

Questions internationales



Les Balkans et l'Europe

- Les cours européennes de justice
- La Lettonie europhile
- La France et la crise ivoirienne

La **documentation** Française



La Bosnie-Herzégovine : réformer Dayton !

Onze ans après l'accord de paix négocié à Dayton et signé à Paris le 14 décembre 1995, la légitimité de l'État bosnien¹ s'affirme progressivement. En 2007, la fermeture annoncée du Bureau du haut représentant de la communauté internationale obligera les responsables politiques et les citoyens bosniens à renforcer cette légitimité et à définir un consensus politique afin de mettre en œuvre les réformes nécessaires à l'intégration à l'Europe.

L'intégration de la Bosnie-Herzégovine, amorcée avec son entrée au Conseil de l'Europe en avril 2002, est enfin devenue une « utopie concrète » le 21 octobre 2005, avec la recommandation de la Commission européenne au Conseil d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association (ASA). Cette décision a été entérinée par les pays membres de l'Union européenne le 22 novembre 2005 – soit dix ans après l'accord de Dayton. Au même moment, à Washington, la diplomatie américaine arrachait une vague promesse des responsables bosniens : qu'ils s'engagent à élaborer une timide réforme de la Constitution. Les changements envisagés prévoient pour l'essentiel la création d'une présidence unifiée aux pouvoirs limités, le renforcement du rôle du Premier ministre et de son gouvernement, et l'augmentation du nombre de parlementaires.

Pas d'alternative à l'intégration européenne

Malgré une forte pression de la communauté internationale, le texte de compromis n'a pas obtenu la majorité qualifiée du Parlement bosnien, le 26 avril 2006. Si le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SzBiH) s'est opposé à ces modifications au motif que les réformes envisagées maintenaient la division communautaire du pays, le HDZ-1990, créé d'une scission à l'intérieur du HDZ (Union démocratique croate), a justifié son refus par le fait que les intérêts des Bosno-Croates ne seraient pas suffisamment pris en compte. Symptôme d'un ethno-fédéralisme extrême, cet échec montre aussi que, si dans un passé récent bien des transformations et réformes ont été engagées sous la contrainte et/ou l'impulsion de la communauté internationale, le moment est enfin venu pour la Bosnie-Herzégovine de prendre en main son avenir. C'est ce qu'a compris, à sa façon, le haut représentant de la communauté internationale Christian Schwarz-Schilling.



© AFP/Joe Marquette

Alija Izetbegovic, Franjo Tudjman et Slobodan Milosevic ont conclu un accord de paix à Dayton qui entérine le nettoyage ethnique de la Bosnie.

Rappelons toutefois que son prédécesseur, Paddy Ashdown – souvent critiqué pour son style autoritaire – engagea plus avant les autorités locales par le biais du *Mission Implementation Plan* qu'il mit en œuvre dès 2003. L'objectif était alors d'accompagner le transfert progressif, aux autorités bosniennes, des compétences et responsabilités assumées par les différentes agences internationales présentes dans le pays. La tâche de Christian Schwarz-Schilling est précisément de mener à terme cette politique. Conséquence logique, le Bureau du haut représentant sera fermé courant 2007 et remplacé par un Bureau de suivi des réformes, placé sous les auspices de l'Union européenne. Cette stratégie présuppose évidemment la capacité du pays à adopter et à appliquer les réformes indispensables à l'intégration euro-atlantique.

Cependant, l'adhésion à l'Union européenne sera non seulement fonction d'une rigoureuse conformité et d'une effective application des normes européennes, mais elle sera aussi tributaire de la capacité d'assimilation de l'Union – soit de ses capacités d'absorption financière, institutionnelle et démocratique – et, surtout, de la volonté politique des États membres de poursuivre l'élargissement. Une alternative à l'adhésion – par exemple sous la forme d'un partenariat privilégié – pourrait non seulement nuire à la crédibilité de l'Union mais, surtout, diminuer considérablement la motivation des pays des Balkans occidentaux à engager les réformes nécessaires. En clair, tant du point de vue de l'Union européenne que des pays candidats, il n'existe aucune alternative à l'élargissement.

¹ Le terme bosnien renvoie à tout ce qui a trait à l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, tandis que le terme bosniaque désigne les Bosno-Musulmans.

