribuer 400 millions d'écus dans le cadre des lignes spécifiques.

■ *L'opération Mostar*

Les opérations de reconstruction ont débuté à Mostar bien avant les accords de

⁵ dont 7,6 MECU pour la réparation de maisons ; 6,5 pour la réhabilitation d'écoles et universités ; 1,2 pour le nettoyage de la ville ; 7,4 pour l'équipement d'eau ; 1,0 pour la commune d'Ildza ; 2,5 pour l'aéroport et la reconstruction de bâtiments ; et le reste pour la reconstruction des sites culturels, le stade, la bibliothèque et la cinémathèque.

⁶ Les autres 7 millions concernent la Slavonie orientale. Ces montants concernent principalement la reconstruction des réseaux de distribution électrique, de chauffage urbain, des voies de communication, dont la voie ferrée Ploče-Sarajevo, et des bâtiments. Ces projets ont été élaborés avec la Banque mondiale et mis en oeuvre en coopération étroite avec l'IMG.

Dayton. En septembre 1993, au cours des négociations de paix, il a été accepté que la ville soit placée sous l'administration provisoire de l'UE. La question est restée en suspens jusqu'au 16 mai suivant, date à laquelle le Conseil a officiellement décidé de réaliser une action commune dans le cadre de la PESC pour apporter un soutien à l'administration de la ville. Une première enveloppe financière de 32 millions d'écus a été adoptée. En fait " l'opération Mostar " allait être très coûteuse : 144 millions d'écus sur 2 ans (mais 3 années budgétaires) s'achevant en juillet 1996. Sur cette somme, une partie concerne les frais d'administration et la mise en place de patrouilles de police conjointes. La ville ayant subi d'importants dégâts, une différence demeure néanmoins entre les zones croate et musulmane, la première étant beaucoup moins détruite que la seconde. Au début, les tâches les plus importantes de reconstruction consistaient à rétablir l'alimentation de la ville en eau et en électricité. Ce dernier point a été une source de discord, la partie Ouest ayant tenté à plusieurs reprises d'obtenir le contrôle d'une unité hydroélectrique dépendant de la partie Est.

Au cours de l'année 1995, l'administration européenne a lancé son " Programme de soutien à l'investissement " (PSI) en faveur des grandes sociétés dans les secteurs du textile, du béton de la construction métallique, des équipements et des jus de fruits ; ceci a permis de créer 3 000 emplois. Elle a également soutenu 470 petites et moyennes entreprises par le biais de son " Programme petites entreprises " (PPE), créant ainsi 2 000 emplois. Ce soutien a couvert la reconstruction d'immeubles, l'acquisition de machines, ainsi que des cours de formation. Mais, à la fin de septembre 1995, 28 % seulement des petites entreprises en avaient bénéficié, utilisant moins de 10 % des aides prévues. Les fonds inutilisés étaient déposés dans des banques locales de Mostar⁷. Ainsi, un flou demeure sur les réelles destinations des fonds européens. Sur l'ensemble des fonds, 60 % ont été dépensés en infrastructures, ainsi 5 000 logements ont été réparés et, sur les neuf ponts de la ville, un a été refait à neuf, deux ponts provisoires ont été installés ainsi qu'un pont piétonnier, et deux ponts permanents devaient être mis en place à la fin de l'année 1996. Mais le célèbre vieux pont demeure toujours détruit, tout comme les bâtiments de la vieille ville. L'UE a financé également la reconstruction de deux ponts de chemin de fer ainsi que la gare et la station d'autobus. En outre, 28 écoles ont été réparées et des projets culturels ont été financés. Dans le secteur de la santé, seule la partie musulmane de la ville avait des besoins, il n'y avait pas de problème majeur dans la partie croate. Malgré l'objectif initial de reconstruire la ville en deux ans, le problème de l'emploi demeure, la ville n'est pas réellement réunifiée, deux monnaies sont toujours en circulation et l'avenir de la présence européenne semble toujours incertain. La situation politique complexe de Mostar s'est traduite par la démission de son " maire " européen Koschnik le 25 février 1996 : malgré les efforts économiques internationaux, le soutien politique pour la reconstruction est toujours nécessaire et reste insuffisant. La partie croate et la partie musulmane ont demandé le prolongement de six mois (c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1996) de l'administration de l'UE. Le cas de Mostar demeure un test pour la survie de la Fédération croato-musulmane.

La structure organisationnelle de l'administration européenne de Mostar est complexe et n'a pas été élaborée uniquement sur des critères de fonctionnalité. Il existe un nombre élevé de départements et de postes de conseillers, dont l'attribution est en par

⁷ *Journal officiel des Communautés européennes*, 30/9/1996.

tie fondée sur la nécessité d'accorder un portefeuille acceptable aux personnes désignées par les États membres. Le coût des agents et policiers est estimé à 16,8 millions d'écus par an et n'est pas inclus dans le budget relatif à l'action Commune. Les agents de l'UEO et autres fonctionnaires communautaires " tournent " tous les six mois, ce qui nuit à leur efficacité. Si la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine entre dans les priorités de la politique étrangère de l'Union, ni le programme PHARE, ni ECHO, ni les lignes spécifiques n'ont procuré au processus de reconstruction une base cohérente sur laquelle pourrait s'appuyer un dispositif mettant en relation les impératifs politiques et économiques, dans une vision plus large de politique étrangère commune. L'opération Mostar incarne aussi l'incertitude sur la durée de la présence des acteurs internationaux dans la région.

Les stratégies de la Banque mondiale

La demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à la Banque mondiale remonte au 25 février 1993, le jour où prenait fin celle de la RSFY. Mais l'adhésion n'a été possible qu'à partir d'avril 1996, au moment où les conditions fixées par la Banque mondiale en 1993 pour les ex-républiques yougoslaves étaient remplies. Par la même occasion, la Bosnie-Herzégovine devenait membre de la BIRD, le principal organe de prêt de la Banque mondiale. La Bosnie-Herzégovine a rejoint également à cette date deux institutions affiliées à la Banque mondiale, l'Association internationale pour le développement (AID) et la Société financière internationale (SFI). Pour que les premiers programmes puissent être mis en place, le problème des arriérés de dettes héritées de la Yougoslavie auprès de la Banque mondiale a été réglé dans un premier temps par une remise et l'aide de certains pays donateurs.

L'action de la Banque mondiale a comporté deux volets. D'une part, afin de démarrer des projets d'urgence pour la reconstruction dans l'attente de l'adhésion, un *Trust Fund* d'un montant de 150 M\$ (dont 25 M\$ de dons) a été approuvé par le Conseil des gouverneurs le 23 février 1996. Il est constitué de revenus nets de la BIRD. L'autre volet s'inscrit dans le moyen terme après l'adhésion. Concernant la période 1996-1997, les projets sectoriels adoptés relèvent finalement de ces deux volets. Les donateurs participent aux projets en accordant au niveau bilatéral des sommes correspondantes ou bien dans le cadre du *Trust Fund* en précisant leurs préférences de destination. Dans la première phase a été adopté le " Projet de redressement d'urgence " couvrant quatre domaines : financement des importations essentielles pour l'agriculture, l'électricité et les transports ; mise en place de crédits pour les petites et moyennes entreprises ; aide au fonctionnement des principales institutions gouvernementales ; et instauration d'un fonds social d'urgence, qui devait fournir en 1996 une aide financière minimale aux foyers les plus démunis. Ce projet, qui concerne aussi d'autres donateurs, s'élève à 160 M\$, dont 45 M\$ pour la Banque mondiale (30 M\$ de crédit et 15 M\$ de dons)⁹. Ces fonds, disponibles à partir du 15 mars 1996, ont permis d'importer des biens indispensables à des secteurs clés de la reconstruction : dans le secteur de

⁹ Les principales sources des 115 M\$ restants sont: Pays-Bas, 31,2 M\$; Japon, 9,0 M\$; Union européenne, 8,84 M\$; Italie, 8,4 M\$; Suisse, 5,69 M\$; Fondation Soros, 5 M\$; BERD, 5 M\$; Canada, 3,6 M\$; Allemagne 1,5 M\$; Suède, 1,0 M\$; Grande-Bretagne, 0,91 M\$ Luxembourg, 0,52 M\$. Il s'agit principalement de dons.

l'agriculture, du bétail, des semences, des engrais et des pesticides, afin de réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire ; dans le secteur de l'énergie, des équipements destinés à réparer les centrales et les lignes électriques ; dans les transports, des matériaux de construction pour reconstruire les routes et les ponts ; la rénovation des transports urbains devait également permettre de faciliter la libre circulation, comme cela figure dans les accords de Dayton. Par ailleurs, le Projet de redressement d'urgence permet d'ouvrir des crédits aux PME qui ont subi des dommages limités et n'ont besoin que d'investissements modestes pour reprendre leurs activités. Certaines d'entre elles faisant appel à une main-d'oeuvre abondante, c'était là également un moyen de favoriser la réintégration des personnes démobilisées. En outre, ce projet permet le fonctionnement des institutions clés du gouvernement et devrait renforcer les moyens institutionnels pour la gestion macro-économique : administrations, politique douanière et fiscale, gestion budgétaire et supervision du système bancaire. Tout cela devait permettre au gouvernement de mettre en place un contexte macro-économique favorisant la croissance et la reprise. Il s'agissait aussi de financer la hausse des salaires, afin que les administrations puissent convaincre durablement des personnes qualifiées de travailler pour elles. Une partie des fonds concerne également l'assistance technique aux administrations. Enfin, ce projet prévoit la création d'un Fonds social, en collaboration avec le ministère des Réfugiés et des Affaires sociales, afin d'aider les ménages les plus pauvres pendant un an. Près de 80 % de la population étant, à la date de la préparation du projet, dépendante de l'aide alimentaire d'urgence, ce Fonds social devait avoir un rôle de transition entre l'élimination progressive de l'aide alimentaire et la création d'un dispositif de sécurité sociale jusqu'au moment où les ressources fiscales de la Bosnie-Herzégovine seraient suffisantes pour le financer. Le Fonds social apporte également une aide aux quelque 38 000 enfants ayant perdu un de leurs parents ou les deux. Les blessés ont pu en outre bénéficier d'une assistance directe et de recyclages professionnels.

Trois autres projets sectoriels d'urgence, pour les transports, l'agriculture et l'eau, d'un montant total de 160 M\$, ont été approuvés en avril 1996. Ceux-ci, correspondant aux deux volets de la stratégie de la Banque mondiale, ont été décidés à une période où le Programme d'aide essentielle de VUE, mis en place aussitôt après la réunion de décembre 1995, était presque terminé.

La stratégie de reconstruction pour la période 1996-1999 correspond à des besoins sectoriels bien définis. Des études ont été réalisées pour chaque secteur concerné, avec une répartition des montants nécessaires pour toute la durée des programmes. On en trouvera le tableau général page suivante, suivi d'une analyse par secteur. Une diminution progressive devrait avoir lieu après 1997, ce qui reflète le désir des donateurs de voir le processus de reconstruction, après la phase initiale de 3 à 4 ans, se développer sous l'impulsion intérieure du pays. Le bilan de la première année pourrait toutefois conduire à reconsidérer le réalisme de cet objectif. Nous verrons que, dans presque tous les cas, le chiffre de la dernière colonne, qui représente la prévision, en décembre 1995, pour la première année, a été dans la réalité assez différent.

Priorités de financements extérieurs 1996-1999 (M\$)

Secteur	Total (a)	dont 1 ^{ère} année (b)
Energie	893	234,5 (c)
Transport	698	305
Bâtiment	600	235
Télécom.	567	
Santé	540 (d)	280
Industrie	400	135
Eau + sanit.	380	150 (e)
Agriculture	330	128
Education	275 (f)	93 (g)
Déménagement	200	67 (h)

(a) Prévision de décembre 1995

(b) Estimation de décembre 1995

(c) 1^{ère} et 2^{ème} années

(d) dont 440 M \$ pour la Fédération croato-musulmane et 100 M \$ pour la République serbe.

(e) Dans le cadre d'un programme d'urgence du *Trust Fund* de 70 M\$, dont les crédits approuvés en mars 1996 sont disponibles depuis mai pour une période de 3 ans (dont une participation de la BM de 20 M\$). Par ailleurs, encore 80 M \$ (dont BM 15 M \$) ont été approuvés au 3^e trimestre 1996 dans le cadre des crédits AID.

(f) dont 189 M \$ pour la Fédération croato-musulmane et 86 M\$ pour la République serbe.

(g) Un montant de 72 M\$ a été annoncé au 1^{er} trimestre 1996.

(h) Ce montant concerne un programme d'urgence⁹ affecté à partir d'août 1996 pour 24 mois.

■ *Energie*

En août 1996, une somme de 196,4 millions de dollars¹⁰ pour le projet de reconstruction électrique a été mise à disposition et devrait couvrir les deux premières années. En juillet 1996, 38,1 M\$¹¹ ont été mis à disposition pour un programme de 15 mois de reconstruction des réseaux de chauffage.

