

Grande Europe

La revue sur les pays du continent européen

n° 8 ■ Mai 2009

Les focus du mois

- **Irlande**
Le « tigre celtique » s'interroge sur l'Europe
- **Bosnie-et-Herzégovine**
Le bout du tunnel peut-être pour bientôt
- **Russie**
Les relations avec l'Iran, le dessous des cartes
- **République tchèque**
Des municipalités face au quart-monde



Bosnie-et-Herzégovine

Le bout du tunnel peut-être pour bientôt

CHRISTOPHE SOLIOZ

Secrétaire général du Center for European Integration Strategies,
Genève–Sarajevo–Vienne

La Bosnie-et-Herzégovine souffle le chaud et le froid. Dans ce pays confronté depuis 2006 à une impasse laissant craindre le pire à certains, les hommes politiques locaux s'emploient enfin à envisager des réformes susceptibles d'éviter une crise gravissime pouvant aller jusqu'à l'implosion. Même si le processus d'intégration européenne a, pour l'heure, toutes les apparences d'un simulacre et que la tempête financière mondiale fragilise encore un peu plus un Etat au bord de la faillite, l'instauration d'un nouveau partenariat entre les autorités locales et l'Union européenne semble être la meilleure des solutions.

Les voies diverses de la transition (1989-2009) dans les PECO

Au cours des deux décennies ayant suivi la chute du mur de Berlin, l'attitude dans l'ex-« Europe de l'Est » à l'égard de la transition a profondément changé. Les cas de la Roumanie et de la Bulgarie illustrent clairement les difficultés et résistances aux transformations ; par ailleurs, dans certains pays d'Europe centrale, ces dernières ont été remises en cause, d'autant que tous ont été durement frappés par les effets de la crise financière et bancaire mondiale.

Au-delà de ses conséquences économiques, la crise pose également la question de la pertinence des dogmes néolibéraux ayant présidé à la sortie du communisme : comment les opinions publiques et les systèmes économiques de ces pays vont-ils réagir ? La démocratie y

est-elle solidement implantée ou bien le risque existe-t-il de voir la crise économique déstabiliser des régimes de création récente⁽¹⁾?

Il est habituel d'opposer la transition post-communiste des pays d'Europe centrale à celle des pays de l'espace yougoslave. Une telle approche est légitimée par les spécificités du communisme titiste et du fédéralisme yougoslave, ainsi que par le fait qu'il s'agit d'une « transition guerrière »⁽²⁾. Tout semble être cohérent : réussite d'un côté, échec de l'autre ; adhésion à l'Union européenne (UE) pour les uns, longue liste d'attente pour (presque tous) les autres. Une analyse plus fine des processus de transition fait disparaître cette illusion d'optique née de l'opposition entre Europe centrale et Europe du Sud-Est. En fait, une typologie peut être établie autour de trois modèles : la « transition-révolution » observée en Allemagne de l'Est, en Pologne et en Tchécoslovaquie ; la « transition-effondrement » dans les cas de la Slovénie, de la Croatie, de la Bulgarie et de l'Albanie ; la « transition graduelle » telle qu'elle s'est déroulée en Macédoine, en Serbie et en Roumanie⁽³⁾. La Hongrie relève de ces trois modèles à la fois : si les changements ont, au début, été mis en œuvre de façon progressive, ils ont abouti à l'effondrement du régime (comme dans les pays correspondant au deuxième modèle), puis à des manifestations de masse caractéristiques d'une transformation révolutionnaire.

La Bosnie-et-Herzégovine, absente de ce bref survol, est un cas hybride. Après avoir connu un retour du protectorat⁽⁴⁾, auquel il est question aujourd'hui de mettre un terme, ce pays est resté profondément divisé en dépit de l'Accord-cadre général pour la paix, négocié d'abord à Genève, puis à Dayton, avant d'être signé à Paris le 14 décembre 1995.

Le renforcement de l'Etat (2002-2005)

Le compromis du 27 mars 2002, dit accord Sarajevo-Mrakovica⁽⁵⁾, a montré que les élites bosniennes étaient capables de s'entendre

(1) Cf. Jens Bastian, *Falling Behind Again ? Southeast Europe and the Global Crisis* (ELIAMEP Thesis, mars 2009), p. 8.

