

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de
l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et
leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part,

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2146, 2644 et T.A. 520

Sénat : 670 (2009-2010) et 120 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CARTE DE LA BOSNIE-ET-HERZEGOVINE	4
INTRODUCTION	5
I. LA BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE : UN ETAT ENCORE FRAGILE	7
A. UNE CONSTRUCTION ETATIQUE COMPLEXE	7
B. UNE ECONOMIE TRÈS DÉPENDANTE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE	10
C. LA FRANCE OCCUPE UNE PLACE MODESTE EN BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE	11
II. L'ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION : UNE ETAPE MAJEURE DANS LE RAPPROCHEMENT DE LA BOSNIE-ET- HERZÉGOVINE AVEC L'UNION EUROPÉENNE	15
A. LE PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION DESTINÉ AUX PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX.....	15
B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION AVEC LA BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE	17
C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ADHÉSION DES PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX À L'UNION EUROPÉENNE ?	26
CONCLUSION	29
CARTE DES BALKANS	30
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE - ETAT DES RATIFICATIONS (DATE DE LA NOTIFICATION AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL EUROPÉEN)	32



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 12 juillet 2010, autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine¹ d'autre part, signé le 16 juin 2008.

La « vocation européenne » des pays des Balkans occidentaux, c'est-à-dire le principe de leur adhésion à l'Union européenne, a été affirmée par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 et rappelée régulièrement depuis, notamment à Thessalonique en juin 2003 et, plus récemment, lors de la Conférence Union européenne-Balkans occidentaux du 2 juin 2010 à Sarajevo.

Cette vocation à l'adhésion à l'Union européenne concerne l'ensemble des pays des Balkans occidentaux : l'Albanie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro, la Serbie, ainsi que le Kosovo, l'indépendance de ce dernier n'étant, à ce jour, pas reconnue par cinq États membres de l'Union européenne (Espagne, Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie).

L'Union européenne a lancé, en juin 1999, un processus de stabilisation et d'association destiné aux pays des Balkans occidentaux, qui repose en particulier sur la conclusion d'accords de stabilisation et d'association (ASA) avec chacun des pays concernés. Ces accords définissent le cadre d'un partenariat politique entre l'Union et le pays signataire qui doit favoriser, le moment venu, son adhésion à l'Union européenne.

A ce jour, l'ensemble des pays des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo, ont signé un accord de stabilisation et d'association. La Bosnie-et-Herzégovine est le dernier pays à avoir signé un tel accord, le 16 juin 2008.

¹ Cette dénomination, moins usuelle que « Bosnie-Herzégovine », est celle qu'utilise l'Union européenne et que recommande cet Etat lui-même

La conclusion d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) constitue une étape décisive vers l'adhésion à l'Union européenne.

Le préambule de l'accord avec la Bosnie-et-Herzégovine contient d'ailleurs une « clause évolutive », alignée sur les conclusions des Conseils européens de Cologne et Feira, qui confirme à la Bosnie-et-Herzégovine sa qualité de candidat potentiel à l'adhésion :

« Rappelant la volonté de l'Union européenne d'intégrer dans la plus large mesure possible la Bosnie-et-Herzégovine dans le courant politique et économique général de l'Europe et le statut de candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne de ce pays, sur la base du traité sur l'Union européenne et du respect des critères définis par le Conseil européen de juin 1993, sous réserve de la bonne mise en œuvre du présent accord, notamment en ce qui concerne la coopération régionale. »

Cette clause évolutive est similaire à celle qui avait été adoptée pour les ASA avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la Croatie, l'Albanie, la Serbie et le Monténégro.

C'est cet accord de stabilisation et d'association, déjà ratifié par l'ensemble des autres Etats membres de l'Union européenne et par la Bosnie-et-Herzégovine, que le présent projet de loi propose de ratifier pour la partie française.

I. LA BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE : UN ETAT ENCORE FRAGILE

Quinze ans après les Accords de Dayton de 1995, qui ont mis un terme à une guerre de trois ans et demi ayant fait plus de 100 000 victimes, dont 40 % de civils, et 1,8 million de réfugiés, la Bosnie-et-Herzégovine reste un Etat fragile, marqué par une organisation administrative complexe et de profondes divisions entre les différentes communautés, et qui reste placé sous la tutelle de la communauté internationale, avec la présence d'un Haut représentant des Nations Unies.

A. UNE CONSTRUCTION ETATIQUE COMPLEXE

La **structure territoriale** et **l'organisation** actuelles de la Bosnie-et-Herzégovine sont directement issues de **l'accord de Dayton** de 1995. L'annexe 4 des accords de paix de Dayton est la Constitution du pays.

La Bosnie-et-Herzégovine est une **fédération** divisée en **deux entités** de taille équivalente : la **Fédération croato-musulmane**, au centre et à l'ouest, et **la Republika Srpska**, au nord et à l'est. Enfin, Brcko est un district à statut particulier sous la juridiction conjointe des deux entités.

Aucun recensement n'est intervenu depuis 1997. On estime la population du pays à **3,9 millions d'habitants**.

Les Bosno-Serbes représenteraient 37 % de la population, les Bosniaques, c'est-à-dire les musulmans, 48 % et les Bosno-Croates 14 %. La guerre a entraîné d'importants mouvements de population et renforcé l'homogénéité ethnique de chaque entité.

Les institutions centrales sont faibles et reposent sur **une base ethnique**, à l'image de la présidence collégiale dont chacun des trois membres est élu pour quatre ans par chaque « peuple constitutif », et exerce les responsabilités exécutives par rotation de huit mois.

Dans la dévolution des pouvoirs, la compétence des entités est la règle, celle de l'Etat central l'exception. Chacune des deux entités dispose d'un exécutif, d'un Parlement et d'un système judiciaire. En outre, chaque entité dispose d'une sorte de droit de veto dans le processus législatif.

Il existe également **une différence fondamentale** dans l'organisation de chaque entité. La Republika Srpska fonctionne sur une base unitaire et centralisée. La fédération croato-musulmane est quant à elle divisée en 10 cantons ayant leurs propres compétences, leur propre assemblée et leur propre gouvernement.

Ce système institutionnel, directement issu des accords de Dayton, est considéré comme l'un des plus complexes au monde. La Bosnie-et-Herzégovine compte, en effet, pas moins de 14 gouvernements et 180 ministres pour un pays de 4 millions d'habitants !

Enfin, **l'existence d'une tutelle internationale**, en la personne du **Haut représentant**, est la troisième caractéristique des institutions de Dayton.

En 1997, le Haut représentant s'est vu reconnaître des pouvoirs très étendus, tels que ceux de promulguer des lois ou de destituer des élus, des responsables politiques ou des fonctionnaires en cas d'entrave à la mise en œuvre des accords de Dayton. Le Britannique Paddy Ashdown, titulaire de la fonction de 2002 à 2006, a fait un très large usage de ces pouvoirs dits « de Bonn ». Ce n'est plus le cas de ses successeurs, l'allemand Christian Schwarz-Schilling, le slovaque Miroslav Lajcak et, depuis mars 2009, le diplomate autrichien Valentin Inzko, qui est également Représentant spécial de l'Union européenne.

Quinze ans après les accords de Dayton, quel bilan peut-on dresser des progrès réalisés vers la construction d'un Etat démocratique et viable ?

En réalité, si la situation sécuritaire reste calme, les progrès ont été très limités.