La situation dans ce secteur reste complexe puisque chaque entité a développé ses propres systèmes, ses administrations et ses régies. Dans la partie croate, il s'agit pour l'électricité d'Elektroprivreda d'Herceg-Bosna qui n'est pas intégré au système énergétique croate ; en République serbe, d'Elektroprivreda Republika Srpska qui est en relation avec la Serbie ; et enfin d'Elektroprivreda de Bosnie-Herzégovine pour la partie musulmane. La reconstruction de ce secteur est particulièrement sensible, puisque les

⁹ Dont Commission européenne, 16,6 M\$; Etats-Unis, 8,5 M\$; Banque mondiale, 7,5 M\$; Italie, 4,0 M\$; Nations unies, 1,8 M\$; autres, 11,3 M\$; recherche de cofinancement, 17,3 M\$. Il s'agit de dons et de prêts préférentiels.

¹⁰ Dont BM, 35,6 M\$; Commission européenne, 38,4 M\$; Grande-Bretagne, 11,9 M\$; USA, 11,0 M\$; BERD, 10,0 M\$; Suisse, 7,7 M\$; Autriche, 5,0 M\$; Pays-Bas, 2,7 M\$; France, 2,6 M\$; Belgique, 2,5 M\$; Allemagne, 2,0 M\$; Japon, 1,7 M\$; Norvège, 1,0 M\$; République tchèque 0,9 M\$; Irlande, 0,5 M\$ Recherche de cofinancement, 62,9 M\$- Il s'agit principalement de dons et de prêts préférentiels.

¹¹ Dont BM, 20,0 M\$; Commission européenne, 6,5 M\$; Finlande, 7,5 M\$; Recherche de cofinancement, 4,1 M\$. Il s'agit là principalement de dons et de prêts préférentiels.

industries et les réseaux de chauffage en dépendent¹². A ce niveau, différentes sources d'énergies sont utilisées : électricité, charbon, gaz. Chacun de ces secteurs énergétiques ayant subi des dommages, les difficultés sont multiples et pourraient être plus facilement résolues dans le cadre d'une coopération entre les entités. Mais les projets actuels prennent pour fait accompli la séparation et développent des doubles, voir triples projets. Le coût du projet pour la première année s'élève à 196,4 M\$ pour l'énergie électrique, dont 16 pour les mines de charbon.

■ *Transports*

Un programme de reconstruction d'urgence a été mis en place, et les crédits disponibles en juin 1996 pour une première période de 18 mois étaient de 163 M\$¹³. La reconstruction du secteur des transports devrait favoriser l'unification du pays et permettre l'accès à la mer et la liberté de circulation. Les efforts se heurtent ici à des blocages dans les organisations de transports dans chaque entité. Des projets communs ont pu être menés à bien au sein de la Fédération croato-musulmane mais pas avec la République serbe. Etant donné l'importance de ce secteur, il a été décidé en décembre 1995 d'attribuer 698 M\$ pour la période 1996-1999. Mais, pour répondre aux besoins d'urgence, un premier projet a été mis en place, avec pour ambition de réparer 180 km de routes, reconstruire 23 ponts, fournir l'équipement pour les chemins de fer et les aéroports ; donner des bus, du goudron, du gasoil, de l'équipement pour les tramways et la signalisation routière ; enfin déminer les sites et concevoir les études préliminaires d'une nouvelle route Sarajevo-Gorazde. Il ne s'agit donc là que d'une partie du programme général : il est prévu à terme de reconstruire entièrement 178 km de routes, de réparer 777 km et de revoir 1 414 km ainsi que de reconstruire 4 tunnels. Par ailleurs, 59 ponts devraient être reconstruits ou réparés dans le cadre d'un programme de 64 M\$. En outre, un projet spécifique de la BERD devrait débuter en 1997 et être complété en 1998. Concernant les chemins de fer, l'accès à la mer est vital pour les régions du centre. La voie du port maritime de Ploce à Sarajevo a été ouverte au trafic dès juillet 1996, sa reconstruction a bénéficié du soutien de l'Union européenne. D'autres tronçons devront rapidement prolonger cette ligne vers les villes de Tuzla et Zenica afin d'assurer le débouché de leurs industries vers la mer.

Le port de Ploce, détruit lors de bombardements aériens en 1992, occupe une position stratégique pour le commerce extérieur du pays ; sa réparation, estimée à 2,6 M\$, a donc été une urgence. Par ailleurs, les ports fluviaux de Brcko et Samac, qui procurent un débouché vital vers le nord à plusieurs villes du centre et du nord, nécessiteront 2 M\$.

Concernant les transports urbains, c'est surtout Sarajevo qui a subi des dommages, mais le programme concerne aussi Banja Luka, Doboj, Trebinje, Tuzla, Zenica, Mostar

¹² Un projet d'urgence de reconstruction du secteur de l'énergie électrique d'un montant de 156,5 M\$ a été mis en place. Il concerne principalement les villes de Tuzla Zenica, Bihac, Mostar, Sarajevo et Banja Luka et prévoit notamment la reconstruction de la centrale hydroélectrique de Mostar, de la centrale thermique de Kakanj ou encore les équipements de distribution de l'énergie électrique. Un autre projet pour le gaz concerne plus particulièrement Sarajevo.

¹³ Dont BM, 35,0 M\$; Commission européenne, 34,5 M\$; BERD, 32,7 M\$; Etats-Unis, 7,3 M\$; Allemagne, 3,6 M\$; Italie, 6,0 M\$; Pays-Bas, 2,3 M\$; France, 2,2 M\$; République tchèque, 1,7 M\$; Autriche, 1,5 M\$; Nations unies, 2,0 M\$; Grande-Bretagne, 0,1 M\$; Recherche de cofinancement, 26,4 M\$. Il s'agit principalement de dons et de prêts préférentiels.

et Bihac. En outre, 187 km de rues devront être réparés dans Sarajevo, ainsi qu'un nombre important de signalisations. Avec les autres villes, au total 25 M\$ seront affectés à la réparation des voies urbaines, dont 9 M\$ dans le cadre d'un programme d'urgence en 1996. Les lignes régulières d'autocar Sarajevo-Gorazde et Belgrade-Sarajevo ont été rétablies.

Concernant les aéroports, celui de Sarajevo a été réparé et le trafic aérien civil a repris le 15 août 1996, à Banja Luka il fonctionne pour les avions militaires, celui de Tuzla a été également réparé et à Mostar il devrait être reconstruit. Tous ces projets concernent non seulement les acteurs internationaux, mais aussi les ministères des Transports des entités et certaines sociétés importantes locales dont Hidrogradnja. Ils permettent d'absorber une main-d'œuvre locale abondante, notamment suite à la démobilisation.

■ *Bâtiment*

Un programme de reconstruction d'urgence a été approuvé dans le cadre de la première année : 100 M\$ (estimation) dont 60,4 M\$¹⁴ affectés pour 1 an à partir d'août 1996 (dont une participation de la Banque mondiale de 15 M\$). Les crédits ont été disponibles à partir d'août 1996.

Le projet de reconstruction des bâtiments pour la période de 1996 à 1999 devrait s'élever, selon les prévisions de décembre 1995, à 600 M\$. Certaines villes particulièrement endommagées, comme Vitez ou Novi Travnik, devraient bénéficier d'attentions particulières. Mais des villes comme Zenica ou Tuzla, qui ont subi moins de dégâts, ont vu affluer les réfugiés et manquent donc de bâtiments et d'édifices publics pour répondre à cette nouvelle situation. La politique suivie est, ici aussi, de faire participer les sociétés de construction locales tout en portant une attention particulière à l'emploi. Mais, dans la mesure où des reprises de droits locatifs¹⁵ ou de propriétés ont été effectuées en exerçant des pressions sur les réfugiés, la communauté internationale risque fort de reconstruire un parc immobilier qui fera ensuite l'objet d'un " marché immobilier du nettoyage ethnique ". D'autant que la future privatisation de ce secteur risque de rendre ce marché particulièrement sensible au niveau politique si le retour des personnes déplacées et des réfugiés n'atteint pas le niveau prévu, ce qui semble déjà s'annoncer. Dans le cadre du montant affecté pour la première année, l'UE, le HCR et USAID ont estimé qu'il serait nécessaire d'affecter 100 M\$ à des réparations d'urgence en 1996. Ce programme d'urgence, qui concerne toute la Bosnie-Herzégovine sauf Sarajevo, devait permettre de reconstruire les habitations des personnes restées sur place et des réfugiés qui devaient revenir avant les élections de septembre 1996. Mais la lenteur de déboursement des fonds n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés. Aussi des efforts devraient-ils être faits en ce sens avant les élections municipales de 1997. Notons que la notion d'urgence est utilisée de façon large en matière de construction, puisqu'une ligne budgétaire appelée " réparations d'urgence ", d'un montant de 185 M\$, court

¹⁴ Dont Fonds saoudien, 20,0 M\$; Banque mondiale, 15,0 M\$; Commission européenne, 6,4 M\$; HCR, 5,8 M\$; Japon, 5,0 M\$; Italie, 4,0 M\$; Pays-Bas, 3,5 M\$; Allemagne, 0,7 M\$. Il s'agit principalement de dons et de prêts préférentiels.

¹⁵ Avant la guerre, les entreprises du secteur socialisé et un grand nombre d'habitations relevaient de la notion de " propriété. Sociale ".

sur toute la période 1996-1999.

■ *Télécommunications*

Malgré les pressions internationales, les dirigeants des entités ont choisi de développer chacun leurs propres systèmes de télécommunications. Ainsi, alors que les lignes téléphoniques avec l'étranger ont été remises en route, il est impossible de se téléphoner d'une entité du pays à l'autre !

■ *Santé*

95 M\$ (dont 15 de la Banque mondiale) ont été approuvés en septembre 1996 dans le cadre du programme pour les services hospitaliers. Par ailleurs, 30 M\$ **(16)** ont été affectés aux victimes de guerre dans le cadre d'un projet de deux ans à partir de juin 1996.

Les hôpitaux détruits, le matériel de santé inadapté, la formation interrompue, pendant les années de guerre et la rupture dans la recherche sont les principales causes des problèmes actuels dans ce secteur. Mais le déficit en personnel qualifié est aussi un facteur préoccupant. Une aide internationale pour l'augmentation des salaires des personnels soignants pourrait favoriser leur retour. Par ailleurs, dans la partie musulmane du pays, la politique monétaire restrictive du plan de stabilisation et les priorités militaires ont placé les autorités dans l'incapacité de payer régulièrement les salaires, d'où des mouvements de contestation dans les hôpitaux : c'est un exemple de la difficulté de gérer simultanément les conséquences des politiques de stabilisation et les besoins de la reconstruction. La prolongation de la phase, de "*continuum*" humanitaire pourrait permettre d'y répondre. Dans la partie croate, la situation est moins grave, même si, là aussi, il y a diminution du nombre de médecins, aggravée par le départ des étudiants en médecine et en pharmacie vers l'université de Zagreb. Dans la partie serbe, on retrouve les mêmes problèmes que, dans la partie musulmane, mais en outre les sanctions économiques ont provoqué un manque de médicaments et d'appareils médicaux.

Les trois parties du pays ont hérité d'un système où les établissements de soins militaires sont mieux équipés et mieux dotés que les civils. En outre, un certain nombre d'anciens combattants démobilisés se retrouvent sans couverture sociale. Par ailleurs, il conviendrait d'établir un cadre légal et des incitations à l'exercice de la médecine privée de manière à favoriser le retour des médecins. Pour 1996 et 1997, l'IMG a participé, en collaboration avec l'OMS, les autorités locales et d'autres organisations internationales à élaborer des projets de réhabilitation de 60 centres de soins, dont la moitié spécialisés en soins psychologiques, ainsi que de plusieurs hôpitaux. Un projet spécifique de 30 M\$ a été mis en place pour la réinsertion des victimes de guerre **(17)**.

■ *Industrie*

Le problème de l'industrie découle du fait que, certaines entreprises ne pouvant espérer être rentables à moyen terme, leur reconstruction ne devrait pas être prioritaire. Mais, face aux graves problèmes d'emploi, la hiérarchisation des priorités ne tient pas

¹⁶ Dont Banque mondiale, 10 M\$ (dont 5 de dons et 5 de prêts) ; UE, 5,0 M\$; Commission européenne, 2,0 M\$; Italie, 3,2 M\$; Canada, 1,2 M\$; Islande, 0,7 M\$; OMS, 0,3 M\$; PNUD, 0,3 M\$; Recherche de cofinancement, 7,3 M\$. Il s'agit principalement de dons et de prêts préférentiels.

¹⁷ Dont 12,6 M\$ pour les personnes souffrant de problèmes psychiques, 6,0 M\$ pour les prothèses, 8,5 M\$ pour la rééducation orthopédique, 1,8 M\$ pour la mise en place d'unités pour l'exécution du projet (PIU).

toujours compte des réelles capacités de certaines entreprises (mines, métallurgie, textiles) à affronter de futurs marchés. Il a été prévu initialement des crédits de 280 M\$ pour couvrir les besoins en capitaux des entreprises, mais la lenteur de distribution des fonds a amené des corrections. Des programmes spécifiques ont été mis en place pour le développement des PME. La reconstruction des industries devrait permettre d'absorber un nombre important de démobilisés et de personnes déplacées, notamment dans la construction et ses matériaux (cimenteries ...), mais aussi dans l'agro-alimentaire, le textile, le cuir, les dérivés du bois. Tout au long de l'année 1997, des industries devraient être privatisées, ce qui posera des problèmes de restructuration et de liquidation. Une attention particulière devra être accordée à l'atténuation des effets sociaux et aux besoins de la transition. Une solution pourrait consister à augmenter les crédits destinés au développement des petites entreprises. D'autre part, il faudrait remédier, lors des opérations de reconstruction, à la très forte pollution de certaines zones industrielles.

