



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 19 novembre 2015

BERGHEZAN Georges, *Une Bosnie sinistrée vingt ans après Dayton*, Éclairage du GRIP, 19 novembre 2015.

<http://www.grip.org/fr/node/1873>



Éclairage

Une Bosnie sinistrée vingt ans après Dayton

Par **Georges Berghezan**

19 novembre 2015

Le 21 novembre 1995, un accord conclu sur la base étatsunienne de Dayton (Ohio) mettait fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine. Vingt ans plus tard, si le pays a quasiment disparu des écrans des téléviseurs, il continue à vivoter dans le moule de l'accord, officiellement signé le 14 décembre à Paris.

Une des particularités de l'accord de Dayton est qu'il n'a pas été conclu par les trois factions qui se sont âprement combattues pendant trois années et demie. Si le président internationalement reconnu du pays, le Bosniaque Alija Izetbegović, l'a bien signé au nom de sa communauté, les Serbes et Croates bosniens¹ ont été représentés par les présidents de deux pays voisins – certes impliqués dans le conflit – le Serbe Slobodan Milošević et le Croate Franjo Tudjman. Tous les trois sont morts au cours des années suivantes, mais seul Milošević a été inquiété de son vivant par le Tribunal pénal international mis en place par l'ONU pour juger les criminels de guerre d'ex-Yougoslavie : renversé en 2000, extradé l'année suivante, il est mort en détention en 2006. Par contre, il fallut attendre leur décès, respectivement en 1999 et 2003, pour que le même tribunal annonce que Tudjman et Izetbegović étaient sur le point d'être inculpés.

L'accord de Dayton a transformé la Bosnie-Herzégovine, république centrale de l'ex-Yougoslavie, en une sorte de confédération de deux entités : une « fédération » croato-bosniaque et une « république » serbe (*Republika Srpska*, RS), largement autonomes. Parmi les compétences de l'autorité centrale, basée à Sarajevo, figurent la politique étrangère et une armée nationale formée à partir des trois armées qui s'étaient combattues pendant la guerre. Un conseil des ministres et une présidence collégiale – obligatoirement formée d'un Bosniaque, d'un Serbe et d'un Croate – complètent les attributs de la souveraineté bosnienne. Une grande partie des compétences revient cependant aux deux entités, dont la coopération demeure minimale et empreinte d'une profonde méfiance. Le problème se complique encore avec la « fédération », elle-même divisée en dix « cantons », attribués soit aux Bosniaques, soit aux Croates.

1. Depuis la fin de la guerre, il est d'usage de nommer « Bosniaque » un Slave musulman de langue serbo-croate (auparavant, un Musulman), qu'il habite en Bosnie ou ailleurs, tandis qu'un « Bosnien » est un habitant de Bosnie-Herzégovine, indépendamment de son origine ethnique ou religieuse.

En outre, Dayton a instauré un « Haut Représentant international » qui peut imposer des lois et démettre des responsables élus, ce qu'il fit abondamment jusqu'en 2006, allant jusqu'à destituer un président de la RS. Enfin, une force armée de l'Union européenne, EUFOR Althea, assure une présence militaire internationale dans le pays. Actuellement forte de 600 hommes, elle a une fonction essentiellement symbolique, loin des 55 000 soldats de l'OTAN déployés au sortir de la guerre.

Malgré une aide internationale massive, surtout dans l'immédiat après-guerre, l'économie bosnienne n'a jamais décollé. Par exemple, l'usine VW de Sarajevo, qui employait des milliers de travailleurs avant la guerre, a fermé ses portes en 2008. Cela s'explique surtout par une transition manquée entre le socialisme autogestionnaire d'avant-guerre et le modèle capitaliste introduit par la communauté internationale. En outre, l'économie bosnienne était profondément intégrée à celle de la Yougoslavie, que ce soit au niveau de la production ou des débouchés, ce qui n'est que très partiellement le cas aujourd'hui, bien que la Croatie et la Serbie demeurent deux de ses principaux partenaires commerciaux. D'où les catastrophiques indicateurs socio-économiques du pays : troisième pays d'Europe ayant le plus mauvais index du développement humain du PNUD, surpassé uniquement par la Moldavie et l'Albanie²; taux de chômage de plus de 43 % de la population active, soit le troisième plus important, mais au niveau mondial cette fois : seuls Djibouti et la RD Congo font pire³ ! Dans ce contexte, de nombreux Bosniens ne survivent qu'en ayant recours aux petits jobs de l'économie grise ou aux sommes envoyées par les centaines de milliers d'entre eux établis en Occident depuis la guerre. Cet exode n'a pas cessé, affectant maintenant surtout les jeunes diplômés.

