

## BOSNIE-HERZÉGOVINE : S'INVENTER UN DESTIN EUROPÉEN

### Compte rendu du déplacement d'une délégation du groupe interparlementaire France-Balkans occidentaux

23 au 27 septembre 2012

Une délégation du groupe d'amitié France-Balkans occidentaux, conduite par M. Jean-Pierre MICHEL, président du groupe, et composée de MM. Michel BILLOUT, président délégué pour la Bosnie-Herzégovine, et René BEAUMONT, vice-président du groupe, s'est rendue en Bosnie-Herzégovine du 23 au 27 septembre dernier.

A l'occasion du vingtième anniversaire du déclenchement de la guerre, le but de ce déplacement était de faire notamment, le point sur la réforme de la Constitution et l'application de l'arrêt *Sejdic et Finci* du 24 décembre 2009 de la Cour européenne des droits de l'Homme, mais aussi de mieux appréhender le rôle de l'Union européenne sur place et l'action des autorités locales en vue de répondre aux objectifs et conditions dites « 5 + 2 » fixés par la communauté internationale.

Des entretiens avec les responsables politiques et les représentants des institutions internationales ont été organisés à Sarajevo, Banja Luka et Mostar. La délégation a également accordé une attention toute particulière aux représentants de la société civile et à ceux des cultes.

#### I. Une vie politique et institutionnelle encore marquée par la guerre

#### A - Des institutions représentatives des communautés mais paralysées

Après trois ans de guerre, les accords de Dayton de 1995 ont eu pour principal objectif de mettre fin au conflit et de mettre en place des institutions représentatives qui tiennent compte du poids respectif des trois communautés.

Deux entités composent le pays :

- la **Republika Srpska**, à dominante serbe ;
- la **Fédération de Bosnie-Herzégovine**, qui réunit Bosniaques, de confession musulmane, et Croates.

Leurs frontières ont été définies en fonction des positions des belligérants au moment de la signature des accords. Le texte prévoit la mise en place d'un État fédéral regroupant les deux entités dont les compétences sont relativement limitées, l'essentiel du pouvoir étant décentralisé.



Le fonctionnement des deux entités n'est pas pour autant identique, puisque la *Republika Srpska* est centralisée, tandis que la fédération croato-bosniaque est très décentralisée et divisée en dix cantons, notamment afin de garantir la représentation des Croates. *In fine*, l'exercice du pouvoir en Bosnie-Herzégovine est fragmenté entre 14 gouvernements, réunissant au total près de 180 ministres, rendant d'autant plus difficile la prise de décision.

Combinée à des dispositions constitutionnelles garantissant à chacun des trois peuples constitutifs – bosniaque, croate et serbe – une capacité de blocage de toute décision jugée contraire à leurs intérêts, une telle architecture institutionnelle aboutit à **une paralysie de l'action politique**.

Il existe bien un consensus entre les parties en présence sur les insuffisances des institutions actuelles, mais chacune d'entre elles préfère faire porter la responsabilité de l'échec à la communauté voisine.

La vie politique locale reflète d'ailleurs cet état d'esprit. **La forte connotation identitaire des principales formations rend, en effet, délicate toute possibilité de coalition au niveau central.** Les partis dits « civiques » demeurent, à l'heure actuelle, écartés de l'exercice du pouvoir, si tant est que celui-ci soit possible.

**Le souvenir de la guerre et la haine latente entre anciens belligérants fragilisent, en effet, tout rapprochement.** Il a ainsi fallu attendre quinze mois après les élections législatives du 3 octobre 2010 pour qu'un accord de gouvernement puisse être trouvé. Celui-ci a néanmoins été remis en question au mois de juin dernier, paralysant l'action du gouvernement central mais aussi la fédération croato-bosniaque, un contentieux opposant les deux principaux partis bosniaques. De fait, **seules quatre lois ont pu être adoptées depuis l'ouverture de la législature.**

### **B - Une paralysie préjudiciable à l'avenir européen de la Bosnie-Herzégovine**

Cette incapacité à trouver un accord politique pour la gestion du pays entre les représentants des communautés n'est pas sans conséquence sur l'avenir européen de la Bosnie-Herzégovine. La délégation a ainsi noté avec inquiétude, que loin de représenter une chance pour le pays, l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne allait plutôt avoir un impact négatif. Faute d'adaptation de ses normes phytosanitaires aux exigences communautaires, les 45 millions de litres de lait bosnien actuellement exportés en Croatie ne pourront plus l'être au 1<sup>er</sup> janvier prochain, privant ainsi l'agriculture locale d'un débouché considérable. La Bosnie-Herzégovine dispose pourtant des laboratoires compétents pour exercer les contrôles en question, mais aucune procédure d'homologation administrative de leurs résultats n'a été mise en place par les pouvoirs publics, en dépit des encouragements en ce sens de l'Union européenne depuis trois ans.