■ *Eau et sanitaire*

La Banque mondiale a proposé en décembre 1995 un programme de 380 M\$ pour trois ans à partir de 1996, répartis sur trois projets. Il s'agit dans un premier temps de fournir de l'équipement (véhicules, ordinateurs, équipement de bureau et instruments de contrôle) aux entreprises chargées de l'alimentation en eau, des égouts et de l'évacuation des déchets dans 40 municipalités ; rénover les services d'alimentation en eau, d'assainissement et de traitement des déchets dans 20 municipalités. Certains projets sont préparés en collaboration avec des organisations humanitaires. Mais on observe parfois des superpositions inutiles, par exemple à Gorazde. La territorialisation politique pèse particulièrement lourd sur les questions de contrôle de l'eau, avec parfois des projets inutilement complexes et coûteux.

■ *Agriculture*

Un programme de reconstruction d'urgence du secteur agricole dans le cadre de la première année a permis d'affecter 50,4 M\$ (dont 20 de la Banque mondiale) pour 12 mois à partir d'avril 1996 sur le *Trust Fund*. Les programmes de ce secteur concernent des transferts de ressources, des importations de machines et de cheptel, des soins vétérinaires, de l'assistance technique. Mais la propriété des terres demeure toujours une question sensible. Des dispositions de restitution de biens nationalisés en 1945 ont été adoptées, qui s'opposent à la nécessaire restitution des terres des déplacés actuels. Ce secteur est prioritaire parce qu'il doit conduire à dénouer la dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire.

■ *Education*

Pendant la guerre, des écoles ont été détruites, des cursus interrompus et les salaires des enseignants irrégulièrement versés. Un programme spécifique doit assurer aux enseignants un salaire de 80 à 100 \$ par mois en 1996, 135 \$ en 1997 et 170 \$ en 1998. Malgré ces efforts, lors de la rentrée de septembre 1996 on a pu constater un déficit d'enseignants. Mais il existe aussi un déficit d'élèves.

Dans l'enseignement supérieur, il y a également moins d'étudiants mais, paradoxalement, plus d'universités qu'en 1992. En effet, chaque entité veut développer son

propre système : on a ainsi ouvert quatre facultés à Pale, petite localité qui compte bien peu d'étudiants. De fait, au sein de la République serbe, une polémique est en cours entre, développer l'université de Banja Luka et décentraliser dans des villes moins importantes tout en maintenant à Pale les départements universitaires qui ont quitté Sarajevo au début de la guerre. Reste que la forte diminution du nombre d'étudiants risque de porter préjudice à long terme au développement du pays. Dans la Fédération croato-musulmane, beaucoup d'étudiants sont partis à l'université de Zagreb. Cette hémorragie devrait être mieux prise en considération par les programmes d'aide à l'éducation.

Par ailleurs, si l'aide permet d'acheter du matériel et de payer les enseignants, il faut remarquer que le contenu de l'enseignement, notamment en histoire et en littérature, vise dans bien des établissements à valider la politique nationaliste des partis au pouvoir.

La reconstruction du système éducatif concerne enfin les projets de reconstruction des bâtiments : 30 % à 50 % des établissements ont été endommagés.

■ *Déminage*

Une structure temporaire, le Groupe pour le déminage, composé des représentants des gouvernements locaux, de la Croix Rouge, de l'IFOR et d'organisations non gouvernementales a été mise en place afin de coordonner les efforts internationaux, ainsi qu'un Centre des actions de déminage sous la tutelle des Nations unies. Cet organisme a réalisé un programme de 67 M\$ auquel participent plusieurs pays donateurs. La participation de la Banque mondiale, est ici relativement faible mais des pays comme le Canada, la Belgique et le Danemark ont prévu de s'associer au projet.

Le 31 juillet 1996, la Banque mondiale s'est davantage impliquée dans le processus de reconstruction en mettant à disposition des crédits supplémentaires d'un montant de 75,6 M\$, portant ainsi à douze le nombre de projets pour l'année 1996. Ils ont bénéficié de crédits accordés aux conditions de l'AID (sur 40 ans avec 10 ans de différé). Ces fonds sont affectés au déminage, aux réparations de bâtiments, à la reconstruction du secteur électrique, à l'emploi et au génie civil ainsi qu'à la démobilisation et à la réinsertion. Au total, la participation de la Banque mondiale pour 1996 devrait être de l'ordre de 350 M\$, dont 50 de dons sur les bénéfices de la BM et 300 aux conditions AID.

Concernant les deux derniers volets, l'ampleur du chômage est actuellement une source d'inquiétude majeure, car sa persistance pourrait à terme menacer la reprise économique et la paix. On tente d'y répondre par une politique keynésienne : l'accent est mis sur des travaux de génie civil à forte intensité de main-d'œuvre. 440 sous-projets de ce type sont financés par la BM et des " Fondations d'emploi et de formation " sont créées tant dans la Fédération croato-musulmane qu'en République serbe. Par ailleurs, les donateurs ont décidé de financer une assistance technique pour remettre sur pied des structures d'information sur le marché du travail, favoriser la formation et aider le développement des petites entreprises. Le coût total de ce programme de deux ans à partir d'août 1996 est de 45 M\$, dont 41,4 M\$ pour les travaux publics dans le cadre de sous-projets municipaux et 3,6 M\$ d'aide aux Fondations pour l'emploi et aux Départements des travaux publics des autorités locales. Sur ces sommes, 30 M\$ devraient aller à la Fédération croato-musulmane et 15 à la République serbe.

La démobilisation¹⁸ et la réinsertion de 425 000 anciens combattants dans la vie civile sont cruciales pour l'avenir de la paix. Le programme prévu s'élève à 20 M\$¹⁹, pour une durée de deux ans à partir d'août 1996. La stratégie adoptée a permis de décentraliser les programmes au niveau cantonal, régional et municipal ainsi que de dégager des priorités à court et à moyen terme.

Enfin, un programme a été mis en place en septembre 1996 pour favoriser la transition systémique, ce qui porte à treize le nombre de projets spécifiques mis en oeuvre en 1996 et bénéficiant des conditions AID. Il s'élève à 110 M\$, dont 90 de la Banque mondiale et 20 des Pays-Bas. Il s'agit d'une assistance technique, dont l'objectif est de permettre l'élaboration et la réalisation de réformes structurelles, d'un cadre légal approprié pour les privatisations, et d'aides institutionnelles.

En République serbe, par suite de l'absence des dirigeants politiques à la deuxième Conférence de Bruxelles et de l'application du principe de conditionnalité, le processus de reconstruction se met en place plus lentement²⁰ que dans la Fédération croato-musulmane. La participation de ses représentants à la Conférence de Paris en novembre, puis à la Conférence de Londres en décembre 1996 devrait permettre de corriger cette situation.

Le FMI face à la Banque centrale

Devenue membre du FMI le 20 décembre 1995, la Bosnie-Herzégovine a vu s'ouvrir les portes de la Banque mondiale et des autres organisations financières internationales. L'adhésion a été possible grâce à la Banque centrale des Pays-Bas, qui lui a accordé un crédit de 37,2 M\$ pour les arriérés de dettes hérités de l'ex-Yougoslavie. Dès lors, un crédit du FMI de l'ordre de 45 M\$ lui a été accordé, qui lui a permis de rembourser la Banque centrale des Pays-Bas. Sa première part de participation a été fixée à 179,4 M\$, et ses DTS à 121,2 M\$ destinés principalement au fonds de réserves en devises. Dans cette somme sont inclus les 30 M\$ accordés aux pays sortant de la guerre. Comme il n'y avait pas de Banque centrale commune des entités, les fonds ont été attribués à la Banque centrale de Sarajevo. Le FMI ayant des bureaux à Sarajevo depuis octobre 1995, des études ont préparé les futures politiques économiques.

En décembre 1995, le Département des affaires fiscales du FMI a évalué trois priorités dans le domaine fiscal pour la période de 1996-1999 : l'introduction de la TVA, l'évaluation de la situation fiscale en République serbe, l'esquisse d'un système d'impôt sur le revenu pour la Fédération croato-musulmane ; ainsi que la préparation d'une loi budgétaire, l'établissement d'une unité macro-fiscale au sein du ministère des Finances

¹⁸ Selon les accords de Dayton, la démobilisation doit d'abord concerner les personnes qui peuvent rentrer dans leur lieu de résidence habituel et retrouver leur travail, puis celles qui doivent poursuivre leurs études interrompues par la guerre. En avril 1996, 145 000 personnes étaient démobilisées dans la Fédération croato-musulmane et 150 000 dans la République serbe.

¹⁹ Dont Banque mondiale, 7,5 M\$; Pays-Bas, 0,4 M\$; Recherche de cofinancement, 12,1 M\$.

²⁰ Au total, 60 M\$ auraient été affectés jusqu'en octobre 1996 à la reconstruction en RS. Sur cette somme, une tranche de 20 M\$ devait avoir été débloquée avant la fin de 1996, une fois les projets de reconstruction définis. Les autres 40 M\$ devaient être versés ultérieurement. Il s'agit de crédits à taux préférentiel de 40 ans. En outre, 9 M\$ supplémentaires auraient déjà été déboursés suite à des accords avec la Banque mondiale et le FMI.

de la Fédération et l'assistance technique pour l'introduction d'un système d'identification des taxes. Par ailleurs, le Département des affaires monétaires et des échanges du FMI s'occupe de façon intensive depuis fin juin 1996, en collaboration avec le département Europe et des départements de la Banque mondiale, de la mise en place de la Banque centrale (21). Ce point, dont dépend l'harmonisation économique entre les entités, est très sensible. Une assistance technique est fournie pour l'élaboration d'une législation sur les banques commerciales et la création d'une Agence fédérale pour leur supervision. Chaque entité ayant adopté des systèmes différents de mesure de la balance des paiements, le FMI a pour tâche d'harmoniser ces systèmes et aussi d'améliorer l'information statistique sur l'évolution des prix.

Ainsi, si la Banque mondiale joue un rôle majeur pour la partie structurelle et sectorielle de la reconstruction, en collaboration avec l'UE et les agences spécialisées, le FMI intervient dans la préparation des futures politiques macro-économiques.

Les objectifs de la BERD

La BERD s'est engagée dès 1992 à intervenir en Bosnie-Herzégovine pour soutenir les efforts de paix. Mais, malgré sa présence dans plusieurs de projets multilatéraux, son intervention est restée assez limitée. C'est que la BERD a pour mission de poursuivre, dans les pays d'Europe centrale et orientale, des objectifs ciblés en faveur du secteur privé. Une fois passée la phase d'urgence, on peut donc s'attendre à des actions plus importantes de la BERD.

Les implications de l'Organisation de la conférence islamique

Les membres de l'OCI se sont réunis à Sarajevo le 10 avril 1996 pour préparer les modalités de leur participation à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, sous la forme d'une aide économique et militaire à la Fédération croato-musulmane. Mais les sommes n'ont pas été avancées. Le ministre iranien des Affaires étrangères a simplement annoncé à la presse que la participation de son pays serait de 50 M\$. Les autres pays sont restés vagues sur les montants et les modalités de leurs participations bilatérales. Au demeurant, les États-Unis ont demandé aux autorités de Sarajevo de refuser l'aide économique de l'Iran. Par ailleurs, si l'Arabie saoudite était présente à la réunion de Sarajevo, elle ne l'était pas un mois plus tôt à la Conférence d'Ankara qui avait permis de regrouper les moyens financiers pour l'armement de la Fédération : là aussi, l'imprécision demeure sur la future participation de ce pays à la reconstruction. Mais, lors du Forum économique du Golfe à Bahreïn, M. Sacirbey, vantant les mérites de l'économie bosniaque, estimait que l'aide des pays islamiques devait passer plutôt par des accords commerciaux avec des entreprises. Et de fait, il existe de nombreux contacts économiques, tels que, l'accord pour la création d'une entreprise commune entre les grandes entreprises bosniaques Unis, BNT, Famos (50 %) et la société iranienne Idro (50 %), les accords entre Energoinvest et la Libye pour un contrat de 59 M\$, signés

²¹ Selon la Constitution commune, le gouverneur de la Banque centrale doit être désigné par le FMI et ne peut être un citoyen de la Bosnie-Herzégovine ni d'un État voisin (un Français a été nommé). En outre, la Banque centrale ne pourra pas accorder de crédits par création monétaire pendant six ans.

en septembre 1996, ou encore la création d'une société mixte en Turquie entre Energoinvest et la société turque Etibank et bien d'autres. Ce choix a été réaffirmé en juin 1996, lors de la quatrième réunion de l'OCI pour la mobilisation des fonds destinés à la reconstruction. La Turquie a précisé qu'elle accorderait 50 M\$, dont 20 en dons. Le 7 novembre 1995, un accord de coopération avait été signé entre la Turquie et la Bosnie-Herzégovine, prévoyant la création d'une banque bosno-turque. Par ailleurs, en mars 1996, la Banque islamique de développement a proposé une aide de 23 M\$, dont 8 en urgence pour la construction de neuf centres d'éducation. Un grand nombre d'actions de pays islamiques passent aussi par l'intermédiaire de fondations privées, dont les projets sont souvent d'ordre culturel ou religieux.