Par ailleurs, les problèmes structurels et institutionnels de la Bosnie, résultant de l'architecture mise en place à Dayton, minent le développement du pays. D'une part, alors qu'elle était souvent considérée, par son caractère multiethnique, comme une « mini-Yougoslavie », on peut se demander si les grandes puissances ont fait preuve d'une grande clairvoyance en insistant pour maintenir la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État unifié, alors qu'elles ont toléré, voire activement soutenu, le démantèlement de la « grande » Yougoslavie. Et ce d'autant plus que cette république a connu la guerre la plus sanglante d'ex-Yougoslavie et, peut-être, d'Europe depuis la Deuxième guerre mondiale⁴. D'autre part, le fonctionnement de l'État central est handicapé à la fois par la limitation de ses prérogatives au profit des deux entités et par un système hautement bureaucratique de prise de décision, dépendant du bon vouloir des principaux partis de chaque communauté.

Or, chaque communauté continue de défendre ses intérêts propres. Sur le plan institutionnel, les Bosniaques souhaitent amender Dayton pour centraliser davantage le pays et faire jouer leur majorité numérique, tandis que les Serbes, au contraire, insistent pour le maintien de l'autonomie de leur entité. Enfin, les Croates sont profondément

2. Voir Human Development Reports, [Données](#), PNUD, 2014.

3. Voir [Bosnia and Herzegovina Unemployment Rate 2007-2015](#), Trading Economics.

4. Selon les estimations les plus fiables, la guerre de Bosnie-Herzégovine a entraîné la mort de près de 100 000 personnes. Voir "[After years of toil, book names Bosnian war dead](#)", Reuters, 15 février 2013. Ce chiffre est pourtant 2 à 3 fois inférieur aux estimations précédentes. Par ailleurs, la guerre civile grecque (1946-1949) aurait fait davantage de victimes (150 000 morts).

mécontents d'être réduits à un rôle minoritaire au sein d'une « fédération » de plus en plus musulmane et voient leur nombre se réduire d'année en année. Leur alliance avec les Bosniaques et leur incorporation dans la « fédération » ont été imposées, par l'Accord de Washington de 1994, par les États-Unis qui souhaitaient mettre un terme aux combats entre les deux communautés et les unir contre les forces serbes. Après la guerre, une grande partie de la population croate, surtout de Bosnie centrale, a émigré vers la Croatie voisine. Aussi, nombreux sont ceux qui sont restés à ne voir de salut qu'en la création d'une troisième entité, ayant les mêmes pouvoirs que l'entité serbe. Si les Bosniaques ne veulent pas entendre parler d'une telle option, il en va de même de Zagreb qui, jusqu'à présent, est toujours restée fidèle aux principes des accords de Dayton et de Washington.

Une situation similaire prévaut dans les relations entre Belgrade et la RS. Face aux rodontades autonomistes, voire sécessionnistes, de Milorad Dodik, président de l'entité depuis 2010, la Serbie lui a toujours rappelé que, en signant Dayton, Milošević s'était porté garant de l'intégrité territoriale de la Bosnie, ce qui n'empêche pas le développement de « relations spéciales », essentiellement culturelles et économiques, entre Belgrade et la RS. Sonnant comme un rappel à l'ordre aux oreilles de Dodik, une session commune des gouvernements serbe et bosnien s'est tenue, début novembre, à Sarajevo. En outre, du point de vue de Belgrade, tout soutien aux visées autonomistes de Dodik et, a fortiori, toute idée de rattachement de la RS à la Serbie affaibliraient sa position de respect absolu de l'intégrité territoriale des États, fondement légal de son refus de reconnaître l'indépendance autoproclamée de sa province du Kosovo.

Un référendum prélude à une nouvelle guerre ?

