

# Une nouvelle stratégie d'engagement international pour assurer l'avenir de la Bosnie

Europe Report N°180  
15 février 2007

## SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Étant donné la confusion qui caractérise la politique internationale en Bosnie, il est aujourd'hui nécessaire de développer une nouvelle stratégie d'engagement dans ce pays. L'actuel Haut Représentant, dont les résultats en 2006 ont fait l'objet de nombreuses critiques, a annoncé le 23 janvier dernier qu'il partirait d'ici le milieu de l'année 2007. Le Conseil de mise en œuvre de la paix (le PIC), auquel ce dernier rend compte et qui est responsable de la mise en œuvre des accords de paix de Dayton, se réunira le 27 février prochain pour décider de la marche à suivre en Bosnie. Il devra principalement se prononcer sur la continuation de l'Office du Haut Représentant (OHR) et sur l'élimination ou la prolongation des importants « pouvoirs de Bonn » dont il disposait jusqu'à présent.

Il est encore trop tôt pour commencer à se retirer de Bosnie : le pays n'est pas encore prêt à prendre en main son propre futur sans assistance externe – le nationalisme ethnique est encore trop présent – et 2007 promet de nouvelles tensions à l'approche d'une décision sur le statut final du Kosovo. Mais c'est désormais l'UE, par le biais de son Représentant spécial (RSUE), qui devrait endosser un rôle central en Bosnie en incitant la classe politique bosniaque à satisfaire aux nombreux engagements de Dayton qui n'ont pas encore été tenus et à faire de la Bosnie un candidat à une véritable intégration européenne. L'OHR devrait fermer ses portes d'ici la fin de l'année 2007, les pouvoirs de Bonn (qu'il est désormais impossible de mettre en application) prendre fin et, afin d'éviter toute incertitude et de disposer du temps nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre la transition de manière efficace, ces décisions devraient être adoptées et rendues publiques sans délai.

L'importante décision qui devrait être prise prochainement sur le statut du Kosovo mettra à l'épreuve les fondations mêmes de l'État de Bosnie. Milorad Dodik, le Premier ministre de la Republika Srpska (l'entité serbe au sein de la Bosnie) et le Premier ministre de Serbie Kostunica exploitent la possibilité de l'indépendance du Kosovo pour entretenir le sentiment séparatiste parmi les populations serbes. Dodik a menacé de convoquer un référendum sur le statut de la Republika Srpska si le Kosovo devenait indépendant, ce qui a accru les tensions avec la Fédération croato-musulmane, l'autre entité bosniaque. Dodik se montre de plus en plus confiant et conteste ouvertement l'autorité internationale sur la mise en œuvre de Dayton et sur la consolidation d'institutions étatiques viables. La RS

s'était jusqu'à présent bornée à la simple obstruction à l'action internationale en Bosnie mais pour la première fois depuis 1997, elle semble prête à aller plus loin.

Même si la mise en œuvre de Dayton a connu un certain succès, beaucoup reste encore à faire. Il est essentiel de mener à bien des réformes politiques et constitutionnelles pour que la Bosnie soit un État viable. Des transformations dans les domaines de la justice, de l'armée, de la radiotélévision publique et de l'éducation sont également nécessaires. De nombreuses réformes qui ont été adoptées n'ont pas été mises en œuvre. Un Haut Représentant de l'UE fort, soutenu par les États-Unis, devra mener à bien la mise en œuvre de la paix, faciliter la résolution des conflits entre les parties et faire pression pour que de nouvelles lois et autres mesures de consolidation de l'État soient adoptées.

