Paris, le 18 novembre 2008

# Note de situation sur la Bosnie-Herzégovine

## 1/ Une situation politique complexe

a) Les Accords de Dayton ont établi en décembre 1995 les institutions actuelles de la Bosnie-Herzégovine : un **Etat central** faible dirigé par un **Conseil des Ministres** et une **Présidence collégiale** tournante représentante des trois "peuples constitutifs". L'Etat central est concurrencé par l'existence de **deux entités** : **la Republika Srpska (RS) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine**, elle-même divisée en **10 cantons** avec chacun à sa tête un exécutif gouvernemental. Enfin **Brčko** est un district à statut particulier placé directement sous l'autorité de l'Etat central. Cette architecture complexe fait de la Bosnie-Herzégovine l'un des premiers pays du monde pour la densité institutionnelle (14 gouvernements, près de 180 ministres pour moins de 4 millions d'habitants). La tutelle internationale exercée par le Haut Représentant et les pouvoirs spéciaux qui lui sont associés en vertu des Accords de Dayton font de la Bosnie-Herzégovine un **Etat à souveraineté limitée.**

b) Depuis le rejet par la Chambre des représentants (à deux voix près) en avril 2006 du paquet d'amendements constitutionnels destiné à renforcer les institutions centrales, principalement du fait de l'opposition du SBiH d'Haris Silajdžić qui considérait qu'il n'allait pas assez loin, **la vie politique bosnienne reste marquée par les polémiques nationalistes** qui opposent les trois communautés, principalement les Bosniaques et les Bosno-Serbes.

Les **élections générales d'octobre 2006** ont été marquées par le recul des partis nationalistes traditionnels (SDS, SDA, HDZ) au profit du SBiH (bosniaque) et du SNSD (bosno-serbe) dont les responsables Haris Silajdžić (ancien premier ministre du gouvernement Izetbegović pendant la guerre, élu comme membre bosniaque de la Présidence) et Milorad Dodik (Premier ministre de la RS) se sont affrontés en recourant à une **rhétorique nationaliste,** qui a exacerbé le clivage entre les communautés bosniaque et bosno-serbe. La **revendication centrale de M. Silajdžić de suppression des entités** (i.e. de la RS) pour constituer un Etat unitaire a amené M. Dodik à renchérir en évoquant la possibilité d'un **référendum d'autodétermination de la RS**.

L'élection inattendue de M. Željko Komsić comme membre bosno-croate de la présidence tripartite résulte plus de la rivalité entre les deux partis bosno-croates HDZ BiH et HDZ 90 qu'elle ne reflète l'influence du parti SDP (social démocrate – multi ethnique). Par ailleurs, le **très large succès du SNSD en RS** (majorité absolue à l'Assemblée nationale de RS, présidence de la RS) comme au niveau central (membre bosno-serbe de la Présidence collégiale, Présidence du Conseil des ministres) assure à M. Dodik une position solide.

c) La **crise politique** de l'automne 2007, en réaction aux mesures prises par le Haut Représentant pour renforcer l'autorité et le bon fonctionnement de l'Etat central après un nouvel échec de la réforme de la police, a pu trouver une issue par l'engagement des responsables bosniens à **proposer un compromis sur la réforme de la police** (la "*Déclaration de Mostar*" d'octobre 2007) et d'engager la réflexion sur la réforme des institutions. Elle a surtout révélé la profondeur d'un malaise qui prend ses racines dans la **divergences des conceptions** des différends partis sur l'avenir institutionnel de la Bosnie-Herzégovine et le rôle futur de l'Etat central, comme elle a souligné la capacité de Milorad Dodik et du SNSD de bloquer le fonctionnement des institutions centrales, en utilisant la présence bosno-serbe en leur sein pour les paralyser.

d) L'adoption par le Parlement de Bosnie-Herzégovine en avril 2008, au terme d'une longue procédure, des deux projets de lois sur la première phase de la réforme de la police, a permis la **signature de l'ASA le 16 juin 2008**. En dépit de cette avancée, la situation politique en Bosnie-Herzégovine reste tendue. A la différence des des autres pays de la région, la signature de l'ASA n'a pas agi comme un catalyseur pour le processus de réformes. **La Bosnie-Herzégovine est**

**profondément divisée entre deux conceptions antagonistes de l'avenir du pays.** D'un côté, les dirigeants de la Republika Srpska, forts du soutien de la Russie, continuent leur travail de sape de l'Etat central pour renforcer les prérogatives de la RS. De l'autre côté, les dirigeants bosniaques et bosno-croates aspirent à une réforme en profondeur de l'organisation institutionnelle du pays, mais se divisent sur le modèle à proposer.