Les institutions demeurent celles héritées des accords de Dayton. Certes, ces institutions ont permis l'arrêt du conflit. Mais elles ont été exclusivement conçues dans ce but, et non dans celui de permettre un fonctionnement satisfaisant des pouvoirs publics. Les garanties accordées aux différentes communautés constituent autant de possibilités de veto et de blocage des processus de décision, alors que l'architecture extrêmement complexe des pouvoirs entrave la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Au-delà de l'aspect strictement constitutionnel, on peut se demander comment parvenir à faire vivre un État composé de communautés aussi profondément divisées. **Vivant de plus en plus séparément, les communautés ont en effet des visions très différentes de leur destin commun.**

Les Bosniaques, c'est-à-dire les musulmans, n'ont pas d'autre référence nationale que la Bosnie, à la différence des Serbes ou des Croates. Dominants sur le plan démographique, ils souhaiteraient un État central fort. C'est d'ailleurs parce qu'il la jugeait trop timide que le principal parti bosniaque a fait échouer, au printemps 2006, l'adoption d'une réforme constitutionnelle qui prévoyait l'abandon de la présidence collégiale tripartite, le renforcement des prérogatives du Premier ministre et du gouvernement central et la simplification du processus législatif.

Les Croates, très minoritaires, vivent mal le fait de ne pas disposer d'entité propre et de ne pas pouvoir disposer d'un pouvoir de blocage analogue à celui des Serbes.

Ces derniers sont essentiellement attachés au maintien de l'autonomie très large garantie par l'accord de Dayton à la Republika Srpska. Ils redoutent

une évolution vers un modèle plus unitaire où leur poids serait dilué par rapport à celui des Bosniaques.

Lors d'un déplacement dans ce pays, en mai 2008, votre rapporteur avait été particulièrement choqué de constater l'apparition d'une ségrégation scolaire, inexistante jusqu'alors. En effet, plusieurs établissements scolaires pratiquent la politique de « deux écoles sous un même toit », en vertu de laquelle les enfants croates et les enfants musulmans suivent leur scolarité dans des classes séparées (en Republika Srpska, les écoles sont exclusivement serbes). Il semblerait que cette pratique se soit accrue ces dernières années, ce qui n'est guère encourageant.

Deux principales questions se posent pour l'avenir.

La première est celle de **la mise en chantier d'une nouvelle Constitution**, qui serait élaborée par les Bosniaques eux-mêmes et non imposée par la communauté internationale, et qui pourrait être acceptée par les trois communautés. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une décision, le 22 décembre 2009 (arrêt « Finci »), dans laquelle elle estime que la Constitution et la loi électorale comportent des éléments contraires au principe de non-discrimination, puisque les minorités ne faisant pas partie des trois « peuples constitutifs » ne peuvent pas accéder à certaines fonctions, comme par exemple la présidence collégiale.

On ne voit pas aujourd'hui d'autre chemin qu'une démarche progressive, sur le modèle de la première étape qui avait été proposée en 2006. Toute remise en cause trop prononcée des prérogatives de la Republika Srpska, paraît devoir être écartée.

La deuxième interrogation concerne **l'avenir de la tutelle internationale**. On peut se demander si aujourd'hui la tutelle internationale et la présence du Haut représentant des Nations Unies ne constituent pas davantage un obstacle qu'un levier pour les réformes. En effet, ce protectorat paraît désormais contre-productif car il aboutit à déresponsabiliser la classe politique.

La suppression du poste de Haut représentant des Nations unies est d'ailleurs admise dans son principe, mais soumise à la réalisation de cinq objectifs (accord sur la répartition des propriétés de l'Etat, répartition des propriétés militaires, pérennisation du statut spécial du district de Brcko, soutenabilité budgétaire et renforcement de l'Etat de droit) et de deux conditions (signature de l'accord de stabilisation et d'association et renforcement de l'Etat de droit). Aujourd'hui, on estime que l'ensemble de ces conditions et objectifs sont remplis, à l'exception de la question de la répartition des propriétés de l'Etat et de défense.

Le retrait de la tutelle internationale et du Haut représentant des Nations Unies, aurait pour mérite de placer les responsables politiques de ce pays devant leurs responsabilités. Le Haut représentant pourrait laisser sa

place à un Représentant spécial de l'Union européenne, avec une mission centrée davantage sur le conseil et la persuasion, dans la perspective du rapprochement avec l'Union européenne.

Des **élections générales** se sont déroulées le 3 octobre dernier, destinées à renouveler les autorités exécutives et législatives du pays (au niveau de l'Etat central et des entités). Ces élections se sont déroulées dans des conditions globalement satisfaisantes et avec un taux de participation de 56 %, même si la campagne électorale a été le théâtre d'une rhétorique à dominante nationaliste.

Ce scrutin a été notamment marqué par le retour au premier plan du SPD, parti social démocrate multiethnique (à dominance bosniaque), par la bonne tenue du SDA, parti bosniaque enclin au dialogue, dirigé par Bakir Izetbegovic (le fils de l'artisan de l'indépendance) et le maintien au pouvoir de Milorad Dodik et de son parti (le SNSD) en Republika Srpska, et l'arrivée réussie sur la scène politique d'un nouveau parti bosniaque (le SBB), dirigé par un personnage emblématique.

Les tractations sont en cours entre ces partis pour former des coalitions et les nouveaux exécutifs au niveau central et dans les entités.

Il faut espérer que les nouveaux dirigeants politiques prendront leurs responsabilités pour engager les réformes nécessaires.

Concernant **la présence militaire** en Bosnie, l'Union européenne a pris en 2005 (opération « Althéa ») le relais de l'OTAN, mais le niveau des forces qui se situait encore autour de 20 000 hommes en 2000, a été ramené à 1 900 hommes aujourd'hui. La France, qui a payé un lourd tribut (85 soldats français tombés durant les premières opérations de l'ONU), a réduit sa participation à un conseiller politique auprès du commandant de la force. Le retrait définitif de cette force, dont la mission est aujourd'hui résiduelle, sera vraisemblablement lié à la suppression du poste de Haut représentant.

Enfin, le procureur du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie juge **la coopération des autorités du pays satisfaisante**.

B. UNE ECONOMIE TRÈS DÉPENDANTE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE

La Bosnie-et-Herzégovine a connu en 2009 un recul de sa croissance de -3,2 %, après une croissance soutenue de 6,8 % en 2006 et 2007 et de 5,4 % en 2008. Avec un PIB de 13,56 milliards d'euros en 2008 et **un PIB par habitant de 3 568 euros** (soit un niveau proche de l'Albanie et de la Macédoine, la moyenne régionale s'établissant à 3.822 euros), elle demeure toujours en dessous de son niveau d'avant-guerre. Les prévisions de croissance pour 2010 ont été fixées à 1%.

Le taux d'inflation s'est élevé à 7,4 % en 2008 (après un taux de 7,5 % en 2006 et de 1,6 % en 2007). Le chômage est élevé (entre 40 et 45 % selon

les données officielles, 20 % selon le FMI), ainsi que le nombre des personnes vivant en dessous du seuil national de pauvreté (près de 14 % de la population en 2008, en baisse constante depuis 2004 où le taux était de 18 %).

Malgré l'intégration encore faible de l'économie bosnienne dans les circuits internationaux, le pays est aujourd'hui incontestablement frappé par la crise économique, qui met à jour la fragilité de ses finances publiques : poids des dépenses publiques en raison de la complexité des institutions, aggravation du déficit courant induite par la baisse des transferts de la diaspora, répercussions de la chute de la production industrielle dans l'UE sur les industries locales, baisse des flux d'investissements directs étrangers (IDE).

La Bosnie-et-Herzégovine a obtenu en juillet 2009 l'octroi par le FMI d'un crédit stand-by de 1,2 milliard d'euros sur trois ans, avec des conditionnalités reposant principalement sur une réforme des dépenses publiques et des dépenses sociales.

