



LA BOSNIE-HERZÉGOVINE : UN PAYS FRAGMENTÉ QUI ASPIRE À REJOINDRE L'UNION EUROPÉENNE

Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Bosnie-Herzégovine

22 au 26 avril 2024

Une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux, conduite par sa Présidente, **Mme Marta de Cidrac** (*Les Républicains – Yvelines*), et composée de **M. Didier Mandelli** (*Les Républicains – Vendée*), Président délégué pour la Bosnie-Herzégovine, et Mme **Laurence Harribey** (*SER – Gironde*), Présidente déléguée pour le Monténégro, s'est rendue en **Bosnie-Herzégovine du 22 au 26 avril 2024**.

L'objectif de cette mission était de faire le point sur la situation intérieure de la **Bosnie-Herzégovine**, le processus de rapprochement avec l'Union européenne et les relations avec la France.

Des entretiens avec les principaux responsables politiques et les représentants des institutions internationales ont été organisés à Sarajevo, Banja Luka et Mostar. La délégation tient à remercier l'ambassadeur de France, M. François Delmas, et son équipe, pour son aide précieuse.



I – Une paralysie institutionnelle

Après trois ans de guerre, les **accords de Dayton-Paris de 1995** visaient mettre fin au conflit et instaurer 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. 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. **Le souvenir de la guerre et la haine latente entre anciens belligérants fragilisent, en effet, tout rapprochement.**

La vie politique locale reflète d'ailleurs cet état d'esprit. **Les partis nationalistes dominent la vie politique du pays**, à quelques rares exceptions, dont en particulier la maire de Sarajevo.



La délégation avec la maire de Sarajevo

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 quatorze minorités qui se voient privées d'éligibilité dans le pays.

Les accords de Dayton-Paris ont également mis en place une tutelle internationale incarnée par un **Haut représentant de la Communauté internationale** chargé de surveiller la mise en œuvre des accords de paix. Il a été doté de pouvoirs importants (dits « pouvoirs de Bonn »), lui permettant d'imposer des lois ou de s'y opposer, mais aussi de destituer les responsables politiques locaux contrevenant aux accords de paix.

Près de trente ans après les accords de Dayton-Paris, la présence de ce Haut représentant de la communauté internationale, sorte de « proconsul », qui peut récuser ou adopter des lois, en dépit du Parlement élu, peut poser question.

D'autant plus que l'actuel titulaire du poste, Christian Schmidt, personnalité politique allemande, semble avoir une conception extensive de son rôle, ayant ainsi eu recours

aux « pouvoirs de Bonn » pour modifier la loi électorale, le jour même des élections.



La délégation avec le Haut représentant

Il est certes « garant » de la stabilité du pays, mais, d'un autre côté, sa présence contribue dans le même temps à déresponsabiliser les responsables bosniens, eu égard aux réformes à engager.

Au titre du **volet militaire de Dayton-Paris**, l'Union européenne a succédé à l'OTAN, avec une présence militaire, dans le cadre de **l'opération ALTHEA**, qui bénéficie d'un soutien de l'OTAN dans le cadre des accords dits de « Berlin + ».

Le mandat de l'opération militaire est prévu par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, renouvelée chaque année à l'automne.

Passée de 7000 militaires en 2004 à 600 en 2012, les effectifs ont été renforcés récemment passant à 1 600, avec le renfort d'un bataillon français d'environ 250 soldats, que la délégation a rencontré au cours de sa visite.



Si les effectifs sont insuffisants pour faire face à d'éventuels affrontements armés, **cette présence militaire de l'Union européenne exerce néanmoins une fonction dissuasive.**

II. – Des tensions qui restent vives entre les communautés

La Bosnie-Herzégovine mène **une politique étrangère largement compliquée par ses divisions internes**. La position du pays doit être en principe déterminée par la présidence tripartite, par consensus. Par ailleurs, chacun des trois « peuples constitutifs » entretient des relations extérieures parallèles avec ses partenaires privilégiés : la Croatie pour les Bosno-croates, la Serbie et la Russie pour les Bosno-serbes et la Turquie pour les Bosniaques. Ainsi, la Bosnie-Herzégovine n'a pas reconnu l'indépendance du Kosovo, en raison de l'hostilité des Bosno-serbes.

Si un consensus existe en faveur de l'intégration européenne, les Bosniens sont en revanche divisés sur le rapprochement avec l'OTAN. Si les Bosniaques et les Bosno-croates soutiennent l'adhésion à l'Alliance atlantique, les Bosno-serbes y sont hostiles et plaident pour la neutralité.

La guerre en Ukraine a aggravé les tensions entre les trois communautés. Alors que les Bosniaques et Bosno-croates prônent un alignement sur les positions de l'Union européenne, y compris en termes de sanctions, les Bosno-serbes continuent de ménager la Russie, et s'opposent aux sanctions.