Les précédents Hauts Représentants avaient fait usage des pouvoirs de Bonn – qui font de cette fonction la plus haute autorité en Bosnie – pour démettre de leurs fonctions de hauts fonctionnaires, écarter de la vie publique certains hommes politiques et promulguer des lois controversées. Ces pouvoirs, qui dépendent de la crédibilité politique de l'OHR et de la force de la présence militaire internationale (la SFOR dirigée par l'OTAN jusqu'à 2005 puis l'EUFOR), ont perdu de leur influence non seulement par la réticence délibérée et non dissimulée de l'actuel Haut Représentant à les utiliser mais aussi (et de manière tout aussi importante) par la réduction des capacités de l'EUFOR. Il serait possible de plaider en faveur du maintien formel de ces pouvoirs, particulièrement dans le contexte d'une probable aggravation des tensions dans la période à venir. Toutefois, il est désormais plus probable que les responsables bosniaques remettent en cause une imposition des pouvoirs de Bonn et il serait alors difficile, voire impossible, pour la communauté internationale de revenir en arrière.

Il est temps pour l'UE, qui a toujours été considérée comme l'ultime point d'ancrage pour la stabilité des Balkans occidentaux, de devenir la locomotive des efforts internationaux dans le pays. Il est aujourd'hui évident qu'il était erroné de penser que la Bosnie, encore fortement marquée par les cicatrices de la guerre de 1992/1995, puisse être traitée comme n'importe quel autre candidat à l'adhésion et que le simple attrait du statut de membre de l'UE puisse dépasser le nationalisme ethnique qui polarise sa société. L'UE doit développer de nouveaux outils politiques afin de maintenir sur les rails la mise en œuvre de la paix et guider la Bosnie sur le chemin de l'adhésion.

Le Haut Représentant de l'UE, auquel le PIC confierait la responsabilité de s'impliquer dans tous les aspects de la mise en œuvre de Dayton et d'en effectuer le suivi, doit montrer aux Bosniaques de toutes les ethnies pourquoi il est dans leur intérêt de faire partie d'un État unifié et de progresser vers l'UE. Pour ce faire, il devrait pouvoir compter sur les mécanismes existants comme l'EUFOR et la mission de police de l'UE (MPUE). Il devrait également disposer de financements bien plus importants de la part de l'UE qui seraient renforcés par une aide bilatérale, notamment pour la consolidation de l'État de droit et pour les projets d'infrastructure ; il pourrait utiliser ces fonds, au besoin en bloquant leur versement, pour persuader les hommes politiques bosniaques de faire des compromis et de prendre les décisions difficiles qui seront nécessaires. Il est possible avec le temps de modifier la dynamique politique et de faire en sorte que les Bosniaques

commencent à prendre des initiatives si les incitations positives et négatives sont suffisantes, si elles sont employées de manière opportune sur le plan politique et si elles sont complétées le cas échéant par un engagement fort de la part des États-Unis.

D'importants progrès ont déjà été faits ces onze dernières années mais il est encore trop tôt pour que la communauté internationale puisse crier victoire et se retirer sans risque de Bosnie. L'UE doit prendre la tête d'une nouvelle période d'engagement international actif qui sera encore relativement longue. Initier un retrait avant que les réformes n'aient atteint un certain niveau et avant la mise en place d'institutions viables mettrait en péril tous les gains acquis jusqu'à présent ainsi que la Bosnie unifiée elle-même et augmenterait la possibilité pour les Balkans occidentaux de retomber dans le chaos.