Dans le cadre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion (IPA) de l'Union européenne, qui est doté de 11,5 milliards d'euros pour la période 2007-2013, **la Bosnie-et-Herzégovine bénéficie de 660 millions d'euros sur cette période (dont 105 millions d'euros en 2010)**. Cela représente environ 21 euros par habitant.

C. LA FRANCE OCCUPE UNE PLACE MODESTE EN BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE

Le **dialogue politique** entre la France et la Bosnie-et-Herzégovine a commencé dès l'indépendance du pays et ne s'est jamais interrompu depuis, même pendant les années de conflit. Depuis cinq ans, les échanges sont nombreux. Le ministre des affaires étrangères et européennes M. Bernard Kouchner s'est rendu à Sarajevo, les 8 et 9 avril 2009, pour une visite conjointe avec ses homologues tchèque et suédois, ainsi qu'en juillet 2010 pour le quinzième anniversaire de Srebrenica. Dans l'autre sens, Zeljko Komsic, alors président de la Présidence collégiale, s'est rendu à deux reprises en France en 2007, où il a été reçu par le Président de la République.

Les **échanges interparlementaires** sont actifs, à travers le groupe d'amitié de l'Assemblée nationale, présidé par le député François Lamy, qui a effectué des missions en Bosnie-Herzégovine en décembre 2006 et juillet 2008, et le groupe interparlementaire France-Balkans occidentaux du Sénat, présidé par notre collègue Robert Badinter, notre collègue Jack Ralite étant le président délégué pour la Bosnie-Herzégovine. Le groupe d'amitié du Sénat a effectué un déplacement en Bosnie-Herzégovine en avril 2009¹.

En ce qui concerne **les relations économiques**, le volume des échanges commerciaux entre la France et la Bosnie-et-Herzégovine est

¹ *Le compte rendu de ce déplacement a été publié sous la forme d'un rapport intitulé « La Bosnie-Herzégovine quinze ans après Dayton : combler les retards d'avenir », en octobre 2009*

modeste. La Bosnie-et-Herzégovine, 121^e client et 107^e fournisseur, occupe une place modeste dans le commerce extérieur français, et commerce essentiellement avec ses voisins, hors et dans l'Union européenne (Croatie, Serbie, Allemagne, Italie, Slovénie, Autriche, Monténégro).

La France est le 11^e client et le 13^e fournisseur de la Bosnie-et-Herzégovine (1,9 % de part de marché).

Selon les statistiques douanières françaises, après une stagnation en 2007, nos exportations vers la Bosnie-et-Herzégovine ont augmenté en 2008 de 9,4 % (71,5 millions d'euros) et ont concerné essentiellement le secteur automobile pour 28,3 %.

Le volume de nos importations (54,7 millions d'euros), portant essentiellement sur les biens de consommation et intermédiaires : bois, papier, carton) a enregistré une nouvelle baisse en 2008, permettant ainsi à la France de dégager un solde commercial positif de 16,8 millions d'euros.

Le développement du commerce intra-régional pourrait favoriser une meilleure pénétration du marché bosnien par les entreprises françaises, par le biais de leurs filiales implantées dans les pays voisins.

L'implantation économique française est également modeste : 5 millions d'euros sur un flux total cumulé d'IDE depuis 1994 lui-même modeste (3,5 milliards d'euros). Le principal investisseur français est Intermarché qui a ouvert 21 grandes surfaces sous son enseigne Interex. Le groupe Lactalis a racheté, via sa filiale croate Dukat, la laiterie INMER à Gradacac en 2007. Le groupe Lafarge a obtenu début 2008 une licence d'exploitation de gisements de gypse près de Bihac en vue de la construction d'une usine de plaques de plâtre, ce qui représente un investissement de 30 à 40 millions d'euros. A signaler la participation de 33 % de Technip dans la société Petrolinvest, une ingénierie de Sarajevo spécialisée dans les secteurs du gaz, du pétrole et de la chimie.

Notre dispositif de **coopération culturelle** en Bosnie-et-Herzégovine s'appuie sur l'Institut français de Bosnie-et-Herzégovine, présent à Mostar, Tuzla et Banja Luka, ainsi que sur le Centre André Malraux, installé à Sarajevo pendant le conflit, qui joue un rôle essentiel de passerelle culturelle et de centre de langues. Un accord culturel, scientifique et technique franco-bosnien a été signé en 2002.

L'activité de diffusion culturelle et artistique est dense, et privilégie le soutien aux jeunes artistes et aux initiatives locales, festivals ou événements culturels qui participent à replacer la Bosnie sur une carte culturelle européenne. Par ailleurs, un soutien est apporté dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine. Les « Rencontres européennes du Livre », organisées par le Centre André Malraux sont devenues une importante manifestation dans cette partie de l'Europe et ont connu leur 10^e édition en octobre 2009.

La **coopération audiovisuelle**, pilotée par un attaché régional, est au bénéfice de la formation des journalistes, par un appui à l'école régionale de journalisme de Sarajevo MediaPlan, en partenariat avec l'ESJ de Lille (225 étudiants formés en 9 ans). RFI négocie un accord avec la radio privée Bobar pour une diffusion de ses émissions (actualité dans un premier temps) sur l'ensemble du territoire. Notre coopération consiste également en un appui au cinéma (Association « Mladi Most », « Sarajevo Film Festival », « Kid's Festival », projet de festival croisé de cinéma entre Tuzla et Saint-Denis) et à la photographie.

En matière de **gouvernance et de coopération technique**, l'action de la France se concentre essentiellement sur la justice, avec la mise à disposition d'un magistrat auprès du Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine pour la criminalité organisée, et d'un juriste auprès de la Cour d'Etat pour les crimes de guerre. Elle met l'accent sur trois thèmes principaux : la formation (coopération avec l'Ecole Nationale de la Magistrature), la modernisation de la justice et la justice des mineurs.

En matière de **médecine**, la présence d'un assistant technique attaché à l'hôpital Kosevo de Sarajevo, sur un projet de soutien à la réforme de la médecine d'urgence et de réanimation, renforce l'action de l'Association Médecine France-Bosnie, active depuis plus de dix ans avec des jumelages entre hôpitaux français et bosniens (Sarajevo, Zenica, Strasbourg, Angers etc.) avec l'appui local du Centre André Malraux et de l'Ambassade. Plus de 160 médecins hospitaliers et personnels de santé ont bénéficié de formations en France.

Le soutien aux ONG concerne des partenaires œuvrant pour la jeunesse et dans les régions les plus défavorisées du pays (à l'Est du pays), dans une perspective de réconciliation et de promotion de la citoyenneté.

La **coopération pour le français** s'inscrit dans le cadre de l'accord intergouvernemental signé en 2006. Deux chaires de français existent à Sarajevo et à Banja Luka en partenariat avec l'université de Tours. Dans l'enseignement scolaire, nos efforts portent sur la transformation de l'école française de Sarajevo en école franco-bosnienne, au renforcement des sections bilingues de Sarajevo et Mostar et des classes à français renforcé, ainsi que sur la formation des professeurs. Les cours de français pour publics spécialisés concernent avant tout les fonctionnaires et les journalistes.

Dans le **domaine universitaire et de la recherche**, l'effort porte sur le développement des partenariats universitaires et de recherche, l'augmentation des bourses, le soutien aux projets de recherche et aux échanges universitaires.

Enfin, la **coopération décentralisée** se développe dans les domaines prioritaires qui ont été définis : développement rural, tourisme et sécurité civile. Un accord-cadre de coopération a été signé en mars 2009 entre les municipalités de Saint-Denis et de Tuzla. Divers partenariats sont en cours, notamment avec le Conseil régional d'Auvergne, qui a organisé un séminaire

en juin 2009 à Clermont-Ferrand. Les villes de Millau et de Mostar ont signé début décembre 2006 un accord de coopération sur les infrastructures éducatives. De même, la commune de Saint Quentin (Aisne) coopère avec la ville de Banja Luka depuis 2008 sur des projets d'échanges culturels et artistiques.