(2) Cf. Marina Glamocak, *La transition guerrière yougoslave*, L'Harmattan, Paris, 2002 ; cf. Christophe Solioz, *L'après-guerre dans les Balkans*, Karthala, Paris, 2003, pp. 32-37.

(3) Cette typologie s'inspire ici du travail de synthèse de Sabrina R. Ramet, *Thinking about Yugoslavia*, Cambridge University Press, 2005, p. 42.

(4) Rappelons que le Congrès de Berlin de 1878 avait chargé l'Empire austro-hongrois d'occuper militairement et d'administrer les anciennes provinces turques de Bosnie et d'Herzégovine, que l'Autriche a annexées en 1908.

(5) Les signataires de l'accord Mrakovica-Sarajevo sont Zlatko Lagumdžija (SDP – Parti social-démocrate), Safet Halilovic (Parti pour la Bosnie), Kresimir Zubak (NHI – Nouvelle initiative croate), Mladen Ivanic (PDP – Parti du progrès démocratique), Milorad Dodik (SNSD – Parti des sociaux-démocrates indépendants), Dragan Kalinic (SDS – Parti démocratique serbe) et Petar Dokic (Parti socialiste de RS).

sur une réforme constitutionnelle des entités, la Fédération croato-bosniaque et la Republika srpska (RS), qui octroie le même statut aux trois peuples constitutifs ainsi qu'à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire⁽⁶⁾. Même si le Haut Représentant de l'époque (1999-2002), Wolfgang Petritsch, dut en dernier ressort avoir recours à ses pouvoirs extraordinaires – dits « pouvoirs de Bonn » – pour entériner l'accord, cela ne retire rien à la portée du processus engagé.

La Bosnie de l'accord de Dayton (1995)



© La Documentation française

(6) Cf. Christophe Solioz, *L'après-guerre dans les Balkans*, Karthala, Paris, 2003, pp. 51-79.

Ce cas d'école illustre la nécessité d'imposer des décisions («hard power»), tout en usant de persuasion («soft power»). Joseph S. Nye, politologue libéral américain, parle à ce propos d'intelligence contextuelle («smart power»), c'est-à-dire de la capacité d'appréhender une situation dans sa spécificité et d'élaborer une stratégie adaptée.

Paddy Ashdown, Haut Représentant de 2002 à 2006, devait poursuivre dans la même voie. D'une part, en impliquant les autorités bosniennes dans le transfert progressif des compétences et responsabilités – assumées jusque-là par les différentes agences internationales présentes dans le pays – aux autorités locales ; et, d'autre part, en renforçant progressivement le rôle de l'Etat central. En effet, la « Constitution de Dayton », soit l'annexe 4 de l'Accord de paix, limitait strictement les prérogatives des institutions centrales. Poursuivant la réorganisation commencée par Wolfgang Petritsch, Paddy Ashdown consolida l'appareil administratif de l'Etat, organisa le transfert de compétences exercées jusque-là par les entités, et investit l'Etat de nouvelles prérogatives. C'est ainsi que plusieurs ministères virent le jour (justice, défense, finances et trésor, droits de l'homme et réfugiés). Le Conseil des ministres, dont le nombre de membres est passé de six à dix, se trouva de la sorte singulièrement conforté.

L'intégration européenne

Cette même période s'est caractérisée par des avancées significatives dans le processus de l'intégration européenne. A l'adhésion au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002, succéda ainsi, le 25 novembre 2005, l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne (UE), qui fut finalement signé après d'interminables négociations le 16 juin 2008.

Si le pays semble s'affranchir du « modèle Dayton », il n'en demeure pas moins que la « greffe de l'Etat » peine à prendre. Les multiples rapports de suivi tant du Conseil de l'Europe que de la Commission européenne insistent sur la lenteur de la mise en œuvre des réformes et sur leur caractère aussi partiel que lacunaire⁽⁷⁾.