Le renforcement de l'État

Le bilan des réformes engagées à ce jour en Bosnie-Herzégovine est loin d'être aussi négatif que le laissent entendre certains observateurs. Progressivement et en dépit des résistances locales, un espace économique unifié se met en place. L'introduction, au 1^{er} janvier 2006, d'une TVA au taux unique de 17 % en est une illustration. La stabilité macroéconomique est acquise depuis plusieurs années et les résultats 2005-2006 attestent d'une reprise économique – le taux de croissance est de 5,7 % – qui devrait s'inscrire dans le long terme. Certes, le déficit commercial est encore abyssal, le rythme des privatisations trop lent et, surtout, le chômage est encore très élevé (25 % en 2005). Si la reconstruction est souvent considérée comme un succès, elle n'a malheureusement pas permis de dynamiser le tissu économique local. La reconstruction, que l'on peut considérer aujourd'hui comme pratiquement achevée, laisse entière la tâche ardue de restructurer l'économie bosnienne.

Le renforcement du rôle, des compétences et de la légitimité de l'État indique clairement un dépassement du « modèle Dayton » :

- consolidation significative de l'appareil administratif ;
- transfert au niveau central de compétences exercées il y a encore peu par les cantons et/ou les deux entités, ou par les agences intergouvernementales ;
- enfin, création de nouveaux ministères (justice, défense, finances et trésor).

Certaines réformes – par exemple celle de la police – sont fragilisées par des accords politiques instables. De plus, les structures étatiques pléthoriques sont non seulement trop complexes mais trop coûteuses sur le plan budgétaire, au point de mettre en danger, à terme, la viabilité de l'État. Au plan extérieur, les relations entre la Bosnie-Herzégovine et, respectivement, la Croatie et la Serbie se sont pacifiées. Les discussions et négociations bilatérales ou tripartites ainsi que plusieurs initiatives régionales attestent d'un nouveau climat.

Avec la disparition des signataires de l'accord de Dayton – les présidents Slobodan Milosevic, Alija Izetbegovic et Franjo Tudjman – les rapports entre les anciens belligérants connaissent une normalisation certaine. Ce climat d'après-guerre devrait à terme permettre

La Bosnie de l'accord de Dayton (1995)



Source : www.lib.utexas.edu/Libs/PCL/Map_collection/Map_collection.html

Roberto GIMENO et Atelier de cartographie de Sciences Po, décembre 2006

de dépasser les clauses obsolètes ou inefficaces de l'accord de Dayton. Ainsi, si la centralisation est certes indispensable afin de garantir à l'État ses prérogatives et, surtout, sa légitimité, il n'en demeure pas moins nécessaire de supprimer un niveau institutionnel. Si bien des experts pensent à un redécoupage territorial – sur la base de cinq à sept régions – permettant notamment l'octroi de plus de compétences au niveau municipal, les responsables bosniens se montrent pour l'heure incapables d'engager une telle réforme. La nouvelle présidence, élue le 1^{er} octobre 2006, ne pourra cependant éviter de traiter rapidement cette question.

Vers une recomposition politique

Alors que les élections parlementaires confirment un certain *statu quo*, il importe de souligner que l'élection présidentielle marque la défaite des trois partis traditionnellement nationalistes – le SDA (Parti de l'action démocratique) musulman, le SDS (Parti démocratique serbe) et le HDZ croate. L'élection à la présidence de l'État de l'ancien Premier ministre Haris Silajdzic (SzBiH – Parti pour la Bosnie-Herzégovine), du candidat des sociaux-démocrates serbes indépendants Mirolad Dodik (SNSD – Parti des sociaux-démocrates indépendants) et du candidat social-démocrate Zeljko Komsic (SDP – Parti social-démocrate)

Les institutions de la Bosnie-Herzégovine

À la suite de l'accord de Dayton, la Bosnie-Herzégovine est composée de deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la *Republika Srpska*, ainsi que d'une unité administrative autonome placée sous la souveraineté de l'État, le district de Brcko. Le pouvoir exécutif est assuré par une présidence collégiale, représentant les trois « peuples constitutifs », et un Conseil des ministres. La présidence collégiale est élue pour quatre ans et composée de trois membres : un Croate, un Bosnien (musulman) et un Serbe, élus au suffrage direct à un tour par leur communauté.