## **RECOMMANDATIONS**

### **Au Conseil de mise en œuvre de la paix et son comité directeur :**

1. Annoncer aussitôt que possible la fermeture de l'OHR d'ici la fin de l'année 2007 et le transfert de toutes ses responsabilités concernant la mise en œuvre des accords de paix de Dayton, à l'exception des extraordinaires « pouvoirs de Bonn », à l'Union européenne, qui les exercera par le biais de son Représentant spécial, le RSUE.
2. Recommander que le nouveau RSUE et ses partenaires bosniaques concentrent leurs efforts sur les objectifs suivants pour la mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton et la progression par étapes sur le chemin d'une éventuelle adhésion à l'UE :
  - (a) mener à bien la réforme constitutionnelle ;
  - (b) la réforme de l'éducation (mettre fin à la ségrégation scolaire) ;
  - (c) la réforme économique (poursuite du processus de privatisation et création d'un espace économique commun) ;
  - (d) la réforme judiciaire ;
  - (e) la réforme de la police ;
  - (f) la réforme des médias (radiotélévision publique) ; et
  - (g) l'arrestation de Radovan Karadzic et de Ratko Mladic.
3. Recommander aux donateurs d'apporter un soutien plus généreux au développement économique, à la création d'emploi et à l'amélioration de l'infrastructure en Bosnie, à la fois par des projets qui leur sont propres et par une coordination étroite avec les projets de l'UE, et, le cas échéant, contribuer à ces projets.

4. Insister pour que la Serbie renonce publiquement à toute revendication territoriale en Bosnie.

5. Transférer la question de la réhabilitation des Bosniaques qui ont été démis de leurs fonctions dans la police ou dans la fonction publique, soit par l'OHR soit par la force de police internationale des Nations unies (IPTF), à la commission gouvernementale bosniaque récemment constituée.

**Au Conseil Affaires générales et Relations extérieures de l'UE (CAGRE) :**

6. Adopter d'ici le 30 juin 2007 une Action commune qui :

(a) désigne un RSUE expérimenté, énergique et respecté qui remplira également la fonction de chef de la délégation de la CE en Bosnie ;

(b) dote ce RSUE d'un mandat solide qui lui attribuera la tâche de surveiller et d'encourager la mise en œuvre des accords de paix de Dayton en application de l'attribution de pouvoirs prévue par le Conseil de mise en œuvre de la paix et de faciliter les progrès vers l'adhésion à l'UE conformément au Processus de stabilisation et d'association ; et qui

(c) charge le RSUE de :

(i) coordonner les activités de la communauté internationale en Bosnie pour contribuer à la mise en œuvre et la pérennité des accords de Dayton et à l'accomplissement de nouveaux progrès sur la voie de l'intégration européenne,

(ii) maintenir des contacts étroits avec le gouvernement et les parties intervenant dans le processus politique et faciliter la résolution de toutes les difficultés qui pourraient surgir en relation avec la mise en œuvre des accords de Dayton,

(iii) produire des rapports de suivi sur les thèmes de l'État de droit et de la sécurité et entretenir à cette fin des contacts avec tous les organes concernés,

(iv) fournir un conseil politique au commandant de la force de l'UE (EUFOR) et au chef de la mission de police de la MPUE et assurer une coordination entre ce dernier et tous les autres acteurs, et enfin

(v) présenter des rapports de suivi sur la mise en œuvre des accords de Dayton à tous les organes concernés, notamment le PIC, le Conseil de sécurité de l'ONU et l'UE.

7. Autoriser le RSUE à constituer un bureau similaire à celui de l'actuel OHR et dont le personnel réunirait des experts nationaux et internationaux.

8. Commencer à prévoir l'envoi sur place d'une mission de l'UE dédiée à l'État de droit.

**À la Commission européenne et aux autorités budgétaires de l'UE :**

9. Aussitôt que possible :

(a) au moins doubler l'assistance financière allouée à la Bosnie dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) afin d'atteindre le niveau d'allocation prévu pour 2010 d'ici 2008 ;

(b) conclure d'ici juin 2007 les négociations avec les pays des Balkans occidentaux sur la libération des régimes de visa ; et

(c) n'apporter une assistance à la Serbie qu'à la condition qu'elle coopère avec la politique internationale en Bosnie.

**Aux États membres de l'UE, au gouvernement des États-Unis et aux institutions financières internationales, notamment la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque mondiale :**

10. Maintenir un engagement actif en Bosnie sous la conduite politique du RSUE et augmenter l'assistance technique et financière aux projets bilatéraux et de l'UE qui soutiennent l'État de droit, la reconstruction de l'infrastructure et le développement.

**Sarajevo/Bruxelles, 15 février 2007**