Alors que l'intégration européenne pourrait contribuer à forger un consensus national, force est de constater que les citoyens de Bosnie-et-Herzégovine se sentent moins Bosniens que Serbes, Croates et

(7) Cf. Christophe Solioz, *Turning points in Post-War Bosnia*, Nomos, Baden-Baden, 2005; seconde édition en 2007, pp. 107-143.

Bosniaques. Si la perspective de l'intégration a perdu aujourd'hui son pouvoir d'attraction et de persuasion, il importe de noter qu'aux blocages dans le pays vient s'ajouter le manque de volonté politique des Etats membres de l'UE quant à la poursuite de l'élargissement⁽⁸⁾.

© OHR/EUSR, Meliha Mujezinovic



Rencontre le 7 avril 2009 entre le Haut Représentant Valentin Inzko et le ministre suédois des Affaires étrangères Carl Bildt (premier Haut Représentant en Bosnie-et-Herzégovine de décembre 1995 à juin 1997) à Sarajevo, devant la Bibliothèque nationale, en réfection depuis plusieurs années.
<http://www.ohr.int/ohr-info/photos>

Les autorités de Sarajevo ont fort à faire pour doter le pays de capacités administratives à même de reprendre l'acquis communautaire. Les multiples agences nationales créées à cet effet renforcent l'Etat mais sont également susceptibles de mettre en péril le très précaire équilibre budgétaire. Ce constat recouvre une double problématique. D'une part, les institutions prévues à Dayton sont en contradiction avec celles que requiert l'intégration européenne : une centralisation et un redécoupage du pays sont absolument nécessaires pour un territoire aussi exigu. D'autre part, il faut souligner l'effet pervers du processus d'eupérisation du pays : si l'Etat s'est engagé à se conformer aux normes européennes, dans la pratique, leur mise en œuvre laisse à désirer.

(8) On doit cependant saluer l'initiative italienne présentée au sommet informel entre l'Union européenne et les Etats-Unis à Prague le 5 avril 2009. L'objectif de la feuille de route proposée est de relancer le processus d'intégration des Balkans occidentaux.

Malgré les efforts du Directorat à l'intégration⁽⁹⁾, les hommes politiques au pouvoir semblent se satisfaire d'un « comme si », ce qui illustre la puissance des forces faisant obstacle à la « greffe de l'Etat ». Une léthargie typiquement bosnienne ne peut expliquer une telle situation. Le pays souffre d'une organisation territoriale qui profite aux élites des différentes communautés dont le seul objectif est de conserver leur mainmise sur les ressources. Tout le monde est cependant conscient que le simulacre de démocratisation ne leurre plus personne et qu'une réforme constitutionnelle est désormais inéluctable.

Projets de réforme constitutionnelle (2005-2008)

Les gouvernements des deux entités étant surdimensionnés et leur coût excessif, le problème est de savoir comment procéder à une refonte constitutionnelle devant permettre de doter l'Etat d'un cadre fonctionnel et économiquement viable. Quatre aspects sont ici à prendre en compte : l'existence de plusieurs projets constitutionnels formulés par des Bosniens⁽¹⁰⁾, l'initiative américaine prise en 2005 et visant à élaborer une nouvelle Constitution⁽¹¹⁾, le résultat des élections législatives de 2006 marquant le retour au pouvoir de Haris Silajdzic (en tant que membre de la présidence collégiale de l'Etat de Bosnie-et-Herzégovine)⁽¹²⁾ et de Milorad Dodik (en tant que Premier ministre de la Republika sprska), enfin, l'érosion des pouvoirs du Haut Représentant.

Les projets locaux prévoyant l'instauration d'un Etat centralisé, avec une nouvelle organisation territoriale, et où les régions jouiraient néanmoins de pouvoirs étendus⁽¹³⁾, ont été (trop) rapidement écartés au profit des propositions américaines. On retrouve pourtant une telle configuration dans l'accord signé le 26 janvier 2009 par les dirigeants

(9) Il s'agit d'un département ministériel, directement rattaché au Conseil des ministres de l'Etat de Bosnie-et-Herzégovine, en charge du processus d'intégration à l'UE.