**La Cour européenne des Droits de l'Homme a, de son côté, remis en question le modèle institutionnel bosnien au travers de l'arrêt *Sedjic et Finci* du 24 décembre 2009.** La Constitution ne permet pas, en effet, à l'heure actuelle aux citoyens non-membres des trois peuples constitutifs – juifs ou roms par exemple – de se présenter aux élections centrales. Il existe à l'heure actuelle 14 minorités qui se voient privées d'éligibilité dans le pays.

Pourtant, la mise en conformité de la Constitution avec cet arrêt ne semble pas une priorité à l'heure actuelle, quand bien même elle détermine l'avenir européen du pays.

L'Union européenne exige en effet l'adaptation des institutions pour aller plus avant dans les négociations d'adhésion avec Sarajevo.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également indiqué que la Bosnie-Herzégovine pourrait être évincée de cette Organisation si une réforme constitutionnelle n'entraîne pas rapidement en vigueur.

### ***II. Quelle présence internationale ?***

La Bosnie-Herzégovine est le dernier État issu de l'ex-Yougoslavie à avoir formalisé sa relation avec l'Union européenne **via un Accord de stabilisation et d'association (ASA)**. Si son entrée en vigueur a été conditionnée à la mise en conformité de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'Union européenne a néanmoins dressé une feuille de route au pays, en juin dernier, en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion. Ce document a été signé par les représentants des partis politiques, qui se rejoignent tous sur cet objectif.

L'Union européenne a, dans le même temps, renforcé ses structures au sein du pays en distinguant, en mars 2011, le poste de **Représentant spécial de l'Union européenne** et celui de **Haut représentant des Nations Unies**.

A cet égard, la délégation sénatoriale s'est d'ailleurs montrée dubitative sur la pertinence du maintien du Haut représentant des Nations Unies. Mais, les Bosniaques y sont encore très attachés. Il est vu comme un symbole de protection et a su faire preuve de fermeté face à l'irréductibilité sans cesse réaffirmée de l'entité serbe. Il est toutefois permis de s'interroger sur son action effective, alors que des redondances apparaissent avec la politique menée sur place par l'Union européenne.

Par ailleurs, les pouvoirs qui ont été accordés au Haut représentant à Bonn en 1997 et qui lui permettaient d'exercer une véritable tutelle sur la vie politique locale – en écartant les responsables impliqués dans des affaires de corruption ou en mettant son veto à la promulgation de certains textes – sont en sommeil depuis 2006. A l'heure où il convient de **responsabiliser un peu plus les dirigeants bosniens**, la position d'arbitre ou d'éternel recours que le Haut représentant peut incarner n'est plus forcément de mise.

Il n'existe pas encore de consensus au sein de l'Union européenne sur cette question : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie ou la Suède plaident en faveur d'une **suppression à terme du Bureau du Haut représentant**, mais l'Autriche, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, soutenus par les États-Unis, s'y opposent.

La contribution de l'Union européenne au budget du Bureau s'élève à 53 %, soit plus de 4 millions d'euros, alors que le budget de son Représentant spécial s'élève lui à 5,25 millions d'euros.

Quoi qu'il en soit, la fermeture du Bureau ne pourra intervenir qu'après que la Bosnie-Herzégovine aura satisfait aux **objectifs et conditions dites « 5 + 2 »** établies en février 2008.

**Les cinq objectifs** à atteindre concernent :

- la répartition des propriétés publiques entre l'État et les entités ;
- la répartition des propriétés militaires ;
- la pérennisation du statut spécial de Brčko, cette ville comprise entre les deux entités mais qui jouit d'une complète autonomie administrative ;
- la soutenabilité budgétaire ;
- le renforcement de l'État de droit.

Les **deux conditions** proprement dites sont la signature de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) et une évaluation positive de la situation politique.

A l'heure actuelle, seuls les trois premiers objectifs semblent en passe d'être atteints. Un accord est en effet intervenu le 9 mars dernier entre les formations politiques sur la question de la répartition des propriétés. En outre, le district n'est plus placé sous la supervision du Haut représentant depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier. Enfin, la question de la répartition des propriétés militaires est une des conditions *sine qua non* pour l'intégration du pays à l'OTAN.