**Le scrutin du 5 octobre a confirmé la suprématie des partis au pouvoir, organisés sur une base ethnique, dans les régions où leurs communautés sont majoritaires** : le **SNSD** de Milorad Dodik en Republika Srpska, dont le leadership est encore renforcé, le **SDA** bosniaque et le **HDZ-BiH** bosno-croate en Fédération. En revanche, **le parti SBiH de Haris Silajdžić apparaît affaibli** par son mauvais score, alors que ce dernier avait remporté une très large victoire personnelle aux élections générales d'octobre 2006.

De façon inattendue, les dirigeants des trois partis majoritaires, Milorad Dodik pour le SNSD (bosno-serbe), Sulejman Tihić pour le SDA (bosniaque) et Dragan Ović pour le HDZ-BiH (bosno-croate), se sont mis **d'accord le 8 novembre sur une plate-forme portant sur plusieurs points de blocage, en particulier deux des objectifs conditionnant la fermeture du Bureau du Haut Représentant** (répartition des propriétés de l'Etat et statut de Brčko). En revanche Haris Silajdžić, président du parti SBiH (bosniaque) et membre bosniaque de la présidence tripartite de Bosnie-Herzégovine, a violemment dénoncé cet accord.

## 2/ L'avenir de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine.

a) Le Slovaque **Miroslav Lajčák** a succédé le 2 juillet à l'Allemand Christian Schwarz-Schilling au poste de **Haut Représentant (HR)**, institué par l'annexe 10 des Accords de Dayton. Le Haut Représentant est « l'autorité décisionnaire sur le terrain » pour l'interprétation de ces accords et est doté depuis 1997 des **"pouvoirs de Bonn",** pouvoirs extraordinaires lui permettant de se substituer aux autorités locales pour l'établissement des lois et de destituer des élus ou des titulaires d'emplois publics entravant l'application des accords de Dayton.

Le Haut Représentant est nommé par le **PIC** ("Peace Implementation Council", soit le Conseil pour la réalisation de la paix), structure internationale de soutien aux Accords de paix, dont le Comité directeur (USA, UK, ALL, FR, IT, RUSS, CDA, JAP, NL, ESP, Présidence de l'UE, Commission européenne, SGC, OCI représentée par la Turquie) assure une fonction de conseil et d'orientation politique auprès du Haut Représentant. Le Haut Représentant est aussi depuis 2003 **Représentant spécial de l'Union européenne** (RSUE).

b) Sous l'impulsion de Lord Paddy Ashdown, Haut Représentant de 2002 à janvier 2006, de nombreuses réformes ont été faites dans les domaines de l'administration, des finances et de l'Etat de droit. Ces progrès avaient rendu possible l'ouverture des négociations d'un Accord de stabilisation et d'association en 2005 et renforcé la perspective européenne de la Bosnie-Herzégovine. Ils avaient conduit son successeur, Christian Schwarz-Schilling, à envisager d'être le dernier titulaire de la fonction.

La disparition de la fonction de Haut Représentant et des "pouvoirs de Bonn", qui aurait dû intervenir fin juin 2007, a été reportée à deux reprises, en dépit des réticences russes, en raison de la dégradation de la situation en Bosnie-Herzégovine et des incertitudes au plan régional liées au règlement de la question du statut du Kosovo.

c) En février 2008, le PIC a décidé de conditionner la fermeture du BHR à la réalisation **de cinq objectifs** prioritaires (répartition des propriétés publiques entre Etat et entités, répartition des propriétés militaires, pérennisation du statut spécial du district de Brčko, soutenabilité budgétaire, renforcement de l'Etat de droit)**, et de deux conditions** (signature de l'ASA et évaluation positive de la situation politique en B-H), **sans fixer de nouvelle échéance**.

Le **consensus est général au sein de la Communauté internationale**, compte tenu de la dégradation du climat politique dans le pays ces derniers mois et en l'absence de progrès tangibles sur l'ensemble des conditions et objectifs posés pour la transition, pour considérer qu'il serait **prématuré d'annoncer une date de fermeture du BHR à la session du PIC de novembre,** bien que le Haut Représentant soit affaibli par l'attitude de la Russie qui s'oppose à la

plupart de ses décisions et lui a refusé son soutien lors de la réunion du PIC de juin 2008. L'usage des pouvoirs de Bonn apparaît désormais impossible, sauf à risquer une crise grave dans le pays, et le Haut Représentant plaide pour un réengagement européen qui permettrait de remplacer le BHR par un Représentant Spécial de l'Union Européenne disposant de moyens matériels et humains importants. Le CAG-RE du 10 novembre a réaffirmé la volonté de l'Union européenne d'un engagement accru en Bosnie-Herzégovine.