(10) Notamment par Jakob Finci, Mithat Zmirljija et Dennis Gratz, Sahbaz Dzihanovic et Slavo Kukic, Zlatko Hadzidedic ; cf. Faruk Boric, « Katalog (ne) zelje promjena », *Dani*, Sarajevo, 29 juillet 2005, pp. 28-31.

(11) Le groupe de travail conduit par l'ambassadeur américain Donald Hays réunissait des personnalités de huit partis politiques : soit le Parti de l'action démocratique (SDA), le Parti social-démocrate (SDP), le Parti démocratique serbe (SDS), le Parti du progrès démocratique (PDP), le Parti des sociaux-démocrates indépendants (SNSD), la Communauté démocratique croate (HDZ), le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SzBiH), et le HNZ (Union nationale croate). Cf. Christophe Solioz, « Bosnie, vers une autre identité », *Libération*, 14 décembre 2005, p. 31.

(12) La présidence collégiale réunit trois présidents - croate, serbe et bosniaque -, chacun en poste à tour de rôle pour huit mois.

(13) Une telle proposition fut formulée par Jakob Finci, « The Federal Republic of Bosnia and Herzegovina », in Christophe Solioz et Tobias K. Vogel (sous la direction de), *Dayton and Beyond*, Nomos, Baden-Baden, 2004, pp. 61-64.

des trois principaux partis – Sulejman Tihic (SDA), Milorad Dodik (SNSD) et Dragan Covic (HDZ BiH) – dans le cadre du processus dit de Prud⁽¹⁴⁾. Cet accord envisage la création de quatre entités territoriales, sans qu'il soit explicitement précisé si celle-ci procèdera uniquement de critères économiques et géographiques, sans la moindre référence à l'actuelle division entre communautés⁽¹⁵⁾. Selon les déclarations de S. Tihic et de D. Covic, la nouvelle territorialisation devrait abolir la ligne de démarcation entre les deux entités actuelles, alors que pour M. Dodik, l'une des quatre régions correspondra à la Republika sprska...

La proposition américaine qui résidait, pour l'essentiel, dans la mise en place d'une présidence unifiée, le renforcement du rôle du Premier ministre et de son gouvernement, ainsi que dans l'augmentation du nombre de députés, a finalement été rejetée par le Parlement bosnien le 26 avril 2006, et ce en dépit d'une forte pression de la communauté internationale. La tentative faite par la diplomatie américaine de relancer cette initiative à Washington le 24 mai 2007 – en présence de Haris Silajdzic et de Milorad Dodik, mais en l'absence d'un représentant de la communauté croate – n'a pas davantage abouti. Si l'on peut nourrir quelque regret à l'égard de ce double échec, il convient de souligner le minimalisme du projet américain : les mesures qui y étaient envisagées ne permettaient pas de relever les défis auxquels le pays doit faire face.

Le blocage complet qui prévaut en Bosnie-et-Herzégovine depuis 2006 s'explique par le fait que Haris Silajdzic et Milorad Dodik campent sur des positions extrêmes et qui s'excluent mutuellement. Alors que le premier veut abolir les entités au nom d'un Etat central, le second défend bec et ongles l'existence de la Republika sprska⁽¹⁶⁾. Ses menaces de sécession et autres manœuvres visant à affaiblir la souveraineté de l'Etat bosnien – notamment par la restitution aux entités des pouvoirs cédés il y a peu à l'Etat central – ont eu pour effet de défaire ce qui avait été patiemment négocié précédemment⁽¹⁷⁾.

Enfin, durant ces mêmes années 2006 - 2008, le Haut Représentant a perdu une bonne partie de sa crédibilité. La stratégie « *step-change* » de Miroslav Lajcak, qui a occupé ce poste de 2007 à 2009, et dont l'objectif était à la fois d'affirmer son autorité, de pousser les dirigeants

(14) Prud est un petit village se trouvant sur le territoire de la municipalité de Odzak dans le nord de la Bosnie-et-Herzégovine. Les rencontres ont eu lieu les 8 novembre 2008, 22 décembre 2008, 26 janvier 2009, 21 février 2009 et 25 mars 2009.