Ceci n'empêche pas la RS de menacer de tenir un référendum remettant en cause à la fois le rôle de la communauté internationale⁵ et de la justice bosnienne. Prévu le 15 novembre, le scrutin devait permettre aux citoyens de l'entité d'exprimer leur opposition aux « lois anticonstitutionnelles et non-autorisées imposées par le Haut Représentant de la communauté internationale, particulièrement les lois imposées relatives à la Cour et au bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine ». Si la formulation de la question est on ne peut plus biaisée, elle reflète une profonde insatisfaction de la population serbe, pour laquelle les affaires de crimes de guerre traitées par la justice « nationale » bosnienne traînent en longueur ou sont trop facilement classées quand les victimes sont serbes. On ignore si la « suggestion » du Premier ministre de Serbie, Aleksandar Vučić, de « reconsidérer » le référendum est à l'origine de son report de dernière minute.

Cependant, si elle ravive les tensions interethniques, on aurait tort de dramatiser à outrance cette initiative. Certains observateurs internationaux, tel James Lyon, ancien directeur du *Crisis Group*, sont allés jusqu'à prétendre qu'elle déclencherait une nouvelle guerre⁶. S'il est vrai que l'étincelle de la dernière guerre a bien été un référendum, exigé

5. L'application de l'accord de Dayton est surveillée par un « Conseil de mise en œuvre de la paix », qui nomme le « Haut représentant ». Composé de 55 pays, ce conseil est dirigé par un comité exécutif de onze membres, soit 4 pays de l'UE, la présidence et la Commission de l'UE, le Japon, la Russie, le Canada, les États-Unis, ainsi que l'Organisation de la coopération islamique.

6. Voir James Lyon, « [Is War About to Break Out in the Balkans?](#) », *Foreign Policy*, 26 octobre 2015.

par la Communauté européenne et portant sur l'indépendance de cette république yougoslave, le contexte a profondément changé depuis 1992.

D'une part, depuis vingt ans, le nombre d'incidents interethniques a été extrêmement faible, en contraste flagrant avec le Kosovo où ils restent très fréquents. D'autre part, comme l'a déclaré Vučić lors de la réunion intergouvernementale susmentionnée, la région « *en a marre des guerres* ». Si des manifestations parfois violentes ont eu lieu au début 2014 en Bosnie, surtout dans les grandes villes de la « fédération », les revendications portaient exclusivement sur des sujets socio-économiques : chômage, fermetures d'usines, pensions misérables, corruption des élites dirigeantes...

Bref, les Bosniens de toutes origines ont d'autres problèmes en tête que ce projet de référendum, destiné surtout à redorer le blason terni de Dodik par des affaires de corruption et la situation économique de la RS. Celle-ci est cependant plus stable que l'entité croato-bosniaque où le gouvernement laborieusement formé en mars 2015 – après six mois de négociations – n'a tenu que neuf semaines, un des partenaires de la coalition s'en étant retiré après la décision des principaux partis d'accroître le contrôle gouvernemental sur les entreprises publiques. Si le chaos qui s'installe dans cette entité est autrement plus inquiétant que l'hypothétique référendum de RS, on peut s'interroger sur l'irresponsabilité des politiciens bosniens dans la gestion de la chose publique.

En effet, de plus en plus nombreux sont ceux à pointer l'institution du Haut Représentant et la persistante mise sous tutelle du pays comme une des causes principales du comportement poujadiste et inconsistant de la classe politique bosnienne, qui s'accompagne d'une désaffection de plus en plus grande des électeurs lors des scrutins⁷. Même si le Haut Représentant actuel, l'Autrichien Valentin Inzko, interfère moins dans les affaires du pays, l'existence-même de son poste apparaît surannée, anachronique et totalement contre-productive. L'écart, en termes de développement économique et de maturité politique, entre la Bosnie et ses voisins serbe et croate ne cesse de se creuser. Seul le Kosovo – aussi placé sous tutelle internationale – connaît des problèmes similaires.

Le meilleur service à rendre aux Bosniens serait sans doute de les mettre devant leurs responsabilités en les débarrassant du Haut Représentant et de ses fonctionnaires. La réforme prioritaire à apporter à Dayton serait de supprimer son annexe 10 instaurant cette institution. Contrairement aux velléités de centralisation du pays, cette réforme est la seule qui pourrait faire l'unanimité au sein de la population et de la classe politique bosniennes. Et permettre – enfin – l'émergence d'un État digne de ce nom.

* * *

L'auteur

Georges Berghezan est chargé de recherche au GRIP.

7. En 2014, seuls 54 % des électeurs ont voté, un chiffre en constante diminution, et le nombre de bulletins blancs et nuls s'est élevé à près de 8 %, en forte progression. Voir « [Despite smaller turnout in relation to 2010, there was more invalid ballots](#) », ZaštoNe, 17 octobre 2014.