II. L'ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION : UNE ETAPE MAJEURE DANS LE RAPPROCHEMENT DE LA BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE AVEC L'UNION EUROPÉENNE

L'Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part, a été signé à Luxembourg, le 16 juin 2008.

Cet accord s'inscrit dans le cadre de la politique que l'Union européenne a engagée vis-à-vis des pays des Balkans occidentaux, avec le triple objectif de stabiliser la situation politique de ces pays tout en leur assurant une transition rapide vers une économie de marché, de promouvoir la coopération régionale et de préparer l'acheminement de ces pays vers une adhésion future à l'Union européenne.

A. LE PROCESSUS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION DESTINÉ AUX PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX

Le **processus de stabilisation et d'association** destiné aux pays des Balkans occidentaux (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, Serbie) a été lancé par l'Union européenne en juin 1999, en même temps que la reconnaissance par l'Union européenne de la « vocation européenne » de ces pays, c'est-à-dire le principe de leur adhésion à l'Union européenne.

Cette politique se fonde sur trois éléments :

- l'idée qu'une perspective européenne crédible, une fois les conditions remplies, est le meilleur levier pour inciter ces pays à réaliser les réformes nécessaires ;

- la nécessité que les pays de la région établissent entre eux des relations normales, afin de contribuer à la stabilité politique et économique de la région ;

- le désir d'adopter une approche fondée sur des éléments communs (conditions politiques et économiques), tout en permettant à chaque pays de progresser à son rythme et selon ses mérites.

Le processus de stabilisation et d'association constitue un cadre général qui s'appuie sur trois éléments :

- un nouveau type de relation contractuelle, **les accords de stabilisation et d'association (ASA)**, pierre angulaire du processus et étape fondamentale dans sa réalisation : la conclusion de ces accords, fortement inspirés des accords européens avec les pays d'Europe centrale et orientale, marque l'engagement de parvenir, au terme d'une période de transition, à une pleine association avec l'Union européenne, l'accent étant mis sur le respect des principes démocratiques essentiels et sur la reprise des éléments fondamentaux de l'acquis communautaire ;

– un programme unique d’assistance financière à la région, le programme CARDS, doté d’un montant de référence financière indicatif de 4,65 milliards d’euros pour la période 2000-2006. Ce programme visait à accompagner et conforter le processus de réformes démocratiques, économiques et institutionnelles dans les pays de la région. Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, le nouvel instrument de pré-adhésion (IPA) s’y est substitué depuis le 1^{er} janvier 2007. La Bosnie-et-Herzégovine devrait bénéficier à ce titre d’une enveloppe de 660 millions d’euros pour la période 2007-2013 ;

– des préférences commerciales asymétriques exceptionnelles, destinées à favoriser l’accès au marché communautaire des produits industriels et agricoles des Balkans, de façon à contribuer au redémarrage de leurs économies par une stimulation de leurs exportations.

La Bosnie-et-Herzégovine est, après l’ARYM, la Croatie, l’Albanie et le Monténégro, **le cinquième pays de la région** à avoir signé un accord de stabilisation et d’association avec l’Union européenne. Les ASA de quatre pays (Albanie, ARYM, Croatie et Monténégro) ont été ratifiés par l’ensemble des Etats membres et sont entrés en vigueur. Le Conseil « Affaires étrangères » du 14 juin dernier a autorisé le lancement du processus de ratification de l’ASA avec la Serbie.

La Bosnie-et-Herzégovine est le dernier pays à avoir signé un accord de stabilisation et d’association car l’Union européenne conditionnait sa conclusion à plusieurs conditions, notamment la réforme de la police.

	Signature de l’ASA	Entrée en vigueur	Délai pour parvenir à l’association	Statut de candidat
Albanie	12 juin 2006	1 ^{er} avril 2009	10 ans	
ARYM de Macédoine	9 avril 2001	1 ^{er} avril 2004	10 ans	16 décembre 2005
Bosnie-et-Herzégovine	16 juin 2008	En cours de ratification	6 ans	
Croatie	29 octobre 2001	1 ^{er} février 2005	6 ans	17 juin 2004
Monténégro	15 octobre 2007	1 ^{er} mai 2010	5 ans	En cours d’examen
Serbie	29 avril 2008	En cours de ratification	5 ans	

B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION AVEC LA BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE

L'accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-et-Herzégovine comprend un préambule et cent trente-cinq articles répartis en dix titres. Y sont joints sept annexes et sept protocoles. La structure de l'accord est assez proche de celle des précédents accords de ce type conclus avec l'ARYM, la Croatie, l'Albanie, la Serbie et le Monténégro.

Le **préambule** contient une « clause évolutive » alignée sur les conclusions des Conseils européens de Cologne et Feira, qui confirme à la Bosnie-et-Herzégovine sa qualité de candidat potentiel à l'adhésion : « *Rappelant la volonté de l'Union européenne d'intégrer dans la plus large mesure possible la Bosnie-et-Herzégovine dans le courant politique et économique général de l'Europe et le statut de candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne de ce pays, sur la base du traité sur l'Union européenne et du respect des critères définis par le Conseil européen de juin 1993, sous réserve de la bonne mise en œuvre du présent accord, notamment en ce qui concerne la coopération régionale.* » Cette clause évolutive est similaire à celle qui avait été adoptée pour les ASA ARYM, Croatie, Albanie et Monténégro.

Les **objectifs** de l'association, énoncés à l'article 1^{er}, sont le renforcement du dialogue politique, le rapprochement de la législation de la Bosnie-et-Herzégovine avec celle de la Communauté, l'achèvement de la transition vers une économie de marché, l'établissement progressif d'une zone de libre-échange avec la Communauté et le développement de la coopération régionale.

Les **principes généraux** de l'accord, tels qu'énoncés par le titre I^{er} (articles 2 à 9), sont ceux qui figurent dans tous les accords d'association avec les Etats tiers : Outre le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de l'économie de marché, qui constituent des éléments essentiels de l'accord, sont également citées les conditionnalités politiques et économiques de l'approche régionale de l'Union européenne (telles qu'énoncées dans les conclusions du Conseil du 29 avril 1997). S'y ajoute le développement de la coopération régionale et de relations de bon voisinage, présent dans d'autres accords d'association mais qui revêt ici une importance particulière : les progrès dans l'association avec l'Union européenne ne sont pas appréciés sur un mode uniquement bilatéral mais impliquent des progrès dans la coopération régionale.

L'accord prévoit que l'**association** sera entièrement réalisée au terme d'une période transitoire maximale de six ans. Cette période est divisée en deux périodes successives.

La première phase, d'une durée de trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord, doit être prioritairement consacrée aux domaines de l'acquis communautaire décrits au titre VI de l'accord : marché intérieur, concurrence,

droits de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, marchés publics, normes et certification, services financiers, transports terrestres et maritimes, droit des sociétés, comptabilité, protection des consommateurs, protection des données, santé et sécurité sur les lieux de travail ainsi que l'égalité des chances.

L'ASA n'exige pas de la Bosnie-et-Herzégovine la reprise complète de l'acquis, comme ce serait le cas pour un traité d'adhésion, mais lui demande de « s'en approcher », en donnant la priorité aux « éléments fondamentaux de l'acquis ».

Le Conseil de stabilisation et d'association évalue les progrès accomplis et décide du passage à la seconde phase et de la durée de celle-ci.