L'évolution de la situation sécuritaire a permis au Conseil européen de décembre 2006 de ramener les effectifs de l'opération EUFOR-Althéa de 6.000 hommes à environ 2.200 hommes. L'opération a atteint ses objectifs militaires, et **une réflexion sur son évolution a été engagée, qui devra tenir compte de la situation politique dans le pays** et du débat sur la transition du Bureau du Haut Représentant vers un RSUE renforcé. Le Haut représentant souhaite que l'opération Althéa soit maintenue à son niveau pour une durée d'au moins trois mois au-delà de la fermeture du BHR.

## 3/ Les conditions du rapprochement européen de la Bosnie-Herzégovine

**a)** La vocation européenne de la Bosnie-Herzégovine a été reconnue au sommet de Zagreb en 2000 et est mise en œuvre à travers le **Processus de Stabilisation et d'Association** (PSA) commun à tous les pays des Balkans occidentaux. Conditionnée par le respect par la Bosnie-Herzégovine d'une feuille de route en 16 points, la négociation technique d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE a pu être ouverte en novembre 2005 et être menée à bien en l'espace d'un an.

**b)** Le blocage des réformes depuis 2006 a cependant retardé la conclusion de l'ASA entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine, dernier pays des Balkans occidentaux à mettre en place une relation contractuelle avec l'UE. **La signature de l'ASA est finalement intervenue le 16 juin 2008**, après l'adoption par le Parlement bosnien de deux lois mettant en œuvre la première phase de la réforme de la police, au prix d'un abaissement significatif des critères.

Salué par l'ensemble de la classe politique bosnienne comme l'événement le plus important depuis les Accords de Dayton-Paris, la signature de l'ASA constitue une étape importante de l'engagement de la Bosnie-Herzégovine sur la voie de son rapprochement européen. Cependant, à la différence de ce qui s'est passé dans les pays voisins, **la signature de l'ASA n'a pas agi comme un catalyseur pour la reprise du processus de réformes**. Les responsables bosniens devront pouvoir faire preuve d'un esprit de coopération constructive pour se consacrer à la mise en œuvre de l'ASA. Dès à présent, l'entrée en vigueur de l'Accord intérimaire au 1er juillet crée un nombre important d'obligations, et la capacité de l'administration bosnienne à répondre à ces défis reste à démontrer.

**Le Parlement européen a donné le 23 octobre son avis conforme à la conclusion de l'ASA**, tout en insistant sur les progrès restant à accomplir, et en soulignant que l'adhésion à l'Union européenne n'était une perspective ouverte qu'à la Bosnie-Herzégovine "en tant qu'Etat unique et non à ses entités".

**c)** S'agissant du **Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie**, ce dernier avait estimé dans son rapport de décembre 2007 que la coopération de la Bosnie-Herzégovine était dans son ensemble satisfaisante. L'arrestation de Radovan Karadzić par les autorités serbes le 21 juillet 2008 n'a pas créé de troubles en Republika Srpska.

## 4/ Une situation économique encore fragile

La situation économique est stable mais reste fragile. La croissance reste soutenue, de 6 % en 2006 et en 2007 (due notamment au renforcement de la demande domestique et des exportations), mais le PIB (10,1 Md€ en 2007) demeure toujours en dessous de son niveau d'avant-guerre. Le taux d'inflation, quasi nul au début des années 2000, s'est élevé jusqu'à 7,5 % en 2006 (augmentation due en grande partie à l'introduction de la TVA en janvier 2006) pour redescendre à 2,5 % en 2007. Le chômage est élevé (entre 41 % selon les données officielles, 20 % selon le FMI), ainsi que le nombre des personnes vivant en dessous du seuil national de pauvreté (près de 20 % de la population).

En 2007, le déficit commercial a légèrement augmenté, représentant 40 % du PIB (3,8 Md€). Les importations se sont élevées à 7 Md€ (+ 15%) et les exportations à 3,15 Md€ (+ 17%), avec un taux de couverture de 42, 7 % (44,2 % en 2006).

L'introduction le 1er janvier 2006 d'une TVA à taux unique de 17 %, a consolidé l'espace économique commun, mais le taux de répartition des recettes fiscales entre les deux entités et le district de Brcko, provisoire, doit encore être consolidé. La loi sur le Conseil budgétaire national, longtemps attendue, vient d'être adoptée par le Conseil des Ministres et devrait établir un taux de répartition stable. Les dépenses publiques restent lourdes du fait de la complexité des institutions (le coût de l'administration représente 50 % du PIB). Le solde budgétaire global est en léger excédent (1 %).

Les investissements directs étrangers (IDE) représentent un apport essentiel pour la croissance bosnienne, surtout sous forme de participation dans les entreprises déjà existantes, et ont enregistré un niveau record de 1,1 Md€ (11 % du PIB) en 2007. Les obstacles aux IDE restent multiples (délai d'enregistrement des sociétés, environnement administratif, marché du travail, sécurité des contrats, fiabilité des statistiques, défis variés en matière de bonne gouvernance)./.