Pour autant, **l'adhésion à l'OTAN n'est pas, un objectif partagé** au sein de la Bosnie-Herzégovine : si les Croates et les Bosniaques estiment qu'elle renforcerait un peu plus la sécurité intérieure du pays, les Serbes assimilent l'Organisation atlantique aux bombardements subis pendant la guerre, mais aussi à ceux effectués en Serbie au moment du conflit au Kosovo.

### **III. La difficile mise en place d'un vouloir-vivre ensemble**

Passé le discours consensuel sur l'avenir européen de la Bosnie-Herzégovine, **il est difficile de trouver une vision politique commune pour moderniser rapidement les institutions issues des accords de Dayton**. Pire, il y a lieu de s'interroger sur un changement à terme des mentalités tant **la jeune génération apparaît peu impliquée dans l'avenir du pays**, aux dires des représentants de la société civile rencontrés par la délégation sur place.

Le débat sur la réforme constitutionnelle, la simplification administrative ou la réflexion sur une véritable citoyenneté bosnienne sont seulement au cœur des travaux d'universitaires expérimentés ayant connu la Bosnie-Herzégovine à l'époque yougoslave.

**Le fonctionnement même des écoles empêche l'émergence d'une nouvelle culture politique**. L'éducation n'est, en effet, pas une compétence de l'État central. Chacune des communautés a donc un enseignement adapté, niant l'autre. Le mode de fonctionnement d'une quarantaine d'établissements au sein de la Fédération croato-bosniaque, dits « *deux écoles sous un même toit* » en est une illustration criante : les élèves y sont répartis par communauté, entrent dans les locaux par des portes distinctes et leur temps de récréation n'est pas commun.

Pourtant, selon certains linguistes, il existe moins de différence, entre les idiomes bosniaque, croate et serbe qu'entre le breton et le français, voire le picard et le français !

**Le rôle des autorités religieuses n'est pas anodin dans le maintien de telles structures**. Un projet pour que la note d'enseignement religieux ne compte plus dans la moyenne générale a, d'ailleurs, dû être retiré au sein de la Fédération croato-bosniaque sous la pression des dignitaires musulmans.

La solution pour le pays passe sans doute par une montée en puissance d'une élite économique souhaitant que le pays s'ouvre et donc se modernise à tous les niveaux.

Bien que non majoritaires, de jeunes actifs rencontrés à Sarajevo par la délégation semblent néanmoins enclins à agir en ce sens. Il conviendrait de les appuyer au niveau européen pour qu'ils persistent en ce sens.

\*

En dépit des retards pris par la Bosnie-Herzégovine sur le chemin de l'Union européenne, il convient, pour l'avenir de la région et du continent, d'**encourager les leaders politiques locaux à réformer le pays en vue d'une adhésion prochaine.**

Les élections municipales du 7 octobre dernier devraient déboucher sur une nouvelle configuration politique au niveau central, afin de tenir compte des nouveaux rapports de force et faire émerger une nouvelle coalition gouvernementale souhaitant travailler efficacement. Il s'agit, en tout état de cause, du message entendu sur place.

Il s'agit dans le même temps d'appuyer toute tentative permettant de construire un véritable État, doté d'une identité transcendant les querelles communautaires. Vingt ans après la guerre, dix-sept ans après l'arrêt des hostilités, le vouloir-vivre ensemble relève encore du défi, l'identité bosnienne restant à construire comme l'illustre le fait que le terme même de « bosnien » demeure récusé par l'une des communautés qui compose le pays.



La délégation sénatoriale lors du dépôt d'une gerbe sur le monument des soldats français tombés en Bosnie-Herzégovine

**Il ne semble pourtant pas exister d'alternative à une Bosnie-Herzégovine, pour partie unie et intégrée à l'Union européenne. Cette adhésion sécurisera définitivement les frontières du pays et garantira aussi le calme à l'intérieur de celles-ci.**

Tout autre choix ne pourrait d'ailleurs que renforcer le jeu des influences extérieures : celle de la Russie en *Republika Srpska* ou celle de la Turquie chez les Bosniaques, avec le risque d'une radicalisation encore plus soutenue des positions. Elle renforcerait chez certains le mirage d'une possible sécession quand bien même les États voisins, Croatie comme Serbie, n'ont aucune envie de voir les frontières actuelles modifiées.

#### Composition de la délégation



**Jean-Pierre MICHEL**  
Président du groupe  
Sénateur de Haute-Saône (SOC)



**Michel BILLOUT**  
Président délégué Bosnie-Herzégovine  
Sénateur de Seine-et-Marne (CRC)



**René BEAUMONT**  
Vice-Président du groupe  
Sénateur de Saône-et-Loire (UMP)

Pour en savoir plus : [http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami\\_674.htm](http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_674.htm) |