Superposition des moyens bilatéraux

Chaque pays a mis en place ses dispositifs pour coordonner l'activité de ses entreprises intéressées par la reconstruction avec celle des organisations internationales et avec les besoins. Cela s'est traduit par l'ouverture de Chambres de commerce bilatérales et une forte activité des attachés commerciaux des ambassades. Les États-Unis bénéficient des structures déjà existantes de l'USAID, qui aide principalement la Fédération croato-musulmane. Malgré la forte baisse de son budget en 1995 et de nouveau en 1996, l'USAID s'est engagé à fournir des crédits en trois tranches aux entreprises bosniaques dont la première, de 65 M\$, a été mise à disposition à partir de juin 1996. Prioritairement, l'USAID aide les entreprises privées de Sarajevo ou des lieux où sont déployées les forces américaines, particulièrement celles qui peuvent créer des emplois : ainsi la centrale thermique de Kakanj a reçu en septembre 1996 près de 14 M\$ pour sa remise en état. Par ailleurs, les États-Unis ont mis en place des structures administratives pour adapter l'aide aux besoins locaux, dont une mission spéciale confiée à un homme d'affaires, M. Sklar, qui bénéficie d'une liberté de manœuvre assez large et s'emploie à promouvoir les intérêts des entreprises américaines. Ajoutons la présence d'ingénieurs, d'experts et parfois même de représentants d'entreprises américaines en uniforme dans le cadre du contingent. La France, les Pays-Bas, la Suède, l'Italie ou le Royaume-Uni ont une intervention plus modeste et plus souple. L'Allemagne, si présente dans la crise yougoslave en 1991 et 1992, est en retrait dans le processus de reconstruction. Son action passe principalement par la coopération commerciale entre entreprises.

Afin d'éviter une superposition stérile, un tableau de bord récapitulatif est établi à chaque réunion des donateurs. La Suède participe ainsi avec la société Ericsson à la mise en place, des réseaux de télécommunications, la contribution de la Finlande concerne plus spécialement les systèmes de chauffage, la France s'occupe, avec des sociétés de construction, de la réparation de l'aéroport de Sarajevo et autres infrastructures, l'Italie de la mise en place des transports urbains...

Parmi les pays de la région, la Slovénie a décidé, en décembre 1995, de participer à la reconstruction avec une participation de 2,89 M\$ par an pour la période 1997-1999, à laquelle il faut ajouter une assistance technique de 360 000 \$. La RFY participe aussi avec 10 M\$ destinés à l'ensemble du territoire, et non à la seule République serbe, en signe d'attachement aux accords de Dayton. La faible participation de la Croatie (0,5 M\$) contraste avec ses intérêts économiques dans la région. La participation

macédonienne est également très faible (0,1 M\$) mais dénote un intérêt. Tous ces fonds sont débloqués très lentement mais les accords entre les entreprises pourraient rétablir, à terme, d'anciens réflexes économiques.

D'autre part, un grand nombre d'accords commerciaux s'effectuent directement entre les entreprises locales et celles des pays donateurs dans le cadre de *joint ventures*, par exemple entre les sociétés bosniaque Unioninvest et italiennes Polo et CBS, entre Volkswagen et Unis, entre des sociétés bosniaques et celles de pays islamiques ou encore dans le cadre d'accords entre les sociétés locales et internationales pour décrocher les contrats des appels d'offres pour la reconstruction. Des foires commerciales, comme celle de juin 1996 à Sarajevo intitulée " Construction, Reconstruction ", à laquelle ont participé 25 pays et les entreprises de la Fédération croato-musulmane, permettent de nouer des liens. Mais la multiplication des efforts de reconstruction a tout de même conduit à une certaine confusion due au manque de coordination entre les moyens multilatéraux et bilatéraux.

Les coordinations pour la reconstruction

Entre les besoins, les moyens mis en oeuvre et la réalisation des projets, des structures de coordination ont été nécessaires. Sur un plan général, la coordination a permis la hiérarchisation des priorités, à partir des évaluations de l'IMG ou des commissions mixtes composées de représentants des organisations internationales et des membres des ministères bosniaques concernés. La Commission européenne, le Haut Représentant des Nations unies, la Banque mondiale et d'autres organisations internationales ont ouvert des délégations à Sarajevo, dont les représentants participent à des commissions mixtes régulières avec l'IFOR, l'IMG et les autorités locales. Il y a bien coordination dans la mise en oeuvre des aspects civils des accords de Dayton. D'autre part, une " coordination opérationnelle " a été mise en place sur le terrain. Une Commission mixte intérimaire, composée des Premiers ministres de la Bosnie-Herzégovine et présidée par le Haut Représentant, s'occupe des aspects politiques et constitutionnels. La Commission civile mixte (JCC), qui se réunit plusieurs fois par mois au bureau du Haut Représentant à Sarajevo, s'occupe de la reconstruction économique, du retour des réfugiés et des personnes déplacées ; les représentants de l'IFOR et du HCR y participent. Quatre Commissions civiles mixtes régionales ont été établies pour le Nord, l'Ouest, le Sud et la région de Sarajevo. Leur rôle est de favoriser les liens entre les entités. Toutes ces commissions ont été mises en place à la fin mars 1996. Le Haut Représentant n'est pas censé intervenir dans les conditions de financement, mais doit régler les problèmes politiques lorsque les entités refusent certains projets. Par exemple, en matière de télécommunications, il peut trancher en faveur d'une gestion décentralisée ou centralisée du programme. Il dispose d'un pouvoir de sanctions lorsque les projets acceptés ne sont pas respectés.

Pour coordonner les projets de la Banque mondiale ont été mises en place des " unités de coordination des projets ". Lorsque les programmes sont définis, les acteurs économiques intéressés doivent se faire connaître aux " unités de mise en oeuvre des projets " qui ont un rôle de supervision et de contrôle, lequel ne va pas toujours sans conflits.

Les modes de coordination ont déjà évolué. Au début du processus, il y a eu surtout une coordination de fait pour le " Programme d'aide essentielle " de PHARE, celui-ci s'intégrant parfaitement, en effet, dans les plans de la Banque mondiale. Mais ces deux organisations ont eu des banques de données distinctes jusqu'en juin 1996 et la coordination souffrait du manque d'ajustement des informations. Depuis, lorsque des divergences apparaissent au niveau des chiffres, les réunions de suivi permettent de les réduire. Les réunions intermédiaires ont permis par ailleurs d'adapter les programmes à la réalité économique et politique du pays. Si 1,8 milliard \$ ont été annoncés initialement, les corrections successives permettront peut-être de réduire ce montant. Au début de 1996, la marge d'erreur entre les chiffres annoncés et l'affectation réelle était de 50 %, elle était tombée à 5 % en novembre. Reste que, en dépit des différentes coordinations, les acteurs de la reconstruction revendiquent leurs autonomie ; c'est le cas par exemple de certains programmes de l'Union européenne.

Le FMI coordonne également ses actions avec les organisations internationales et les autorités locales. Par ailleurs, la BERD participe à la Commission des entreprises publiques qui dirige les opérations de secteurs clés comme l'énergie, les chemins de fer, les routes ou les postes. Par ce biais, la BERD devrait participer aux futures restructurations et privatisations.

La Conférence de Paris du 14 novembre 1996 a posé la nécessité de créer une *Economic Task Force* au sein du bureau du Haut Représentant, en collaboration avec les autres organisations internationales, avec une mission de coordination et de planification de la reconstruction. Malgré tous ces efforts, il n'est pas aisé de mettre en place une coordination globale. C'est que la question touche à des enjeux de légitimité.

Vers une lente adaptation à la réalité du terrain

Malgré la lenteur de la distribution des fonds, les réunions des donateurs ont permis d'engager un processus irréversible. Ainsi, tout au long de l'année 1996, les premiers signes économiques des effets de la reconstruction se sont fait sentir : reprise de la production, augmentation des salaires, meilleure distribution des biens. Malgré ces éléments positifs, les disparités entre les trois entités sont toujours là, la démobilisation n'a pas été suivie d'une augmentation massive de l'emploi, des grèves ont éclaté dans différents secteurs et les rapports institutionnels entre les entités et la Fédération restent instables. Les acteurs internationaux de la reconstruction se sont donc engagés dans un processus dont ils ne mesurent pas encore les impacts et les limites. Le cadre légal de Dayton a posé une première strate, mais d'autres sont rapidement venues s'y superposer : les engagements des donateurs, l'organisation de la coordination des actions, la prévision et la réalisation des projets, l'évolution de la situation politique interne et les enjeux stratégiques réels des acteurs internationaux. A chacun de ces niveaux, jusqu'en novembre 1996, se sont manifestés des désaccords qui ont ravivé la crainte d'une reprise du conflit. Par ailleurs, si les accords de Dayton constituent le socle de la reconstruction, il n'en reste pas moins que certains acteurs doutent de leur

pertinence. L'image de la reconstruction souffre de la fragilité du terrain sur lequel elle repose.

Entre espoirs et réalités (le faible taux de retour des réfugiés étant le premier motif de déception), on peut tenter de dégager une vision de la Bosnie-Herzégovine au début du siècle prochain. Elle devrait retrouver, entre 2001 et 2005, son PNB par habitant de 1991. Mais entre-temps, la division risque de s'accroître et les pouvoirs politiques nationalistes de se consolider. Les acteurs internationaux, conscients de ces zones d'ombre, se trouvent impliqués dans un processus dont l'issue est incertaine.

Évolution du PNB/par habitant 1991-2005 (M\$)

Années	1991	1994	1995	1996	1996-2000	2001-2005
PNB/hab	1 872	...	524	728	1 150	2123

Source : Banque mondiale

Il reste toutefois des marges de manoeuvre. Ainsi l'attribution des aides à la reconstruction assortie d'une conditionnalité élargie, principe incomplètement respecté jusqu'ici, pourrait être développée. Mais surtout, la connaissance du passé, et des caractéristiques de l'économie bosniaque sont des préalables au succès d'une telle entreprise.

Sous domination ottomane pendant plus de cinq siècles, le pays n'a pas connu un réel développement économique, excepté le commerce et l'artisanat dans les villes. Ce n'est qu'à partir de l'annexion austro-hongroise qu'un modeste essor économique s'est produit. Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que la Bosnie-Herzégovine connaisse une forte croissance. L'accent a été mis alors sur le développement de l'industrie lourde et l'utilisation des capacités énergétiques. La Bosnie-Herzégovine a rapidement pris la première place dans l'ancienne Yougoslavie pour l'extraction du fer : les mines de Ljubija et Vares contenaient 85 % des réserves nationales selon les statistiques fédérales de 1989. Sur cette base s'est développé le complexe sidérurgique de Zenica (57 000 salariés en 1991). Le charbon est une autre richesse du pays avec de nombreuses mines, principalement en Bosnie centrale (Zenica, Kakanj, Breza, Banovici) mais aussi à l'est (Miljevina, près de Foca, et région de Mostar). Plusieurs centrales thermiques importantes ont été construites pendant cette période d'industrialisation. Celles de Tuzla, Zenica et Kakanj jouaient un rôle significatif pour l'économie locale. On trouve en outre des mines de bauxite représentant 50 % de la production yougoslave (Mostar, Jajce, Bosanska Krupa, et dans la région entre Vlasenica et Zvornik). Ceci a principalement favorisé le développement de la métallurgie dans la région de Mostar et à Zvornik. Dans le bassin de Tuzla et le long des rivières Una et Vrbas, on trouve aussi des gisements de lignite. Dans d'autres régions, on extrait du zinc et du plomb (à Olovo et Srebrenica) ainsi que du manganèse (à Cevljanovici). Avec un fort potentiel hydroélectrique, la Bosnie-Herzégovine occupait également une place prépondérante dans l'ancienne fédération. Les rivières Drina et Neretva ont été particulièrement exploitées à cet effet, avec des centrales à Zvornik et Bajina Basta sur la Drina et Jablanica et Rama sur la Neretva. La production énergétique du pays a été multipliée par 47 entre 1939 et 1989. Une importante industrie chimique s'était également

à Lukavac, non loin de Tuzla. Les importantes ressources forestières ont permis en outre le développement des industries du traitement du bois, notamment avec l'entreprise Sipad. La production de cellulose s'est développée à Maglaj, Prijedor et Banja Luka. Dans la région de Sarajevo étaient concentrées différentes industries, des unités de production automobile (à Hrasnica et Vogosca) et de construction avec Energoinvest (50 000 salariés en 1991).

Malgré ce rapide développement industriel, la Bosnie-Herzégovine pâtissait encore de plusieurs facteurs défavorables : réseau routier insuffisant, trop d'ouvriers peu qualifiés, moyens de production parfois inadaptés. En outre, la population avait tendance à migrer vers la Sloénie, où les salaires étaient plus élevés.