La direction de la présidence est tournante, tous les huit mois. Le Conseil des ministres est présidé par un Premier ministre nommé par la présidence. Le Premier ministre désigne à son tour un ministre des Affaires étrangères, un ministre du Commerce extérieur et d'autres ministres. Il nomme également des vice-ministres – chacun devant appartenir à un autre peuple constitutif que les ministres dont ils sont les collaborateurs. La Direction de l'intégration européenne est rattachée au Conseil des ministres.

Le Parlement est bicaméral, composé d'une Chambre des représentants comprenant 42 élus au suffrage universel (à raison de 28 représentants pour la Fédération et de 14 pour la *Republika Srpska*) et d'une

Chambre des peuples avec 15 membres nommés par les assemblées de chaque entité (soit 5 Bosniaques et 5 Croates désignés par la Fédération ; et 5 Serbes nommés par la *Republika Srpska*).

● **La Fédération de Bosnie-Herzégovine** est composée de dix cantons disposant chacun d'une assemblée élue au suffrage universel, et chacune des 40 communes élit une assemblée municipale. Le président et les deux vice-présidents de la Fédération sont élus par le Parlement (réunion des deux chambres). Il s'agit respectivement d'un Croate, d'un Bosnien et d'un Serbe. Enfin, le Premier ministre est bosnien et le vice-Premier ministre, croate. Le Parlement est bicaméral, composé d'une Chambre des représentants (98 membres élus au suffrage universel) et d'une Chambre des peuples (60 élus auxquels s'ajoutent 60 membres nommés par les dix assemblées cantonales à raison de 30 Bosniaques et de 30 Croates).

● **La *Republika Srpska*** – « république » non pas au sens de la souveraineté, qui relève de l'État, mais de la forme de gouvernement – est subdivisée en 63 municipalités groupées en 7 régions. Le président est élu au suffrage universel. Le Parlement est monocaméral et compte 83 membres élus au suffrage universel au scrutin proportionnel. Le gouvernement est dit « multiethnique ».

annonce une réelle recomposition de l'espace politique ainsi que la possibilité de nouvelles alliances.

Le prochain gouvernement aura la lourde tâche d'engager rapidement la nécessaire réforme constitutionnelle en tenant compte non seulement du résultat des urnes mais, surtout, des transformations institutionnelles et sociétales. La société bosnienne est désormais marquée par de nouveaux rapports entre les villes et les campagnes, par une nette tendance à une territorialisation ethniquement homogène, ainsi que par des relations intercommunautaires toujours trop sujettes à manipulations par des responsables politiques qui veulent conserver leur mainmise sur les ressources du pays. L'élection de Zeljko Komsic – élu bosno-croate du SDP incarnant une ligne résolument antinationaliste – pourrait permettre de développer une reconnaissance des identités communautaires sur une base non exclusivement territoriale, et surtout moins conflictuelle. Une coalition pragmatique pourrait quant à elle stimuler un consensus national – pour le moment, il est vrai, totalement absent – dépassant l'identification obsessionnelle à l'une ou l'autre des communautés. Il ne s'agit pas d'une utopie, mais d'un projet réaliste se basant sur le constat que

nombre de Bosno-Croates et Bosno-Serbes se détournent progressivement de Zagreb et de Belgrade pour considérer Sarajevo comme leur propre capitale. L'avenir d'une Bosnie unifiée dépend donc aussi du rapport des forces entre les tendances centrifuges et centripètes, ainsi que du regard extérieur souvent exclusivement centré sur les premières.

Reste évidemment posée la question de la responsabilité de la communauté internationale, et plus particulièrement celle de l'Union européenne. Pour finaliser son désengagement, il est indispensable qu'elle accomplisse – en partenariat avec les élus locaux – une réforme de la « Bosnie de Dayton » et engage plus avant le pays sur le chemin menant à Bruxelles. Ce sera alors aux dirigeants bosniens de relever le défi et d'affirmer pleinement la souveraineté d'un État retrouvé. Pour l'heure, rien n'est moins sûr !

Christophe Solioz *

* Directeur exécutif du Center for European Integration Strategies (Genève – Vienne – Sarajevo) et auteur de *L'après-guerre dans les Balkans*, Karthala, Paris, 2003, et de *Turning Points in Post-war Bosnia. Ownership Process and European Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2^e éd. revue, 2007.