Le Président de la Republika Srpska, Milorad Dodik tient un discours ouvertement sécessionniste et pro-russe. Il a instauré un régime autoritaire et clientéliste et cultive des liens avec la Serbie et la Russie de Vladimir Poutine. Il conteste la légitimité de la Cour constitutionnelle, qui comprend des juges étrangers, ainsi que celle du Haut représentant, arguant qu'il n'a pas été désigné par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Placé sous sanctions américaines et poursuivi par le procureur général de Bosnie-Herzégovine, il a menacé à plusieurs reprises d'un retrait des Bosno-serbes des institutions de l'Etat voire même d'une « **sécession pacifique** » de la Republika Srpska du reste de la Bosnie-Herzégovine.

Cette crise a atteint son paroxysme avec l'utilisation par le Haut représentant, le 26 mars dernier, des « pouvoirs de Bonn » pour modifier la loi électorale afin de lutter contre la fraude, et par le projet de résolution à l'Assemblée générale des Nations Unies instaurant une journée de commémoration du

génocide de Srebrenica, qui, selon le Président Milorad Dodik, mettrait en cause l'ensemble des Serbes.

De leur côté, les Bosno-croates craignent d'être marginalisés par rapport aux Bosniaques musulmans - Certains revendiquent une plus grande autonomie, voire la création d'une troisième entité.



La délégation avec le maire de Mostar

Dans ce contexte, faut-il craindre un regain de violence, qui pourrait être attisé par la Russie pour ouvrir un nouveau front et qui pourrait avoir pour effet de déstabiliser l'ensemble de la région des Balkans ?

Si les tensions politiques restent vives, la délégation a eu le sentiment que **la majorité de la population aspire à la paix** et au développement économique. En effet, la Bosnie-Herzégovine demeure l'un des pays ayant le plus faible niveau de vie en Europe. Le pays fait face à une crise démographique, en raison de la baisse de la natalité et d'une émigration massive, en particulier de la jeunesse.

Dans ce contexte, l'adhésion à l'Union européenne constitue l'un des rares objectifs communs partagé entre les trois communautés.



La délégation avec le maire de Banja Luka

III. – L'adhésion à l'Union européenne : un objectif partagé mais un long chemin à parcourir

Si la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux a été reconnue dès 2000, et alors que plusieurs pays issus de l'ex-Yougoslavie sont aujourd'hui membres de l'Union européenne (comme la Slovénie et la Croatie) ou engagés dans un processus de négociations (comme le Monténégro et la Serbie), la Bosnie-Herzégovine est longtemps restée en retrait.

La principale raison tient au **blocage des réformes en raison de la paralysie du système institutionnel**.

La Bosnie-Herzégovine a conclu un accord d'association et de stabilisation avec l'UE en 2015 et a déposé sa candidature en 2016. En décembre 2022, le Conseil européen a accordé à la Bosnie-Herzégovine le statut de pays candidat et il a approuvé, les 21 et 22 mars 2024, **l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine**.

Cette mesure, qui a été unanimement saluée en Bosnie-Herzégovine, constitue **un clair signal d'encouragement aux dirigeants bosniens à engager et à poursuivre les réformes nécessaires dans la voie à l'adhésion**, ainsi qu'un avertissement pour le maintien de l'unité et la stabilité du pays.

Elle peut aussi s'interpréter comme la volonté de l'Union européenne de ne pas « oublier les pays des Balkans occidentaux » dans le contexte de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Ukraine et à la Moldavie.

L'ouverture effective des négociations reste toutefois conditionnée à la mise en œuvre de **14 « priorités clés »**, définies par la Commission européenne en mai 2019, qui portent notamment sur **le renforcement de l'Etat de droit et sur les réformes institutionnelles**.

Or, la crise politique actuelle née de la multiplication des menaces sécessionnistes en Republika Srpska semble pour le moment **bloquer le pays dans la réalisation des réformes nécessaires à la poursuite du processus**. Pour autant, il est important, pour la délégation, **d'encourager la Bosnie-Herzégovine à poursuivre ses efforts dans la voie du rapprochement à l'Union européenne**.

Si la France a joué un rôle majeur dans les années 1990 pour mettre un terme aux hostilités, avec 84 soldats tombés lors des opérations, **l'influence française est actuellement assez limitée**, par rapport à nos partenaires allemands ou italiens.

En matière économique, la présence des entreprises françaises demeure encore très modeste, notamment par rapport à l'Allemagne, l'Italie ou la Turquie. A cet égard, le déploiement prochain de **l'Agence française de développement** devrait permettre de renforcer les relations économiques.

La **coopération culturelle et linguistique** s'appuie sur l'Institut français de Sarajevo et ses antennes à Banja Luka et à Mostar. La place du français recule et figure loin derrière l'anglais, mais aussi l'allemand et l'italien. **Notre pays devrait faire davantage pour encourager la francophonie**, notamment octroyer davantage de bourses d'étudiants.

Composition de la délégation



M. Didier MANDELLI

Président délégué pour la Bosnie-Herzégovine
Sénateur de la Vendée (Les Républicains)



Mme Marta de CIDRAC

Présidente du groupe
Sénatrice des Yvelines (Les Républicains)



Mme Laurence HARRIBEY

Présidente déléguée pour le Monténégro
Sénatrice de la Gironde (SER)

Composition du groupe d'amitié : http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_674.html