L'évolution économique de la Bosnie-Herzégovine a suivi les différentes phases de l'après-guerre. De 1945 à 1947, c'est la reconstruction. De 1947 à 1951, le premier plan quinquennal, portant principalement sur l'industrie lourde. La loi sur la gestion ouvrière des entreprises, qui donnera plus tard l'autogestion, date de juillet 1950 : ainsi, jusqu'en 1956 se développera le concept de propriété sociale dans le cadre de la poursuite de l'industrialisation. La période 1956-1964 voit une diversification active de l'économie. De 1965 à 1974, l'accent sera mis sur la spécialisation et la recherche de marchés extérieurs. A cette époque se développent également les rapports interentreprises, avec des processus d'intégration horizontale et verticale. Par exemple, le complexe sidérurgique de Zenica verra converger autour de lui des entreprises plus petites installées dans d'autres communes ou d'autres Républiques. Cette interdépendance va se généraliser, créant une logique d'intégration au sein de la Yougoslavie, particulièrement marquée en Bosnie-Herzégovine. La période de 1971 à 1982 sera marquée par le développement de l'autogestion, surtout après la Constitution de 1974 et la loi de 1976 sur le travail associé, mais aussi par une série de crises : baisse de la production, multiplication des mauvais investissements, augmentation des déficits et du chômage. L'inflation devient préoccupante, la dette extérieure, vertigineuse ; et les exportations baissent.

A partir de 1982-83, les modèles de développement suivis jusque-là sont remis en question dans le cadre du programme de stabilisation économique à long terme. Celui-ci, en vigueur jusqu'en 1988, ne permettra pourtant pas d'aplanir les contradictions internes du système. La réforme plus fondamentale de 1988 est tardive et intervient dans une situation d'hyperinflation et de ruptures politiques à plusieurs niveaux : entre les Ligues des communistes des différentes Républiques et entre les pouvoirs fédéral et républicains. En outre, la spécificité du système bancaire dans ses rapports avec les organisations de travail associés rendait difficile toute tentative de privatisation. La Bosnie-Herzégovine se heurtait d'autant plus violemment à tous ces problèmes que son développement économique remontait à la première période d'industrialisation et que sa diversification était relativement faible, le secteur tertiaire étant moins important que dans les autres régions de l'ancienne Fédération²².

Le problème majeur de l'économie bosniaque est la prédominance des industries de type cimenterie ou sidérurgie (une seule gamme de produits), voire d'entreprises à

²² En 1989, 83,4 % de la population était non agricole, 25,5 % de la population active était au chômage et 44 % des personnes occupées étaient employées dans l'industrie. L'activité agricole avait aussi connu un développement considérable après la Seconde Guerre mondiale, mais dans le cadre de petites exploitations.

intégration verticale et orientés vers les marchés extérieurs, mais peu diversifiées (chimie, bois ou agroalimentaire), tandis que les entreprises technologiquement développées, diversifiées, plus souples et capables de créer différents partenariats avec les entreprises étrangères (Energoinvest, Unis, Borac, Travnik etc.) sont peu nombreuses. Le marché yougoslave s'étant désagrégé, elles vont devoir s'imposer sur les marchés extérieurs, et elles n'y sont pas prêtes. Le fait que l'économie est politiquement contrôlée par les partis nationalistes au pouvoir n'est pas de nature à les y aider.

Depuis 1992, le visage économique du pays a changé. La partie musulmane hérite des potentiels industriels se trouvant sur son territoire, comme les complexes sidérurgiques de Zenica, les entreprises de constructions de Sarajevo, les industries chimiques de la région de Tuzla, grosses entreprises qui devront se restructurer et se privatiser. La zone croate, à l'origine moins développée, tire profit de sa position stratégique, avec le port de Ploce et la ligne ferroviaire Ploce-Mostar-Sarajevo. La République serbe a moins de villes sur son territoire et donc moins de centres industriels. Mais il existe dans cette partie du pays des industries textiles, d'électroménager et de bois. Malgré leurs caractéristiques propres, les trois entités ont hérité d'une structure économique commune, caractérisée par une décentralisation régionale des systèmes financiers, fiscaux et des entreprises.

L'évolution des systèmes financiers

Le 15 janvier 1993, la Banque nationale de Bosnie-Herzégovine a été créée en tant que Banque centrale du pays. Sa sphère d'influence comprend uniquement les zones à majorité, musulmane. Il y a en tout 28 banques sous contrôle de la Banque centrale. Elles bénéficient auprès de la Banque centrale de facilités de crédit, qui sont supposées aider à la reconstruction par des crédits ciblés sur les secteurs alimentaires et les échanges extérieurs. Pourtant, la demande d'accès à ces facilités de crédits sélectifs a été extrêmement limitée. D'autre part, au niveau des banques commerciales, plusieurs raisons, dont la complexité juridique du système des garanties hypothécaires, rendent difficile l'attribution des crédits. L'hyperinflation de 1993-1994 a conduit à l'utilisation du deutschemark et du dollar comme monnaies d'échanges légales. La réforme monétaire du 14 août 1994 limitait les opérations internes au nouveau dinar tout en conservant le DM pour certaines opérations. Cette politique a été suivie d'une politique monétaire restrictive, ce qui a permis de stabiliser l'inflation et d'accumuler 74 M\$ de réserves en devises à la fin 1994. En 1995 et 1996, le taux de convertibilité sur le marché noir était très différent du taux officiel.

Dans la partie à majorité croate, une autre monnaie, la kuna, a été adoptée, mais aucune Banque centrale séparée n'a été instaurée. Les neuf nouvelles banques commerciales étant liées au système croate, l'épargne nette de la région s'est reportée, en 1993 et au début de 1994, vers la Croatie. Les autorités croates de Mostar ont donc imposé officiellement en 1994 un contrôle des flux financiers. Le DM, le dollar et la kuna croate ont été déclarées monnaies légales et une convertibilité totale existe depuis entre les trois monnaies.

Malgré l'établissement d'une Banque centrale à Banja Luka, la République serbe de Bosnie a conservé des liens étroits avec le système monétaire de la RFY. Le dinar yougoslave est toujours la monnaie officielle sur ce territoire et a continué d'être utilisé après les sanctions économiques décrétées en août 1994 par la RFY. Pour faire face

à la crise des liquidités, conséquence de la politique monétaire restrictive, un système interne de chèques a été mis en place, mais ils se sont dépréciés tout au long de l'année 1996. Le secteur financier de la République serbe comprend 30 banques commerciales, un système d'épargne postale et des compagnies d'assurances. Certains secteurs, comme l'agriculture ou des industries orientées vers l'exportation, relèvent d'un système de crédit sélectif à taux réglementé. Là aussi, la distribution des crédits s'effectue difficilement.

Certaines entreprises et banques sont éphémères, elles disparaissent pour renaître sous un autre nom, ce qui facilite les détournements de fonds. En outre, selon les observateurs des organisations internationales, les activités criminelles se sont introduites dans le système bancaire et financier.

De la fiscalité de guerre à une fiscalité de paix

Les accords de Dayton ayant laissé des vides dans le domaine de la politique fiscale, les entités revendiquent chacune l'autorité fiscale, et la mise en place d'une réelle centralisation au niveau de la Fédération et des futures instances de l'État reste problématique. Le fédéralisme fiscal imparfait non seulement fragilise les institutions centrales mais constitue une source de disparités régionales. On retrouve là des problèmes déjà présents dans l'ancienne Fédération, qui connaissait elle aussi une structure fiscale décentralisée. Un processus de centralisation fiscale avait été lancé à la fin des années quatre-vingt dans la plupart des Républiques, dont la Bosnie-Herzégovine, par le biais de l'Office de prélèvement social. Cette structure combine plusieurs fonctions : de paiement, de perception de l'impôt et de douane, d'audit financier, et détient une réserve de liquidités pour le système bancaire. Sous la pression politique, elle a parfois alloué des crédits à certaines entreprises à travers des comptes bancaires spéciaux, contournant le contrôle de la Banque centrale. Cet organisme a disparu avec la guerre. A sa place, trois bureaux de paiement se sont créés, un par entité, et les systèmes et les politiques fiscales ont évolué indépendamment malgré cet héritage commun.

Au moment de l'éclatement du conflit, le système fiscal s'est effondré dans la partie restée sous le contrôle de Sarajevo. Le gouvernement s'est donc engagé dans une politique monétaire aux conséquences inflationnistes. Jusqu'en juin 1994, à peu près 80 % des dépenses gouvernementales ont été financés par un crédit de la Banque centrale, ce qui a alimenté l'hyperinflation. Pour augmenter ses ressources financières, le gouvernement de Sarajevo a tenté de mettre en place un système d'imposition des réfugiés en Allemagne, provoquant ainsi une crise diplomatique avec ce pays. Le programme de stabilisation mis en place à l'été 1994 a été accompagné de plusieurs réformes qui ont recentralisé la collecte des taxes et ont restauré un système de prélèvement obligatoire. Ces réformes ont permis d'augmenter de façon significative les revenus de l'Etat. Un Office fiscal a été créé sur la base de l'ancien « Office de prélèvement social » et sous le contrôle de la Banque nationale. Dans le budget préparé vers la fin de l'année 1995, presque la moitié des dépenses était consacrée aux besoins de l'armée, la majeure partie du reste couvrant les dépenses de fonctionnement des institutions gouvernementales et les retraites (qui ne sont pas payées régulièrement). Les autorités connaissent une pénurie monétaire qui provient de la nécessité de maintenir la politique

restrictive du programme de stabilisation, et de l'impossibilité d'exercer un contrôle fiscal sur l'ensemble du territoire. Cette situation s'est soldée par des tensions sociales tout au long de l'année 1996, avec notamment des grèves dans le secteur de la santé et chez les mineurs. La tension budgétaire est encore aggravée par le poids croissant des crédits militaires. Les autorités ont développé des stratégies parallèles de création monétaire fictive, qui devront être absorbées par le processus de privatisation, mais qui ont permis de contenir les mouvements sociaux et de ne pas mécontenter l'électorat du SDA avant les élections de septembre. L'irrégularité du versement des salaires a pour conséquence celle de la collecte de l'impôt sur le revenu. Aussi, les ressources fiscales sont-elles essentiellement constituées des taxes sur les ventes, des douanes, des impôts sur les sociétés (notamment une taxe introduite en 1995 sur les profits) et des contributions sociales. Les principales sources de devises sont les contributions indirectes, les douanes, des sources diplomatiques (tarifs consulaires) et des contributions de la diaspora. Les revenus des douanes souffrent de l'existence d'autorités multiples à l'intérieur de la Fédération. Ainsi la partie croate retenait les taxes douanières levées sur son territoire. La position privilégiée de cette entité a permis un drainage important de flux financier vers les autorités de Mostar. Avec les accords de l'année 1996, les revenus des douanes devraient revenir aux autorités de Sarajevo. Mais les problèmes fiscaux sont aussi le reflet des rapports entre parti et Etat, puisque le budget de l'Etat est devenu celui du parti au pouvoir -confusion dénoncée par les partis d'opposition.

Un système fiscal séparé s'est développé dans la partie croate entre 1993 et 1994. Pourtant le système de prélèvement, les administrations douanières, l'administration des impôts et le budget ressemblent en de nombreux points à celui mis en place dans la partie musulmane. Les principales ressources budgétaires sont les douanes, les contributions indirectes, les taxes sur les ventes, la taxe professionnelle, les taxes sur les revenus et les impôts sur les sociétés. En 1995, le budget a atteint environ 150 millions de DM, auxquels il faut ajouter les trois fonds extrabudgétaires (retraites, santé et chômage), soit 120 millions de DM, ainsi que le fonds qui gère les ressources provenant de l'étranger, principalement de la diaspora, pour les besoins militaires, mais dont le montant reste inconnu. Le budget principal couvre l'administration, les financements supplémentaires de l'armée, les transferts sociaux et les subventions aux entreprises publiques de transports, télécommunications et énergie. C'est l'Office de prélèvement social qui collecte l'impôt. L'administration douanière de la partie croate pour la Bosnie-Herzégovine est à Mostar. Ici aussi, des retards dans la redistribution des revenus et de fortes disparités sociales caractérisent le système.

A l'issue de l'accord de Sarajevo du 30 mars 1996, un service des douanes de la Fédération a été créé en tant que premier pas vers une administration douanière unifiée. Les postes de contrôle intérieur ont été officiellement supprimés et une Mission internationale d'observation douanière a été déployée. Selon M. Omicevic, gouverneur de la Banque centrale de Sarajevo, le dinar bosniaque aurait été affaibli par les dispositions financières de cet accord car il prévoit l'utilisation du DM comme unité de compte dans le système des paiements (car la valeur du DBH au marché noir n'est que de 150 DBH = 1 DM). Le moment où la Fédération a commencé ses prélèvements a été très difficile. Le passage du drainage fiscal entre les cantons, les districts et la Fédération s'est effectué dans la confusion.

Les institutions fiscales en République serbe sont comparables à celles des deux autres entités. Un budget en dinars yougoslaves est préparé au niveau central, sur une

base trimestrielle, et couvre les frais de fonctionnement du gouvernement central, les fonds sociaux, les dépenses militaires et celles des municipalités. Celles-ci sont dans l'ensemble sous le contrôle du SDS. Le Bureau des prélèvements, créé sur le modèle de l'Office de prélèvement social, transfère les recettes des taxes directement aux comptes municipaux selon des modalités de partage. La démission du maire de Banja Luka en automne 1996 révèle des dissensions entre pouvoir central et pouvoirs locaux. La collecte et l'administration des impôts sont à la charge du ministère des Finances. Ici aussi, une forte disparité entre les revenus crée des tensions sociales. Les anciens combattants démobilisés sont principalement concernés, puisqu'aucun dispositif efficace d'aide n'a été mis en place jusqu'en septembre 1996 par le SDS. En outre, la situation budgétaire est particulièrement préoccupante dans les secteurs de la santé et de l'éducation, car elle s'est détériorée entre 1994 et 1995. Les autorités ayant tardé à participer aux négociations sur la reconstruction en 1996, ces secteurs n'ont pas pu bénéficier rapidement des aides internationales.