Pendant la seconde phase, la Bosnie-et-Herzégovine est invitée à se concentrer sur les autres parties de l'acquis.

Les deux phases ne s'appliquent pas au titre IV (libre-circulation des marchandises).

Le conseil de stabilisation et d'association est chargé d'examiner régulièrement l'application de l'accord et la mise en oeuvre par la Bosnie-et-Herzégovine des réformes juridiques, institutionnelles et économiques (article 8).

Le **dialogue politique** entre la Bosnie-et-Herzégovine et l'Union européenne est décrit au titre II (articles 10 à 13).

Le dialogue politique est appelé à se dérouler, au niveau ministériel, au sein du conseil de stabilisation et d'association, et au niveau parlementaire, au sein de la commission parlementaire de stabilisation et d'association. Il peut prendre d'autres formes appropriées à la demande des Parties (réunions de hauts fonctionnaires notamment).

La **coopération régionale** est une des priorités de l'accord.

Elle est visée au titre III (articles 14 à 17). Il s'agit là d'une spécificité des accords de stabilisation et d'association.

La Bosnie-et-Herzégovine doit s'engager dans une coopération régionale avec les autres pays du processus de stabilisation et d'association.

Conformément aux conclusions du sommet de Zagreb (lors duquel les pays de la région s'étaient engagés à conclure entre eux des conventions de coopération régionale), l'accord porte obligation pour la Bosnie-et-Herzégovine de conclure des conventions de coopération régionale avec les autres pays de la région qui concluront un ASA avec l'Union européenne (obligation d'entamer les discussions dès la signature de l'ASA par le pays concerné et de conclure une convention de coopération régionale dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de cet ASA).

La volonté de la Bosnie-et-Herzégovine de conclure une telle convention constituera l'un des facteurs déterminants du développement de ses relations avec l'Union européenne.

Ces conventions devront porter sur le dialogue politique, l'établissement d'une zone de libre-échange entre les parties, conformément aux dispositions de l'OMC, des dispositions mutuelles concernant la libre circulation des travailleurs, des capitaux et des personnes.

L'accord offre également la possibilité de conclure de telles conventions avec des pays candidats à l'Union européenne.

Un titre spécifique, le titre IV (articles 18 à 46), est consacré à **la libre circulation des marchandises**.

L'article 18 prévoit la constitution progressive d'une zone de libre-échange, pendant une période transitoire maximale de cinq ans, dès l'entrée en vigueur de l'accord.

Concernant la Bosnie-et-Herzégovine, le détail et le calendrier de libéralisation sont précisés dans les annexes.

Les pays balkaniques ont bénéficié d'une procédure originale de la part de l'Union européenne : le Conseil européen de Lisbonne avait en effet conclu que les accords de stabilisation et d'association devaient être précédés d'une libéralisation asymétrique des échanges.

Sur cette base, le Conseil affaires générales du 18 septembre 2000 a adopté le règlement (CE) n° 2007/2000 offrant à ces pays de façon unilatérale et temporaire (deux ans, étendues à cinq ans renouvelables) des préférences commerciales asymétriques exceptionnelles, permettant à leurs produits industriels et à la quasi-totalité de leurs produits agricoles (à l'exception de la viande bovine, du vin et des conserves de poisson) d'accéder au marché communautaire sans quota et à droit zéro.

L'articulation entre ces préférences asymétriques et le volet commercial des ASA avait constitué l'un des points les plus durs des discussions à Quinze.

Tout en acceptant l'abandon des prix d'entrée pour les fruits et légumes (5) dans le cadre des préférences asymétriques (en raison de leur caractère unilatéral, exceptionnel et temporaire), plusieurs délégations s'opposaient à ce que cet abandon soit contractualisé dans l'ASA, soulignant qu'une telle contractualisation ne pourrait que susciter des demandes reconventionnelles de la part d'autres pays tiers liés à l'Union européenne par des accords. L'Union européenne serait obligée de leur accorder les mêmes préférences contractuelles conformément aux règles de l'OMC, ce qui remettrait en cause le fonctionnement de l'une des OCM les plus sensibles de la PAC.

Les dispositions prévues par l'ASA ARYM, conclu à l'automne 2000, et qui repose sur trois éléments, ont finalement été reconduites pour l'Albanie en 2006, le Monténégro en 2007 et pour la Bosnie-et-Herzégovine, à savoir :

– l'insertion, dans les décisions du Conseil concernant la signature et la conclusion de l'ASA, d'un article de non-précédent (indiquant que « *les dispositions commerciales contenues dans l'accord ont un caractère exceptionnel, lié à la politique mise en œuvre dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, et ne feront pas, pour l'Union européenne, figure de précédent à l'égard de pays tiers autres que les pays des Balkans occidentaux* ») ;

– le renforcement des clauses de sauvegarde dans l'ASA : outre la clause de sauvegarde générale (article 39) prévoyant la possibilité pour les Parties de prendre les mesures appropriées en cas de dommages graves causés par l'importation d'un produit, une clause de sauvegarde spécifique est prévue au cas où l'importation de produits agricoles transformés, de produits agricoles et de produits de la pêche de l'une des Parties entraînerait « une perturbation grave des marchés ou des mécanismes de régulation de l'autre partie » (article 30) ;

– le maintien dans l'ASA du système des prix d'entrée pour les fruits et légumes, sachant que les mesures commerciales exceptionnelles (6) prévoient un dispositif plus favorable (sans prix d'entrée), accordé sur une base unilatérale. Il est ainsi indiqué que, pour les fruits et légumes, pour lesquels le tarif douanier commun prévoit l'application de droits de douane ad valorem et d'un droit de douane spécifique (prix d'entrée), la suppression ne s'applique qu'au droit ad valorem (article 26). Mais dans le même temps, il est précisé que le dispositif plus favorable mis en place dans le cadre des préférences commerciales prévaut sur les dispositions de l'accord :

L'article 33 prévoit que « *les dispositions du présent chapitre n'affectent en rien l'application, sur une base unilatérale, de mesures plus favorables par l'une ou l'autre des parties* ».

Par ailleurs, une déclaration unilatérale de la Communauté et des États membres annexée à l'accord ajoute que « *les mesures commerciales autonomes unilatérales les plus favorables s'appliquent en plus des concessions commerciales contractuelles offertes par la Communauté dans le présent accord* », et que, pour les fruits et légumes, « *la réduction s'applique également au droit de douane spécifique [prix d'entrée], par dérogation à la disposition correspondante de l'article 26-2* ». Ce dispositif permet de conserver aux pays des Balkans le bénéfice intégral des préférences commerciales, sans créer juridiquement de précédent vis-à-vis des pays tiers.

La Bosnie-et-Herzégovine obtient un accès en franchise de droits aux importations dans la Communauté du sucre et de certains produits à base de sucre, dans les limites d'un contingent tarifaire annuel de 1 000 tonnes.

Le régime applicable aux produits textiles et aux produits sidérurgiques est précisé dans des protocoles annexés à l'accord. Le régime applicable aux vins et spiritueux est défini dans le protocole n° 7. La France a obtenu l'adjonction dans ce protocole d'une clause de « phasing out » sur les marques usurpant des indications géographiques européennes.

Le régime applicable aux produits agricoles transformés est déterminé par un protocole annexé à l'accord.

L'article 29 prévoit une clause de rendez-vous : au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord, la Communauté et la Bosnie-et-Herzégovine devront examiner, au sein du conseil de stabilisation et d'association, la possibilité de s'accorder de nouvelles concessions, produit par produit, pour les produits agricoles et de la pêche.