(15) Cf. Faruk Boric : « Bihac sa Banjom, Sarajevo do Drina », *Oslobodjenje*, Sarajevo, 3 février 2009, pp. 2-3.

(16) Cf. Zija Dizdarevic : « Pobuna », *Oslobodjenje*, Sarajevo, 18 septembre 2007, p. 7.

(17) Cf. Les résolutions de l'Assemblée nationale de la Republika sprska des 22 février 2008 et 13 octobre 2008.

bosniens à adopter les réformes exigées par l'ASA et de mettre en chantier une nouvelle Constitution, a abouti, en décembre 2007, à un échec⁽¹⁸⁾. Le 19 octobre 2007, afin d'empêcher un parti ou une entité de bloquer le travail du Conseil des ministres ou du Parlement, Miroslav Lajcak demande au gouvernement, où les neuf portefeuilles sont équitablement répartis entre les trois principales communautés, de modifier les mécanismes de décision. Il voulait que les réunions gouvernementales puissent se tenir en présence de six ministres et qu'une majorité simple suffise pour voter une décision. La réaction ne se fait pas attendre : M. Dodik menace de retirer du gouvernement tous les membres de son parti et le Premier ministre Nikola Spiric démissionne. Le Haut Représentant ayant perdu le soutien de l'UE, et plus particulièrement de Javier Solana, doit faire marche arrière : le 3 décembre 2007, il reconnaît aux ministres d'une entité le droit de boycotter pendant une semaine le conseil des ministres, s'alignant ainsi partiellement sur les positions de Milorad Dodik. Une année plus tard, le 23 janvier 2009, Miroslav Lajcak démissionne... ou est démissionné.

La fin d'un tabou : l'Accord de Dayton n'est pas intangible

Alors que les clauses définies par l'ASA permettent enfin d'envisager la fermeture annoncée depuis janvier 2006, de l'Office du Haut Représentant, et donc de mettre un terme à la tutelle internationale, le pays se trouve plongé dans une impasse⁽¹⁹⁾. Toutefois, la démission de Miroslav Lajcak en janvier 2009 a pour effet paradoxal de dégager l'horizon. Tout d'abord, le nouveau Haut Représentant, le diplomate autrichien Valentin Inzko, fort du soutien retrouvé de la communauté internationale, s'est engagé à mener une politique axée sur les notions de partenariat et de responsabilité. Ensuite, le « processus de Prud » a permis l'adoption par le Parlement bosnien, les 25 et 26 mars 2009, d'importants amendements constitutionnels concernant le statut du district de Brcko, territoire désormais défini comme une « propriété commune » des deux entités, placé directement sous la souveraineté de l'État central. Un tabou disparaît enfin : on peut changer la « Constitution de Dayton ».

(18) Cf. le rapport détaillé d'ICG : *Bosnia's Incomplete Transition : Between Dayton and Europe*, Bruxelles, 9 mars 2009, pp. 12-14.

(19) Il faut cependant relativiser les propos de Paddy Ashdown et Richard Holbrooke, « A Bosnian Powder Keg », *The Guardian*, Londres, 22 octobre 2008. Lire à ce propos le commentaire de Faruk Boric qui rappelle que tous deux sont responsables de la situation qu'ils dénoncent, « Dick & Paddy », *Oslobodjenje*, Sarajevo, 23 octobre 2008, pp. 10-11. James Lyon, quant à lui, ne fait pas dans le détail et parle de retour de la guerre, « Halting the Downward Spiral », *International Herald Tribune*, Paris, 25 février 2009.

Pour saisir la portée de cette avancée, il importe de rappeler les objectifs et conditions que les autorités bosniennes doivent remplir avant même que soit fermé l'Office du Haut Représentant. Les objectifs stratégiques sont au nombre de cinq : le règlement selon des modalités acceptables pour tous et durables de la question de la répartition du patrimoine entre l'Etat central et les autres institutions ; le règlement selon des modalités acceptables pour tous et durables de toutes les questions touchant aux équipements et biens immobiliers à usage militaire ; l'application de la décision du Tribunal d'arbitrage concernant Brcko ; la viabilité budgétaire ; et l'ancrage de l'état de droit. Les conditions sont, quant à elles, au nombre de deux : la signature de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) et une évaluation favorable de la situation en Bosnie-et-Herzégovine en regard des engagements contenus dans l'Accord de paix.