Selon les accords de Dayton, une seule et même politique douanière devrait s'appliquer à l'ensemble du territoire, ce qui signifie que certains verront se réduire leur pouvoir économique et politique. Or, dans chaque territoire, l'assimilation entre parti et Etat empêche toutes les tentatives de centralisation. C'est à ce niveau que les retards les plus significatifs de la reconstruction ont été enregistrés, ce qui à terme constitue une source majeure de déstabilisation.

La logique de production

Le niveau de la production avait déjà baissé de 24 % entre 1990 et 1991, par suite de la guerre en Slovénie et en Croatie, des contradictions et des faiblesses du système productif et, plus classiquement, du programme fédéral de stabilisation macro-économique de janvier 1990. Cette baisse aux conséquences multiples (augmentation du chômage, faillites, baisse des exportations) était un des symptômes du mauvais état des industries concernées. La production a poursuivi sa chute en 1992 et 1993, cette fois par les effets du conflit. Pourtant, les autorités des différentes entités avaient pris des mesures afin de maintenir un certain niveau de production durant la guerre -ne serait-ce que pour les besoins de celle-ci (ce fut notamment le cas du complexe de Zenica), mais aussi pour maintenir un minimum de bien-être dans la population. C'est dans cette optique qu'a été adopté vers la fin de l'année 1994 le, " programme de production de nature humanitaire " par les autorités de Sarajevo. Les secteurs prioritaires en étaient l'industrie alimentaire, le vêtement, la santé, la construction et l'énergie. En faisant appel non seulement aux grandes entreprises d'Etat mais aussi aux petites entreprises privées, le gouvernement espérait retrouver rapidement un niveau de production correspondant à 30 % du niveau de 1990, mais ce ne fut pas le cas. La production n'a connu de reprise qu'à partir de janvier 1995 ; celle-ci s'est ensuite accélérée à partir de décembre 1995. Selon les sources locales, la production était, en août 1996, en augmentation de 70 % par rapport à la même période de l'année précédente. Toutefois, elle ne devrait retrouver son niveau de 1990 que dans plusieurs années, voire une décennie (voir graphique en annexe).

Le programme de relance de la production depuis 1996 est lié aux orientations générales des programmes de reconstruction. Les secteurs industriels à forte intensité

de main d'œuvre devraient être privilégiés afin d'attaquer par la même occasion le problème de l'emploi. Sur trois ans, les mines, les industries chimiques, textiles et agro-alimentaires devraient être particulièrement soutenues. Cette stratégie rappelle celles qui avaient été appliquées dans les décennies précédant la guerre. Or, celles-ci correspondaient aux besoins du marché yougoslave dans son ensemble et à une logique de développement socialiste. Les orientations industrielles du SDA se révèlent ainsi proches de celles de l'ancienne Ligue des communistes. Mais elles sont peu adaptées à la situation actuelle. Car ces choix impliquent, pour réussir, la réorientation vers les marchés extérieurs ou la reconquête des marchés ex-yougoslaves, lesquelles sont bien problématiques étant donné le caractère très concurrentiel de ces secteurs et la situation politique régionale. Les nécessaires restructurations, qui devraient à terme aboutir à la disparition ou à la transformation de certaines entreprises, risquent donc d'être freinées au profit de la politique actuelle privilégiant l'emploi. Le SDA devra soit accepter de sacrifier des entreprises inadaptées aux réalités économiques du pays, soit maintenir celles-ci en les subventionnant, risquant ainsi de provoquer des crises monétaires. Dans les deux cas, les conséquences sociales pourraient être lourdes et freiner le processus de reconstruction dans les phases à venir.

La reprise de la logique de production est beaucoup moins significative dans la République serbe, qui tarde à tirer profit du processus de reconstruction. Les écarts entre les niveaux de production des deux entités risquent donc d'aboutir à des disparités régionales de développement dans les années à venir si cette tendance se maintient. Les sanctions imposées par la RFY ont eu pour conséquence la perte des marchés d'exportation, la rupture d'approvisionnement des biens de production ainsi que des problèmes de financement. Il semble donc que les intérêts économiques devraient pousser les entreprises de la République serbe à la reprise des rapports avec les autres entités pour éviter que le retard qui se dessine actuellement ne creuse durablement des inégalités.

Or, ici comme dans l'ensemble des territoires de la Bosnie-Herzégovine, les propos politiques priment; et des logiques économiques dont les bénéfices vont directement aux nouvelles élites locales sont apparues.

La reconstruction à l'épreuve de la privatisation

A la fin de 1994, une loi concernant la propriété des entreprises a été adoptée par les autorités de Sarajevo. Elle prévoyait la renationalisation du secteur socialisé. Les entreprises étaient classées en trois groupes : celles relevant de la République, des autorités cantonales et des municipalités. Selon les sources gouvernementales bosniaques, l'objectif consistait à préparer les futures privatisations en les situant au niveau régional, cantonal ou local, par la mise en place d'agences de privatisation régionales. Mais, en attendant, les autorités ont proposé de réorganiser les entreprises et les banques tout en réglant le problème des crédits interentreprises et interbancaires, le problème des actifs gelés à l'étranger ainsi que les arriérés de salaires et de pensions. Ces derniers sont transférés vers un " Fonds des règlements ". L'objectif officiel était d'essayer de " nettoyer " le système bancaire et les entreprises avant de mettre en place un réel processus de privatisation. Malgré ces aspects juridiques, les grandes et les moyennes

entreprises, les secteurs de la santé, l'éducation, la plupart des banques, les transports et les télécommunications sont passés par l'intermédiaire de la renationalisation, sous le contrôle direct du SDA. La mainmise totale du parti au pouvoir sur l'économie risque donc d'entraver le processus de privatisation qui devrait débiter à partir du 1er janvier 1997. Il semble, selon les informations locales, que l'on commencera par la privatisation rapide et massive des entreprises de moins de 50 salariés. Les autres suivront, à l'exception des postes et télécommunications, des industries énergétiques, des médias et des industries militaires. Les fonds recueillis permettront de régler les frais des agences de privatisation et seront redistribués au niveau des administrations cantonales et municipales.

L'acquisition d'actions pourra se faire, entre autres, par l'intermédiaire de certificats, d'une valeur nominale approximative de 5 000 DM, qui seront distribués à la population par les autorités. Les anciens dépôts en devises, bloqués depuis 1992, pourraient également être transformés en certificats ainsi que les actes de restitution de la propriété nationalisée après 1945. Par ailleurs, les personnes démobilisées ayant reçu à partir d'avril 1996 des comptes d'épargne en paiement des arriérés de solde calculés sur la base de 400 DM par mois passé dans l'armée de la République de Bosnie-Herzégovine (les invalides de guerre devraient recevoir 500 DM et les familles des soldats tombés 600 DM), pourraient utiliser ces montants pour des droits d'acquisition. Ainsi le pouvoir, qui s'était engagé pour quelque 4 à 5 milliards de DM, ce qui dépasse largement ses recettes fiscales annuelles, pourrait, grâce aux privatisations, se libérer de cette dette.

Les donateurs pouvant difficilement accepter que les sommes qu'ils apportent pour la reconstruction servent une propriété nationalisée par un parti politique, les privatisations sont présentées comme une priorité. Mais plusieurs éléments permettent de douter de son efficacité. Tout d'abord, il est problématique de calculer la valeur d'entreprises dont la production a chuté de 80 où 90 % : la valeur du capital du secteur socialisé, qui était en 1991 de 56 milliards de DM, ne serait plus aujourd'hui que de 15 milliards de DM. Ensuite, les réseaux du système financier pourraient mener à la reconcentration du pouvoir économique. En outre, les acteurs de l'économie de prédation pendant la guerre risquent de devenir les acquéreurs principaux dès la première phase du processus. La reconstruction pourrait leur servir à consolider leurs intérêts.

Dans la partie croate, s'il n'y a pas eu de loi de renationalisation, les autorités ont aussi placé à la tête des entreprises et des grandes banques des personnes proches du pouvoir. Dans la partie serbe, la privatisation se heurte également à la politique du parti au pouvoir, qui contrôle pratiquement tous les secteurs de l'économie. En outre, le problème des crédits interentreprises n'est pas encore résolu. Finalement, dans les trois entités, ni la privatisation, ni les processus d'intégration de l'économie tellement souhaités par les acteurs internationaux n'ont fait partie des arguments électoraux lors de la campagne pour les élections de septembre 1996. De toute façon, les privatisations posent des problèmes juridiques d'une extrême complexité, compte tenu notamment des questions de succession de la Yougoslavie.

Si la privatisation des entreprises tarde à se mettre en place, celle des appartements, elle, avance. Selon les sources officielles, avant la guerre, il y avait en Bosnie-Herzégovine 260 000 appartements relevant de la propriété sociale (maintenant propriété d'État). Étant donné le nombre de ceux qui ont été détruits durant le conflit, il en reste actuellement 130 000, dont 80 000 dans la Fédération croato-musulmane. Si les auto-

rités de Sarajevo fixaient la valeur à 400 DM au mètre carré, cela représenterait 1,7 milliards de DM. Dans la mesure où la plupart des propriétaires réels sont les entreprises d'État, le problème de la destination des fonds de ces ventes se pose déjà. En outre, dans la situation actuelle de non-retour des réfugiés, la privatisation pourrait favoriser une économie souterraine du nettoyage ethnique

Les revenus et l'inflation

Dans la partie musulmane, les salaires (qui, rappelons-le, ne représentent qu'une fraction minoritaire des ressources des familles) ont quadruplé entre mai 1995 et mai 1996, passant de 40 à 158 DM (auxquels s'est ajouté un supplément pour les besoins alimentaires, passé de 50 à 80 DM). Pourtant les revenus sont nettement en deçà des besoins, d'autant que le taux de chômage était en mai 1996, selon le FMI, de l'ordre de 65 % de la population active. D'autre part, les arriérés importants de paiement pour les fonctionnaires, les retraités, les soldats et les personnes employées par les industries travaillant pour l'armée représentent des sommes inquiétantes pour l'avenir macro-économique. Les grèves du premier semestre 1996 ont touché une partie importante de la population. La baisse progressive des prix des biens de consommation (12 % en 1995, 4 % pour les six premiers mois de 1996, voir *graphique en annexe*), conséquence d'un meilleur accès aux biens d'importation et de la politique de stabilisation, a permis de contenir ces pressions sociales. Dans la partie croate, le salaire moyen était en 1995 de 260 DM, chaque personne employée recevant, là aussi, 50 DM supplémentaires pour les besoins alimentaires. Les efforts pour contenir l'inflation dépendent ici de l'évolution économique en Croatie.

Dans la partie serbe, les salaires moyens en avril 1996 étaient de 35 DM par mois, auxquels s'ajoutaient des suppléments pour les besoins alimentaires. La République serbe est donc dans une position délicate au niveau des revenus de la population, d'autant plus que les prix sont pratiquement les mêmes que dans le reste de la Bosnie-Herzégovine. Les sanctions imposées en août 1994 par la RFY ont porté le taux d'inflation à 200 %. Mais la suspension de l'embargo international en vigueur depuis 1992 contre la RFY, suite aux accords de Dayton, et la mise en place du " programme II " ont permis de faire tomber le taux d'inflation à 17 % en janvier 1996 et 4 % en février. En juin 1996, les prix avaient baissé de 11 % par rapport à décembre 1995. Mais des signes de reprise de l'inflation ont été enregistrés en septembre et octobre 1996 en RFY, qui pourront se répercuter en République serbe.

Échanges régionaux : réflexes et anti-réflexes

Un an après Dayton, les échanges économiques entre la Fédération croato-musulmane et la République serbe sont encore pratiquement nuls. Pourtant, la guerre n'avait pas complètement empêché des relations commerciales non officielles de perdurer entre les camps adverses, et d'anciens réflexes inter-régionaux sont toujours présents : par exemple, le complexe chimique Polihem de Tuzla, qui exportait avant la guerre 60%

de sa production vers la Serbie, attend de la stabilisation régionale le retour à un niveau de production satisfaisant. Concurrément, de nouveaux réflexes se sont constitués depuis 1992, mettant en relations étroites la République serbe et la Serbie, ainsi que l'Hercegovine et la Croatie: les exportations de ce dernier pays vers la Bosnie-Herzégovine sont plus importantes que vers l'Autriche ou la France; les exportations de RFY vers la République serbe au premier semestre 1996 étaient presque aussi importantes que vers tous les pays d'Europe centrale et orientale pris ensemble. Si cette situation se confirme, une association des anciens réflexes avec les nouveaux pourrait contribuer à la reconstruction. Les partis nationalistes cherchent au contraire à les opposer : au profit, évidemment, des nouveaux, les anciens étant soupçonnés de conduire à une reconstitution de la Yougoslavie **(23)**. Au cours de l'année 1996, diverses réunions ont eu lieu entre les chambres de commerce des villes (par exemple Banja Luka et Bihac) sous les auspices du Haut Représentant. Dans la zone de Brcko, une zone d'échanges économiques sous contrôle international a été mise en place. Des délégations de RFY se sont rendues officiellement à Sarajevo, à plusieurs reprises, depuis août 1996. Mais tout cela a eu peu d'impact réel sur l'activité industrielle. Par contre, des visites d'hommes d'affaires de RFY en République serbe (mars 1996) ont abouti à des accords précis. Des entreprises de produits électroniques de Banja Luka ont signé un contrat de coopération à long terme avec Zastava de Kragujevac et d'autres entreprises de Serbie et du Monténégro, s'assurant ainsi un marché détenu, avant le conflit par la Slovénie. Par ailleurs, les entreprises Jugodrvno de RFY et Vrbas de Banja Luka ont décidé de travailler ensemble afin d'exporter leurs produits vers la France, l'Allemagne et l'Australie.