Le chapitre III du titre IV définit les dispositions communes : clause de statu quo (article 34, interdisant l'introduction, après l'entrée en vigueur de l'accord, de mesures plus restrictives dans les relations commerciales), interdiction de discrimination fiscale (article 36), clause antidumping (article 38), clause de sauvegarde générale (article 39), permettant à une partie de suspendre les réductions tarifaires ou d'augmenter les taux pour une durée limitée, sous réserve d'une notification au comité de stabilisation et d'association, et en cas de dommage grave à la production nationale ou de perturbations sérieuses dans un secteur de l'économie causé par l'importation d'un produit.

Ces mesures font l'objet de consultations au sein du comité de stabilisation et d'association, en vue d'arrêter un calendrier pour leur suppression), clause de pénurie (article 40, permettant à la partie exportatrice de prendre les mesures appropriées lorsque l'exportation d'un produit conduit à une situation ou à un risque de pénurie grave de produits alimentaires ou essentiels, ou risque de provoquer chez elle des difficultés majeures), clause anti-fraude.

Il est par ailleurs précisé que l'accord ne fait pas obstacle au maintien ou à l'établissement d'unions douanières, de zones de libre-échange ou de régimes de trafic frontalier, dans la mesure où ils n'ont pas pour effet de modifier le régime des échanges prévu par l'accord (article 37) ;

La circulation des travailleurs, le droit d'établissement, la prestation de services et la libre circulation des capitaux font l'objet du titre V (articles 47 à 69) de l'accord.

Concernant **la circulation des travailleurs** (chapitre I^{er}), l'article 47 fixe le principe de non-discrimination en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement dans le traitement des travailleurs ressortissants de la Bosnie-et-Herzégovine légalement employés sur le territoire d'un État membre, ainsi que du conjoint et des enfants résidant légalement dans ce pays. Le même traitement est applicable aux travailleurs ressortissants d'un État membre, ainsi qu'à leurs conjoint et enfants,

légalement employés sur le territoire de la Bosnie-et-Herzégovine. L'article 48 prévoit que les États membres doivent préserver et si possible améliorer les possibilités d'accès à l'emploi accordées aux travailleurs bosniens en vertu d'accords bilatéraux, et examiner la possibilité de conclure de tels accords s'ils n'en disposent pas. Le conseil de stabilisation et d'association devra adopter un certain nombre de dispositions afin d'établir la coordination des régimes de sécurité sociale de travailleurs bosniens employés dans un État membre (article 49).

S'agissant du **droit d'établissement** (chapitre II), l'article 50 fixe le principe de non-discrimination entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine en ce qui concerne l'établissement des sociétés ainsi que l'activité des filiales et succursales de ces sociétés (exception faite des services de transport aérien, de navigation intérieure et de cabotage maritime, cf. article 51).

L'accord ne reconnaît pas de droit d'établissement pour les travailleurs indépendants, mais prévoit que le Conseil de stabilisation et d'association devra revenir sur la question (article 51-4: « *quatre ans après l'entrée en vigueur du présent accord, le Conseil de stabilisation et d'association examinera les modalités permettant d'étendre les dispositions ci-dessus à l'établissement de ressortissants des deux Parties au présent accord, leur conférant le droit d'exercer des activités économiques en tant qu'indépendants* »).

Le Conseil de stabilisation et d'association examine les dispositions qu'il est nécessaire de prendre pour une reconnaissance mutuelle des qualifications (article 55), afin de faciliter l'accès réciproque aux activités professionnelles réglementées. La Bosnie-et-Herzégovine peut toutefois déroger à ces dispositions pendant les trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord pour protéger certaines industries (article 54).

En ce qui concerne **les prestations de services** (chapitre III), les Parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour libéraliser progressivement les activités de prestation de services. Les prestations de services de transport font l'objet de dispositions particulières (article 59).

Enfin, concernant les **paiements courants et mouvements de capitaux** (chapitre IV), l'accord instaure, à partir de son entrée en vigueur, la libre circulation des investissements directs effectués dans des sociétés, ainsi que des capitaux concernant les crédits liés à des transactions commerciales ou la prestation de services, et des prêts et crédits financiers d'une échéance supérieure à un an (les investissements de portefeuille, emprunts financiers et crédits d'une échéance inférieure à un an étant libéralisés dès la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord).

L'article 62 prévoit qu'à la fin de la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord, le conseil de stabilisation et d'association examine les moyens permettant l'application intégrale de la réglementation communautaire relative à la circulation des capitaux.

Des mesures de sauvegarde sont prévues lorsque les mouvements de capitaux causent ou risquent de causer de graves difficultés dans le fonctionnement de la politique des changes ou de la politique monétaire.

Le titre VI (articles 70 à 77) porte sur **le rapprochement des dispositions législatives**.

Il n'est pas demandé à la Bosnie-et-Herzégovine de reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire, mais de s'en « rapprocher », en donnant la priorité, dans un premier temps, aux éléments « fondamentaux » de l'acquis.

Les Parties reconnaissent l'importance du rapprochement de la législation existante de la Bosnie-et-Herzégovine avec celle de la Communauté. La Bosnie-et-Herzégovine veille à ce que sa législation actuelle et future soit rendue progressivement compatible avec la législation de la Communauté.

A compter de la date de signature de l'accord et dans une première phase, le rapprochement législatif se concentrera sur certains éléments fondamentaux de l'acquis dans le domaine du marché intérieur et dans d'autres domaines liés au commerce, conformément à un programme qui devra être établi avec la Commission.

Des principes et des dates limites sont fixées pour la législation sur la concurrence (délai de quatre ans pour supprimer toute mesure susceptible de fausser le jeu de la concurrence et assurer la transparence des aides publiques, article 71), la propriété intellectuelle (délai de cinq ans pour garantir une protection d'un niveau comparable au niveau atteint dans la Communauté, assortie de moyens réels d'application, article 73), les normes et la certification (article 75), les marchés publics (article 74 : dès l'entrée en vigueur, égalité d'accès aux marchés publics de l'Union européenne pour les entreprises bosniennes, et égalité d'accès aux marchés publics à la Bosnie-et-Herzégovine pour les sociétés de la Communauté établies en Bosnie-et-Herzégovine ; pour les sociétés de l'Union européenne non établies en Bosnie-et-Herzégovine : délai maximal de quatre ans pour mettre en œuvre l'égalité d'accès), ainsi que la protection des données.

Le titre VII (articles 78 à 85) porte sur **le domaine justice, liberté et sécurité**.

Il prévoit la mise en place d'une coopération étroite entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine, sur un grand nombre de secteurs :

– renforcement des institutions à tous les niveaux, dans les domaines de l'administration en général, et de la mise en application de la loi et de l'appareil judiciaire (article 78), auquel doit être donnée une importance particulière. La coopération en matière de justice portera en particulier sur l'indépendance de la justice, l'amélioration de son efficacité et la formation des professions judiciaires ;

– visas, contrôle des frontières, droit d’asile et de migration. Les Parties établissent un cadre de coopération, y compris au niveau régional (article 80), qui se fonde sur la consultation mutuelle et une coordination étroite et comporte la fourniture d’une assistance technique et administrative ;

– prévention et contrôle de l’immigration clandestine. Les Parties s’engagent à réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire de l’autre Partie, à la demande de cette dernière et sans autre formalité, et à leur fournir les documents d’identité appropriés. Les procédures relatives à la réadmission des ressortissants, des ressortissants des pays tiers et des apatrides ont été fixées par l’accord entre la Communauté européenne et la Bosnie-et-Herzégovine sur la réadmission des personnes résidant sans autorisation, signé le 18 septembre 2007 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008 ;

– lutte contre le blanchiment de capitaux (article 82) ;

– prévention et lutte contre la criminalité et autres activités illégales (article 84) ;

– lutte contre le terrorisme (article 85) ;

– lutte contre la drogue (article 83).