Début avril 2009, les trois premiers objectifs ainsi qu'une des deux conditions – la signature de l'ASA qui a eu lieu le 16 juin 2008 et a été complétée par un accord intérimaire entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008 –, étaient réalisés. Cela confirme que l'on ne négocie dans le cadre du « processus de Prud » que les réformes exigées pour la fermeture de l'Office du Haut Représentant⁽²⁰⁾. S'il convient donc de ne pas surestimer la portée de ce processus, force est cependant de constater qu'il amorce une nouvelle dynamique dont les premiers résultats sont encourageants. Pour la première fois depuis 2002, les dirigeants bosniens prennent l'initiative de négocier un certain nombre de réformes⁽²¹⁾, et ce avec succès : plusieurs mesures prises dans ce cadre ont en effet déjà été approuvées par le Parlement.

Clés pour le changement (2009-2012)

Le moment est venu de mettre en œuvre une nouvelle politique. Dans l'immédiat, il convient de veiller à ce que soient adoptées les ultimes réformes nécessaires pour mettre fin au protectorat. Valentin Inzko doit donner sans plus tarder davantage de relief à sa seconde fonction, celle de Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE). Sa priorité doit aller, d'une part, à la mise en place d'un Etat central fonctionnel, ce qui implique la suppression du recours au veto dont disposaient les responsables des deux entités⁽²²⁾ et, d'autre

(20) Ce qui n'est qu'en partie juste : le « processus de Prud » porte aussi sur les questions budgétaires, le recensement de la population qui doit se faire en 2011, le district de Brcko et les questions relatives aux biens de l'Etat.

(21) Cf. les analyses de Nerzuk Curak dans l'interview réalisée par l'hebdomadaire *Dani*, Sarajevo, 6 mars 2009, pp.14-17 et p. 76, 13 mars 2009, pp. 30-33.

(22) Depuis l'Accord de paix (1995), quelque 160 lois ont été bloquées par ce mécanisme (140 fois par la volonté de la Republika srpska).

part, à la mise en œuvre d'une politique visant à combattre les effets de la crise financière⁽²³⁾. Valentin Inzko pourrait ainsi songer à mettre sur pied un conseil économique et social, organe consultatif au sein duquel seraient réunis les principaux acteurs de la société civile et du monde économique.

Il s'agit ensuite de donner un nouveau souffle à l'intégration européenne en instaurant un partenariat entre l'UE et la Bosnie-et-Herzégovine, Bruxelles se devant d'offrir des perspectives à ce pays en les étayant d'un certain nombre de mesures incitatives qui pourraient être incluses dans le cadre d'une «adhésion junior». Selon l'avancement des réformes, l'UE accélérerait la levée de l'obligation de visa, préparerait l'entrée dans la zone euro et faciliterait l'accès du pays aux Fonds structurels.

Enfin, l'indispensable réforme constitutionnelle doit être au cœur du nouveau dispositif. La régionalisation ainsi que les principes de fonctionnalité et de subsidiarité constituent les pivots d'une nouvelle Constitution. Un découpage du territoire en quatre ou cinq régions sur la base de critères économiques, géographiques mais aussi historiques permettrait d'établir des institutions viables tout en respectant les différentes appartenances communautaires et en donnant à l'Etat les moyens de satisfaire au mieux les besoins de tous les citoyens⁽²⁴⁾. ■

(23) Ces derniers mois on enregistre 25 000 nouveaux chômeurs ; la Bosnie-et-Herzégovine est le seul Etat de la région à n'avoir pas introduit de mesures contre la récession.

(24) Ces propositions sont détaillées dans l'article de Christophe Solioz et Vedran Dzihic, «Krajne je vrijeme za konkretne korake ka evropskoj», *Oslobodjenje*, Sarajevo, 23 avril 2009, p. 11.