Au-delà des voisins proches, les rapports économiques des entités sont souvent le reflet de la politique extérieure. Des sociétés de la République serbe ont noué des relations avec des entreprises grecques. Les Serbes de Bosnie devraient ainsi 100 M\$ à la Grèce, dont 70 % devraient concerner des projets de reconstruction. Une coopération économique entre des communes de République serbe et des villes d'Ukraine a aussi été mise en place. De son côté, la partie musulmane tisse des relations commerciales avec des entreprises des pays islamiques.

Évolution du commerce extérieur de la Bosnie-Herzégovine, 1991-2005 (M\$)

	1991	1994	1995	1996	1996-2000	2001-2005
Exports	2 120	164	295	608	1 230	2 447
Imports	1 673	889	759	1 722	2 384	2 779

(1991-1995 : estimations; 1996-2005 : projections)

Sources : Banque mondiale, FMI.

²³ L'Union européenne a posé, en juin 1996, comme conditions préalables à des relations plus étroites entre les Balkans et la Communauté européenne, le rétablissement et l'intensification des relations inter-régionales. La France y était particulièrement attachée. L'UE se défend de vouloir recomposer la Yougoslavie en rappelant que, dans ces rapports régionaux, l'Albanie doit être prise en compte, et pas la Slovénie.

Le processus de reconstruction aura pour conséquence directe la persistance du déséquilibre entre exportations et importations, ces dernières devant rester, selon le FMI, deux fois plus élevées au moins jusqu'en 2000. Le mouvement des flux en provenance des zones politiquement proches pourrait s'inscrire dans cette tendance.

Les risques de blocage, ou la paix incertaine

De la reconstruction à la transition

La reconstruction a été pensée par les acteurs extérieurs en termes de transfert de flux et de technologie, dans une optique de court-moyen terme. L'espoir de voir progressivement s'installer une économie d'équilibre a permis d'estimer qu'une croissance soutenue réglerait les déséquilibres initiaux. Dans cette optique, le plan Marshall ou d'autres programmes tels que celui de la reconstruction du Liban ont pu servir de modèle. Or, l'économie bosniaque comporte des spécificités qui n'autorisent pas de tels parallèles. Tout d'abord, il s'agissait avant le conflit d'une économie de type socialiste autogestionnaire entrée en transition vers l'économie de marché. Or l'expérience des autres républiques de l'ex-Yougoslavie et d'autres pays ex-socialistes a montré la lenteur et les aléas de la transition systémique, ce processus pouvant s'étendre sur une décennie ou plus. La difficulté de penser en même temps la reconstruction et la transition vient principalement des blocages politiques et de la difficulté de résoudre les problèmes institutionnels. Si la reconstruction et la transition empruntent leurs logiques propres aux théories néo-libérales, elles risquent de faire apparaître avec le temps les déséquilibres sous-jacents à l'économie bosniaque : soit au niveau de l'inadaptation aux marchés extérieurs, soit dans le cadre de la politique monétaire si une homogénéisation de l'ensemble du territoire n'est pas mise en oeuvre et si les banques commerciales des différentes zones ne sont pas sous le contrôle strict de la future Banque centrale.

Les orientations à prendre afin de favoriser la poursuite de la transition économique par l'aide multilatérale sont fonction de plusieurs critères internes plus ou moins reliés entre eux tels que : la rigidité du système, la restructuration, la privatisation, la réforme du système bancaire, la capacité d'absorption, l'interaction entre les réformes et la politique. Du degré d'inertie dépendront la durée de la restructuration nécessaire et le montant des investissements qu'il faudra y consacrer ; en outre, la première dépend aussi du second. Une multiplication de chocs entre ces éléments peut se produire et fragiliser le système économique dans son ensemble. A cela, il faut ajouter l'interaction avec les chocs induits par les politiques de stabilisation, qui sont des processus à court terme, mais dont les ondes se répercutent durablement. C'est dire que les besoins de financement pour la reconstruction et la transition peuvent dépasser le coût initial prévu pour la période de 1996-1999. Malgré les politiques de stabilisation actuelles, le risque de spirale " inflation-dévaluation-augmentation de la dette extérieure-déficit budgétaire inflation " n'est pas exclu. Dans la mesure où les taux de change actuels ne correspondent pas à ceux du marché réel, on peut s'attendre à des corrections. Celles-ci

pourraient affecter la capacité d'importation des biens nécessaires à la reconstruction, malgré l'usage généralisé du deutschemark. L'inconnue demeure donc toujours l'adaptation de la politique monétaire à ces éventuels déséquilibres. Si l'homogénéisation des politiques monétaires ne se fait pas, la situation macro-économique à plus long terme dans les entités évoluera en fonction de la situation économique dans les pays voisins. Le poids de la dette extérieure peut aussi devenir un obstacle au développement (c'est pourquoi le gouvernement de Sarajevo soutient que 25 % du total de l'aide devrait être réemployé immédiatement à son remboursement). On peut enfin se demander si la communauté internationale fournit actuellement une aide suffisante et si elle est bien employée. Une telle évaluation de l'aide internationale nécessite plusieurs années et ne peut être envisagée de façon efficace qu'une fois les programmes réalisés. On assiste en fait à trois processus parallèles de reconstruction et de transition, un dans chaque entité, alors que la communauté internationale continue d'espérer sauvegarder l'unité du pays. Peut-être a-t-elle tout simplement sous-estimé le handicap que constitue le manque d'aspiration véritable à une reconstruction nationale commune.

Economie d'après-guerre et réseaux mafieux

Le passage d'une économie de guerre à une économie de reconstruction pose le problème de la persistance des logiques économiques mafieuses. En effet, depuis 1992, celles-ci se sont développées en partie autour du contrôle et du détournement de l'aide humanitaire. D'autre part, les trafics de voitures, d'armes, de machines ont contribué à l'établissement d'une économie du pillage. En outre, les systèmes de taxation anarchiques qui ont régné jusqu'en 1993 ont contribué également à alimenter les pouvoirs politiques, militaires et économiques. Les blocus et les sièges ont été pour certains des sources de profits (passeurs et trafiquants). Vue sous cet angle, la guerre a aussi été une période de redistribution des richesses, où la territorialisation avait des enjeux économiques. Certains trafics, comme celui de l'essence, ont permis l'accumulation d'importants profits. Une nouvelle couche de la population s'adapte à l'après-guerre en réinvestissant ces fonds, et entre parfois en concurrence avec des entreprises étrangères pour certains secteurs de la distribution. Cette manière de recycler l'argent de la guerre permet la reconversion financière des élites nationalistes. On retrouve également à la tête d'entreprises privées d'anciens officiers à qui les réseaux d'influence acquis pendant la guerre offrent des opportunités commerciales. En outre, on l'a dit, la récupération du parc immobilier des personnes déplacées, disparues ou des réfugiés montre l'enjeu économique de l'homogénéisation des territoires. Bref, les élites locales s'adaptent déjà à l'après-guerre, et les opérations de reconstruction sont une des ressources dont elles tirent profit.

La persistance de deux zones économiques bien distinctes au sein de la Fédération croato-musulmane et la lenteur de l'adaptation de la République serbe aux institutions communes laissent planer le doute sur l'avenir de celles-ci. Selon le rapport de la Commission internationale sur les Balkans, la situation est susceptible d'évoluer vers " la restauration d'un Etat multi-ethnique, la coexistence de trois communautés dans deux entités sous un «toit» commun ou encore la partition en deux, puis en trois parties ". Mais, derrière chacun de ces scénarios, se cachent des intérêts économiques qui poussent les acteurs locaux à agir en conséquence. La difficulté de mettre en place des projets

intégrateurs n'est donc pas le résultat d'une absence de logique économique, comme le prétendent certains représentants des organisations internationales, mais le fruit de stratégies élaborées en vue de maintenir des sources de profit liées à la séparation du pays en deux ou trois entités.

Conclusion : Temporalités et stabilités

Si les efforts internationaux pour la reconstruction ont permis de contenir la violence et d'engager une logique de paix, des facteurs d'instabilité sont toujours présents. Au niveau territorial, la question de l'avenir du corridor de Brcko n'est toujours pas résolue et peut devenir un prétexte pour la reprise des combats ; la construction de la route vers Gorazde, qui devra couper les territoires serbes, risque de raviver des tensions, etc. Les incertitudes sur l'avenir politique et économique sont encore considérables. La Banque mondiale a d'ailleurs créé une prime de 3 % (pour les opérations à un an) pour les entreprises et banques occidentales travaillant en collaboration avec des entreprises du pays ou bien directement en Bosnie-Herzégovine. Malgré l'appel du G7 à accélérer le versement de l'aide à la reconstruction, la plupart des donateurs ne se sont engagés, en ce qui concerne les fonds 1996 (1,8 milliard de \$), que pour juin 1997. En juin 1996, seulement 200 à 250 M\$ avaient réellement été déboursés et, au début de décembre 1996, 700 M\$. Par ailleurs, la baisse progressive prévue, sur l'ensemble de la période de 1996-1999, reposant sur le postulat que la croissance économique prendra progressivement le relais, contraste avec la prolongation des dispositifs militaires, en place jusqu'en 1998. Une coordination plus efficace des donateurs et un déboursement plus rapide des sommes promises seraient nécessaires. Si des impulsions internes n'engendrent pas la croissance espérée, la Bosnie-Herzégovine risque de devenir une zone d'assistance économique chronique.

Afin de créer des stimulants économiques, il serait souhaitable de prêter une attention particulière aux éléments suivants : la libre circulation, la liberté d'échange par la création d'espaces d'échanges économiques entre les entités et leur intégration à la coopération économique régionale, le développement des petites entreprises en augmentant les crédits à cet effet, le contrôle du processus de privatisation, l'aide au retour des réfugiés et des personnes qualifiées, l'observation de l'évolution des systèmes bancaires, le court-circuitage des logiques économiques mafieuses, la création d'emplois, la prise en compte de la problématique de la transition dans la reconstruction industrielle. Quels que soient les efforts internationaux, le levier économique dépendra de la situation politique.

Lors de la Conférence de Paris du 14 novembre 1996, l'éventualité de l'arrêt de la distribution des fonds a été évoquée afin d'exercer une pression sur les représentants politiques locaux. Mais les acteurs internationaux, conscients des répercussions économiques d'une telle décision, mesurent du même coup les limites du principe de conditionnalité. En même temps, l'ordre de succession des différentes mesures apparaît problématique. Jusqu'ici on a suivi l'ordre de priorité suivant : humanitaire, reconstruction d'infrastructure, reconstruction sectorielle, transition institutionnelle, transition macro-économique. Or chacune de ces mesures comporte ses propres éléments sé-

quantiels qui peuvent devenir des sources de déstabilisation économique et politique. Par ailleurs, la difficile mise en place d'institutions centrales communes favorise l'instabilité. Malgré l'accord entre MM. Izetbegovic, Zubak et Krajisnik du 30 novembre 1996 sur la structure du gouvernement central, de nombreuses questions restent en suspens. Ce point pose dès lors le problème de la pertinence de la reconstruction par le haut qui a été suivie jusqu'à présent et qui nécessite une présence militaire internationale. La tenue des élections municipales en juin 1997 pourrait être l'occasion de créer une dynamique de reconstruction par le bas, s'appuyant sur l'émergence au niveau local d'élites politiques et économiques non liées aux partis nationalistes. Une approche plus décentralisée ne signifierait pas, en ce sens, un abandon du principe de conditionnalité, mais plutôt l'élargissement de celui-ci. Les partis d'opposition s'étant déjà engagés dans le rétablissement du dialogue entre les entités et les communautés estiment pour leur part qu'il faudrait trouver le moyen de briser la logique clientéliste des pouvoirs actuels. On a vu comment ceux-ci peuvent mettre à profit la reconstruction en s'appropriant les pouvoirs économiques.

L'évolution économique en RFY et en Croatie aura aussi une influence sur le processus de reconstruction dans la mesure où la République serbe et l' " Herceg-Bosna " sont actuellement des zones économiques dépendant de ces pays. Il faudra donc prêter une attention particulière aux politiques de stabilisation macro-économique. Car celles-ci comportent à court terme des risques de chocs successifs, des " frictions de temporalités " et des déséquilibres potentiels. En outre, la situation politique dans ces deux pays peut avoir des répercussions sur la Bosnie-Herzégovine puisque MM. Milosevic et Tudjman sont les principaux piliers des accords de Dayton et les courroies de transmission des pressions internationales sur la République serbe et l' " Herceg-Bosna ".