Le titre VIII (articles 86 à 111) concerne **les politiques de coopération**.

Il est indiqué que la Communauté et la Bosnie-et-Herzégovine instaurent une coopération étroite visant à promouvoir le développement et la croissance de la Bosnie-et-Herzégovine, par le renforcement des liens économiques. Les politiques de coopération s’inscriront dans un cadre régional, une attention particulière devant être donnée aux mesures susceptibles d’encourager la coopération entre la Bosnie-et-Herzégovine et les pays limitrophes (article 86).

Les articles 87 à 111 définissent les modalités de la coopération dans les domaines suivants : politique économique et commerciale, pêche, douane, fiscalité, coopération sociale, éducation et formation, culture, audiovisuel, société de l’information, réseaux et services de communication électronique, information et communication, transports, énergie, environnement, recherche et développement technologique, développement régional et local, administration publique.

Le titre IX (articles 112 à 114) concerne **la coopération financière** : il détaille les aides financières que l’Union européenne peut accorder à la Bosnie-et-Herzégovine.

Afin de réaliser les objectifs de l’accord, la Bosnie-et-Herzégovine peut recevoir une assistance sous forme d’aides non remboursables et de prêts, notamment de prêts de la Banque européenne d’investissement (article 112).

L’article 114 précise que les aides non remboursables seront couvertes par les mesures de coopération prévues dans le règlement du Conseil

correspondant sur la base pluriannuelle indicative établie par la Communauté à l'issue de consultations avec la Bosnie-et-Herzégovine.

Le titre X (articles 115 à 135) porte sur les dispositions institutionnelles, générales et finales.

Les articles 115 à 121 décrivent **les institutions conjointes** mises en place par l'accord :

- le Conseil de stabilisation et d'association supervise l'application et la mise en œuvre de l'accord. Il se réunit régulièrement au niveau approprié, et lorsque les circonstances l'exigent. Chaque Partie peut le saisir de tout différend relatif à l'application et à l'interprétation de l'accord. Il est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission, d'autre part de membres du Gouvernement de la Bosnie-et-Herzégovine. La présidence est exercée à tour de rôle par un représentant de la Communauté et un représentant de la Bosnie-et-Herzégovine. La BEI participe aux travaux du Conseil comme observateur, pour les questions relevant de sa compétence. Le Conseil dispose d'un pouvoir de décision, et les décisions prises sont obligatoires pour les parties. Il réexamine régulièrement l'application de l'accord et sa mise en œuvre par la Bosnie-et-Herzégovine (cf. article 6).

Le comité de stabilisation et d'association assiste le Conseil dans l'accomplissement de sa mission. Il est notamment chargé de préparer les réunions du Conseil, qui peut lui déléguer tout pouvoir. Ses tâches et son mode de fonctionnement sont déterminés dans le règlement intérieur du Conseil. Il est composé, d'une part de représentants du Conseil et de la Commission, d'autre part de représentants de la Bosnie-et-Herzégovine. Le comité de stabilisation et d'association peut créer des sous-comités.

La commission parlementaire de stabilisation et d'association constitue une enceinte de rencontre et de dialogue entre les membres du Parlement bosnien et ceux du Parlement européen. Elle se réunit selon une périodicité qu'elle détermine, et est présidée à tour de rôle par le Parlement européen et le Parlement bosnien.

L'article 123 préserve le droit des Parties de prendre des mesures nécessaires pour assurer leur sécurité ou leur défense et satisfaire à leurs obligations en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'article 122 pose le principe de non-discrimination (dans le régime appliqué par la Bosnie-et-Herzégovine : entre les États membres, leurs ressortissants ou leurs sociétés et dans le régime appliqué par la Communauté : entre les ressortissants de la Bosnie-et-Herzégovine ou leurs sociétés).

L'article 125 oblige les Parties à prendre toute mesure générale ou particulière nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations au titre de l'accord. Elles veillent à ce que les objectifs définis par l'accord soient

atteints. Si l'une des Parties considère que l'autre Partie n'a pas satisfait à l'une de ses obligations, elle peut prendre les mesures appropriées.

Auparavant, elle doit, sauf urgence spéciale, fournir au conseil de stabilisation et d'association toutes les informations pertinentes nécessaires en vue de rechercher une solution acceptable. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord, elles sont notifiées au Conseil et font l'objet de consultations au sein de celui-ci, à la demande de l'autre Partie.

L'accord est conclu pour une durée illimitée. Chacune des Parties peut le dénoncer en notifiant son intention à l'autre Partie et il cesse alors d'être applicable six mois après cette notification (article 129).

Il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les Parties se notifient l'accomplissement des procédures d'approbation. Pour les dispositions, notamment celles relatives à la libre circulation des marchandises et celles pertinentes, concernant les transports, qui seront mises en application avant l'entrée en vigueur de l'accord par un accord intérimaire entre la Communauté et la Bosnie-et-Herzégovine, la date d'entrée en vigueur des obligations correspondantes est la date de l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire (article 135).

C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ADHÉSION DES PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX À L'UNION EUROPÉENNE ?

La perspective d'adhésion des pays des Balkans occidentaux est clairement affirmée depuis le début des années 2000 et ne fait pas débat au sein des États membres de l'Union européenne. Depuis le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, la vocation européenne des États des Balkans occidentaux est clairement une perspective d'adhésion, comme l'a encore rappelée la réunion à haut niveau Union européenne-Balkans, qui s'est tenue à Sarajevo, le 2 juin 2010.

Cette perspective d'adhésion est vue comme un instrument majeur au service de la stabilisation de la région. La Croatie et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine ont d'ailleurs obtenu le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne et trois autres pays ont déposé leur candidature : le Monténégro en décembre 2008, l'Albanie en avril 2009 et la Serbie en décembre 2009.

Les conditions d'adhésion, les fameux critères de « Copenhague », qui touchent à la reprise de l'acquis communautaire, restent valables. S'y ajoute, conformément aux conclusions des Conseils européens de 2006, la « capacité d'absorption » de l'Union européenne. L'adhésion se fera en principe de façon différenciée, en fonction de l'état de convergence des différents pays vers l'Union européenne mais elle dépend aussi de leur capacité à établir entre eux des relations normales et une coopération régionale.

Le Conseil européen a souligné, en décembre 2009, qu'**une candidature de la Bosnie-et-Herzégovine à l'Union européenne ne pourra être prise en compte tant que la transition du bureau du Haut représentant vers une présence européenne renforcée n'aura pas été décidée.**

La Commission européenne a rendu public, le 9 novembre dernier, son document stratégique sur l'élargissement et les rapports de progrès et de suivi sur chacun des pays candidat ou candidat potentiel.

La Croatie est le pays avec lequel les négociations d'adhésion sont les plus avancées, si bien que l'on envisage une clôture de ces négociations dès l'année prochaine.

Une adhésion de la Croatie à l'Union européenne peut servir d'exemple pour toute la région des Balkans.

Mais, il faut aussi que la Croatie soit en mesure d'assumer pleinement, dès le premier jour de son adhésion, l'ensemble des droits et des obligations liés à cette adhésion.

Bien que **l'Ancienne République yougoslave de Macédoine** se soit vue reconnaître d'ores et déjà le statut de pays candidat, l'ouverture des négociations d'adhésion reste suspendue en raison du différend avec la Grèce à propos de la dénomination même de cet Etat.

Dans son rapport, la Commission européenne considère que **le Monténégro** a accompli les efforts nécessaires pour obtenir le statut de pays candidat, sans toutefois recommander l'ouverture des négociations d'adhésion.

Là encore, le rapport de la Commission européenne insiste sur le renforcement des capacités administratives et judiciaires et la lutte contre la corruption.

La Serbie a réalisé ces derniers mois des progrès importants et a adopté une démarche constructive dans la région, d'après la Commission, notamment en améliorant ses relations avec la Croatie et la Bosnie-et-Herzégovine, même si des difficultés subsistent, concernant en particulier la coopération avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et sur le Kosovo.

Après avoir effectué des missions au Kosovo, en Macédoine, en Bosnie-et-Herzégovine et en Albanie, une délégation de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat devrait d'ailleurs se rendre prochainement dans ce pays afin de rencontrer les responsables politiques serbes et faire le point sur les relations de ce pays avec l'Union européenne et avec la France.

En revanche, la Commission européenne est assez sévère concernant **l'Albanie** puisqu'elle considère que ce pays n'est pas prêt à se voir reconnaître le statut de pays candidat et encore moins à entamer les négociations d'adhésion.

Il faut espérer que les dirigeants de ce pays feront preuve de la détermination nécessaire pour mettre en place une véritable société démocratique, un Etat de droit et une économie de marché viable.

Enfin, **le sentiment de la Commission européenne sur la Bosnie-Herzégovine est assez décevant**, puisqu'elle relève que les progrès n'ont été que limités.

Dans son dernier rapport, la Commission européenne estime que la Bosnie-et-Herzégovine n'a fait que des « progrès limités » vers le respect des critères politiques et que, sur le plan économique, le pays n'a fait que « *peu de progrès supplémentaires vers une économie de marché en état de marche* ».

Plus généralement, elle considère que « *l'absence d'une vision commune des dirigeants politiques sur la direction que le pays devrait prendre est en train de bloquer les réformes liées à l'Union européenne et empêche tout progrès sur la voie de l'Union européenne* ».

Le seul motif de satisfaction pour la Bosnie-et-Herzégovine tient à la décision prise par l'Union européenne, le 8 novembre dernier, de **lever l'obligation de visa de court séjour pour les ressortissants Albanais et Bosniens**, qui fait suite à la levée de l'obligation de visa de court séjour pour les ressortissants monténégrins, serbes et macédoniens le 19 décembre 2009.

A la demande notamment de la France, cette mesure a toutefois été accompagnée d'une clause de suspension en cas de difficultés.

Reste enfin le cas du **Kosovo**, dont l'indépendance n'a pas été reconnue par cinq Etats membres de l'Union européenne (Espagne, Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie), mais qu'il serait dangereux de laisser au bord du chemin. La Commission européenne a proposé récemment d'ouvrir un dialogue dans les domaines des visas et du commerce.

Partisan résolu de l'adhésion des Balkans occidentaux à l'Union européenne, votre rapporteur n'en sous-estime pas pour autant les difficultés et les pré-requis. La viabilité, tant institutionnelle qu'économique de certains États reste clairement à conquérir, de même que la capacité et la volonté de se tourner vers l'avenir en tournant le dos à l'esprit de revanche.

La crise économique actuelle que traverse l'Union européenne a conduit certains Etats membres à demander une « pause » dans l'élargissement après l'adhésion de la Croatie, d'ores et déjà programmée. Il est pourtant indispensable de maintenir une dynamique dans une région très fragile, exposée au cœur de l'Europe aux dérives nationalistes. Il ne s'agit pas de précipiter des adhésions prématurées mais de soutenir les efforts de ceux qui œuvrent pour la paix et la stabilité.

CONCLUSION

La France est le dernier Etat membre de l'Union européenne à ne pas avoir encore ratifié l'accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-et-Herzégovine.

Votre rapporteur regrette cette situation, qui s'explique par le retard du Gouvernement à déposer le projet de loi devant le Parlement.

En effet, alors que cet accord a été signé en juin 2008, le projet de loi autorisant sa ratification n'a été déposé devant l'Assemblée nationale qu'en décembre 2009. Celle-ci s'est prononcée en juin 2010 et le projet de loi a été transmis au Sénat en juillet 2010.

Afin de marquer son soutien au processus de rapprochement de la Bosnie-et-Herzégovine avec l'Union européenne, votre Commission a recommandé, à l'unanimité, la ratification du présent projet de loi.



Données géographiques de la direction des Nations Unies, Commission des Nations Unies pour l'Europe. © 7 Juin 2005

révisé par M.A.C.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères et de la défense a examiné le présent rapport lors de sa séance du 18 novembre 2010.

Suite à la présentation du présent rapport, un débat s'est engagé au sein de la commission.

M. Josselin de Rohan, président - Qu'en est-il de la situation sur le plan de la sécurité. Faut-il craindre une reprise des affrontements voire des conflits armés entre les différentes communautés ?

M. Didier Boulaud, rapporteur - la situation sécuritaire est aujourd'hui totalement normale et les élections n'ont pas donné lieu à des affrontements. Les tensions entre communautés ne paraissent pas pouvoir déboucher sur des affrontements directs en raison de séparation entre les différentes communautés.

Toutefois, malgré le processus de réconciliation engagé par ces pays, et en particulier l'ouverture de la Serbie, les tensions entre les différentes communautés restent vives en Bosnie-et-Herzégovine, comme dans toute la région des Balkans occidentaux. Il est donc important que l'Union européenne continue d'être présente et de suivre avec attention la situation de cette région.

Il faut espérer que l'arrivée au pouvoir de nouvelles générations permettra de dépasser les blessures du passé et d'engager les pays de la région vers une réconciliation et une coopération régionale propice au développement économique de l'ensemble de la région. Certains évoquent aujourd'hui, avec nostalgie, l'époque communiste où la Yougoslavie était considérée comme l'Amérique de l'Europe centrale et orientale.

L'adhésion à l'Union européenne, davantage que l'adhésion à l'OTAN, demeure la priorité de tous les pays des Balkans et constitue un levier pour favoriser les réformes et engager ces pays dans une véritable coopération régionale. De ce point de vue, la levée de l'obligation de visas de court séjour répond à une forte demande de la population.

M. Robert del Picchia - Quel est votre sentiment sur le déroulement des élections ? L'OSCE a-t-elle envoyé des observateurs pour surveiller le déroulement du scrutin ?

M. Didier Boulaud, rapporteur - J'avais été observateur lors des élections en 1997 dans un bureau de vote à Banja Luka. La situation a beaucoup évolué dans ce domaine. D'après les informations dont je dispose, ces élections se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes, comme cela a été d'ailleurs souligné par les organisations internationales présentes sur place, dont l'OSCE et l'Union européenne.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte à l'unanimité le présent projet de loi et propose qu'il fasse l'objet d'un examen en forme simplifiée en séance publique.

ANNEXE - ETAT DES RATIFICATIONS (DATE DE LA NOTIFICATION AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL EUROPÉEN)

Autriche	04/09/2009
Belgique	29/03/2010
Bosnie-et-Herzégovine	26/02/2009
Bulgarie	13/03/2009,
Chypre	02/07/2009
République tchèque	23/07/2009
Allemagne	14/08/2009
Danemark	26/05/2009
Estonie	11/09/2008
Espagne	15/06/2010
Royaume Uni	20/04/2010
Grèce	20/09/2010
Hongrie	22/10/2008
Italie	08/09/2010
Irlande	04/06/2009
Lituanie	04/05/2009
Luxembourg	[ratifié le 08/11/2010 – pas encore notifié]
Lettonie	12/11/2009
Malte	07/01/2010
Pays Bas	30/09/2009
Portugal	29/06/2009
Pologne	07/04/2010
Roumanie	08/01/2010
Suède	14/09/2009
Finlande	07/04/2009
Slovénie	10/03/2009
Slovaquie	17/03/2009