Par ailleurs, les dissensions internationales sur la Bosnie-Herzégovine peuvent s'élargir et retarder les efforts engagés depuis le début de l'année 1996. Les désaccords entre les États-Unis et l'UE, particulièrement visibles lors de la Conférence d'Ankara, le 15 mars 1996, sur le réarmement des forces bosniaques²⁴, n'ont pas disparu. Le découplage Europe/ États-Unis qui apparaît à travers le processus de reconstruction est un élément dont il faudra mesurer les conséquences pour les relations transatlantiques. La charge de la sécurité revenant à l'OTAN et celle du financement de la reconstruction en grande partie à l'Europe, une attention particulière devra être portée aux liens entre le politique, la sécurité et l'économie qui devront - et la tâche n'est pas facile - avancer du même pas.

²⁴ Les États-Unis ne sont pas parvenus à convaincre leurs partenaires européens de s'engager dans le réarmement de la Fédération croato-musulmane. Washington a estimé à 800 M\$ la mise sur pied d'une armée de 50 000 hommes pour rétablir l'équilibre militaire entre les parties et a annoncé pour sa part une contribution de 100 M\$ pour l'achat d'équipement militaire. L'UE, présente à titre d'observateur, avait indiqué qu'elle ne participerait pas à un tel programme, estimant que l'initiative américaine risquait de constituer un mauvais signal au moment où se déroulait la Conférence de Vienne sur le contrôle et la limitation des armements en ex-Yougoslavie.

Bibliographie

International Management Group, Report N°9, juin 1995.

International Monetary Fund, *Bosnia and Herzegovina - Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report N°96/104, Washington DC, oct. 1996.

Ministère des affaires étrangères, *Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie*, Paris, La Documentation française, fév. 1996.

Unfinished peace, Report of the international commission on the Balkans, Aspen Institute Berlin, Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

US AID, *Donor Options for Stengthening the Bosniac/Croat Federation*, avril 1995.

World Bank, *Bosnia and Herzegovina To Howard Economic Recovery*, Washington, juin 1996.

World Bank, *Bosnia and Herzegovina : Priorities for Recovery and Growth, Discussion Paper*, Washington, déc. 1995.

BAROLLIER, Pascal, et GAUTIER, Xavier, *Main basse sur Sarajevo : la guerre secrète pour reconstruire la Bosnie*, Paris, Edition n°1, 1994.

BASIC, Meho, VALIC, Ivo, VUKOVIC, Tomislav, *Kako praviti biznis u BH ?*, Centar za menadzment i poduzenistvo, Zenica, 1996.

BOUGAREL, Xavier, *Bosnie : Anatomie d'un conflit*, Paris, La Découverte, 1996.

CUKIERMAN, A., *Central Bank Strategy, Credibility and Independance : the Theory and Evidence*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1992.

DORNBUSH, *Postwar Economic*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1993

LHOMEL, Edith, SCHREIBER, Thomas (dir.), *L'Europe centrale et orientale*, Paris, La Documentation française, édition 1996.

RUFIN J.-Chr., JEAN, F. (dir.), *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996.

Publications de l'INSTITUT EKONOMSKIH NAUKA, Belgrade, et de l'EKONOMISKI INSTITUT, Zagreb.

JOURNAUX : *Oslobodjeje*, Sarajevo ; *Ekonomska Politika*, Belgrade ; *Vreme*, Belgrade *Vjecnj List*, Zagreb.

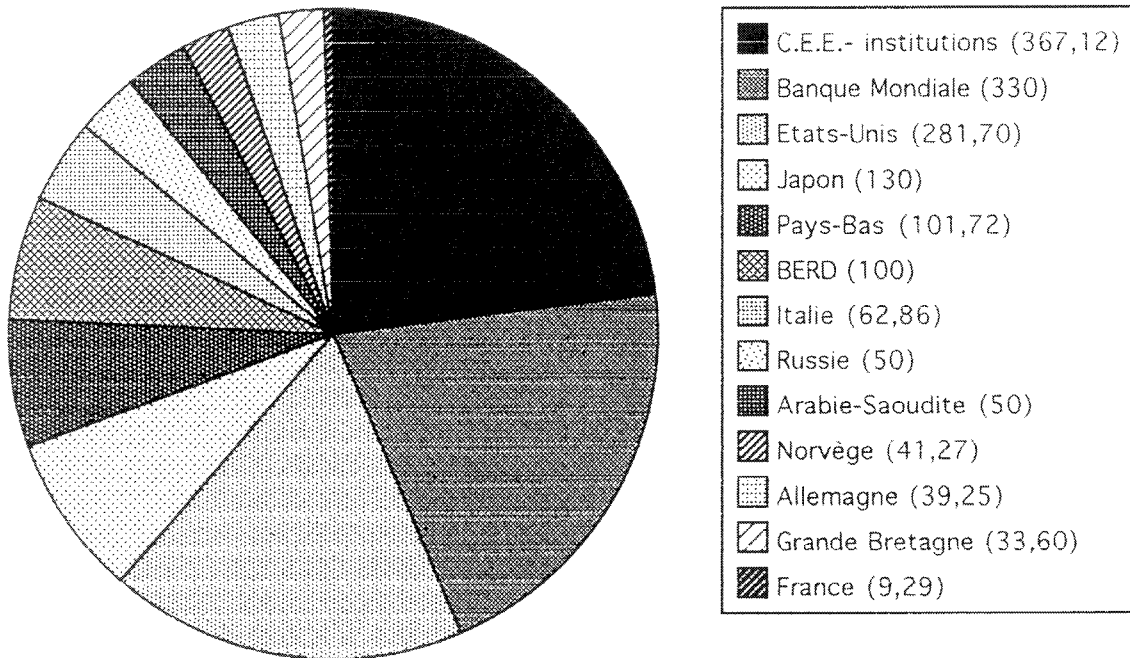
Sigles et abréviations

AID (IDA) : International Development Association
BEI : Banque européenne d'investissements
BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
DBH : Dinar de Bosnie-Herzégovine
DM : Deutschemark
DTS : Droits de tirage spéciaux
FMI : Fonds monétaire international
HCR : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HDZ : Communauté démocratique croate (en Croatie et en Bosnie)
IFOR : Force Internationale
IMG : International management group (*voir p. 14*)
OCI : Organisation de la Conférence islamique
OMS : Organisation mondiale de la santé
OSCE : Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESC : Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne
RFY : République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)
RS : République serbe de Bosnie
RSFY : République socialiste fédérative de Yougoslavie (jusqu'en 1993)
SDA : Parti d'action démocratique
SDS : Parti démocratique serbe
UE : Union européenne
UEO : Union de l'Europe occidentale
USAID : United States Administration for International Development

Annexe 1

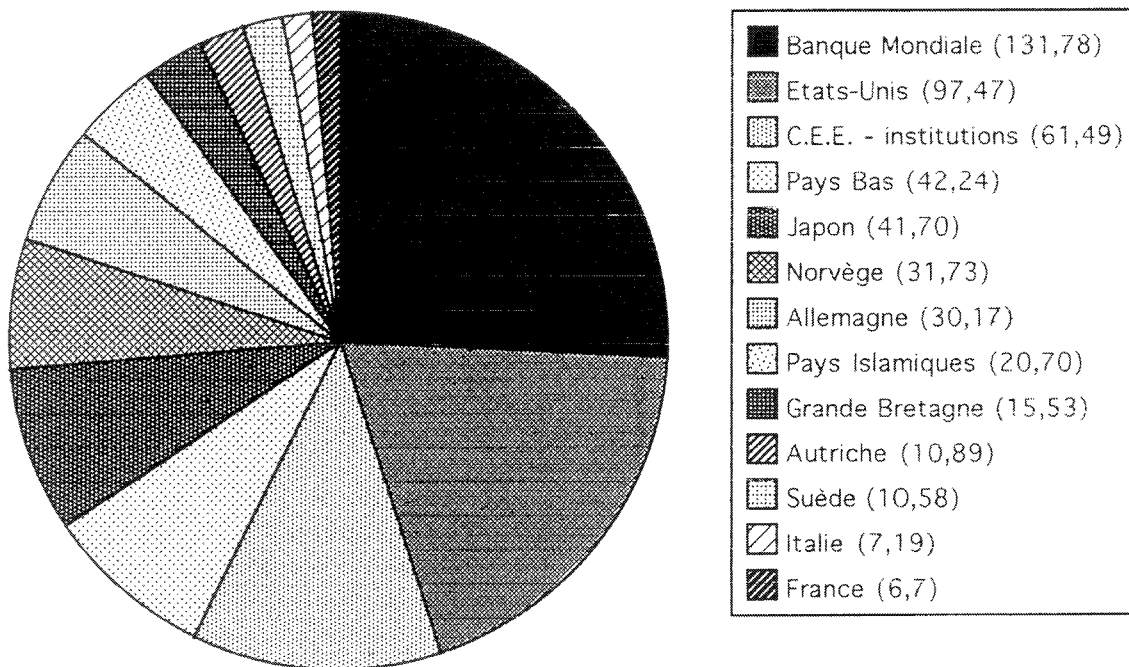
Principaux Donateurs en 1996 (en Millions de Dollars)

Montants engagés



Récapitulatif: Membres Union Européenne et Institutions (707,14); Autres G 24 (540,68); Pays Islamiques et Institutions (115,35); Autres Organisations Internationales (452,98); **Total: 1857.**

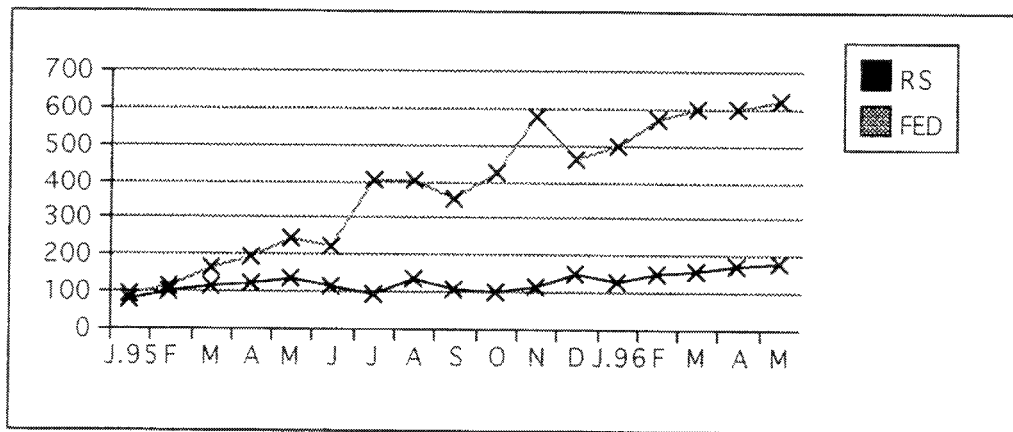
Montants déboursés (jusqu'en sept. 96)



Récapitulatif: Membres Union Européenne et Institutions (202,15); Autres G24 (190,51); Pays Islamiques et Institutions (20,70); Autres Organisations Internationales (142,46); **Total: 556,23.**

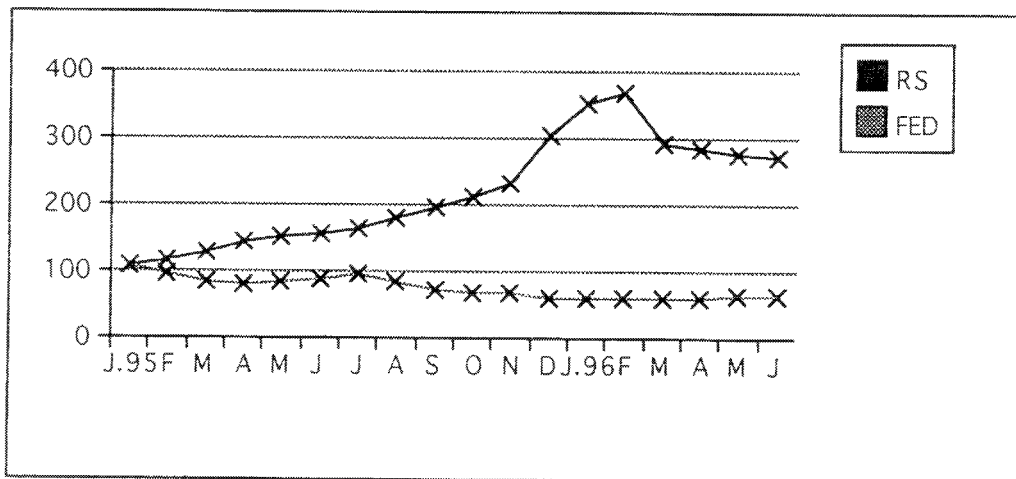
Annexe 2

Évolution de la production 1995-1996 (base dec 94=100)



Sources: FMI, Office des statistiques de BH, Office des statistiques de la RS.

Évolution des prix 1995-1996 (base dec 1994=100)



Sources: FMI, Office des statistiques de BH, Office des statistiques de la RS.