



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.11.2003
COM(2003) 692 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine à négocier un accord
de stabilisation et d'association avec l'Union européenne**

TABLE DES MATIÈRES

A.	INTRODUCTION	5
1.	Objectif du rapport.....	5
2.	Cadre général : les relations de l'Union européenne avec la Bosnie-Herzégovine.....	5
B.	POINTS-CLÉS EN VUE DE LA NÉGOCIATION D'UN ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION	6
1.	CRITÈRES POLITIQUES	6
1.1	La démocratie et l'État de droit.....	6
1.1.1	Présidence	7
1.1.2.	Pouvoir législatif.....	7
1.1.3	Le pouvoir exécutif.....	8
1.1.4	Administration publique	10
1.1.5	Relations avec la communauté internationale	11
1.2	Droits de l'homme.....	13
1.2.1	Droits civils, politiques, sociaux et économiques.....	13
1.2.2	Droits des minorités et réfugiés	14
1.3.	Évaluation générale	15
2.	CRITÈRES ÉCONOMIQUES	16
2.1	Situation économique et viabilité budgétaire	16
2.2	Libéralisation des prix et des échanges	17
2.3	Processus de privatisation.....	17
2.4	Réforme du secteur financier.....	18
2.5	Évaluation générale	18
3.	CAPACITÉ D'ASSUMER LES OBLIGATIONS DÉCOULANT D'UN ASA	19
3.1	Dialogue politique	19
3.2	Coopération régionale.....	20
3.3	Libre circulation des marchandises	21
3.3.1	Commerce des biens industriels	23
3.3.2	Commerce des produits agricoles.....	23

3.4	Mouvement des travailleurs, droit d'établissement, services, capitaux	24
3.4.1	Mouvement des travailleurs.....	24
3.4.2	Droit d'établissement	24
3.4.3	Commerce des services.....	25
3.4.4	Paiements courants et mouvements de capitaux.....	25
3.5	Alignement, mise en œuvre et application effective de la législation	26
3.5.1	Concurrence.....	26
3.5.2	Propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.	27
3.5.3	Marchés publics	27
3.5.4	Normalisation et évaluation de la conformité.....	28
3.5.5	Protection des consommateurs	28
3.6	Justice et affaires intérieures.....	29
3.6.1	Renforcement des institutions et État de droit.....	29
3.6.1.1	Police	29
3.6.1.2	Système judiciaire.....	30
3.6.1.3	Système carcéral	31
3.6.2	Visa, contrôles des frontières, droit d'asile et migration.....	31
3.6.3	Lutte contre le blanchiment de capitaux	32
3.6.4	Prévention et lutte contre la délinquance, lutte contre le trafic illicite et les stupéfiants.....	33
3.7	Politiques de coopération.....	34
3.7.1	Coopération économique, monétaire et statistique.....	34
3.7.2	Encouragement et protection de l'investissement, coopération industrielle, petites et moyennes entreprises (PME), tourisme	35
3.7.3	Agriculture et secteur agro-industriel	36
3.7.4	Douane et fiscalité	37
3.7.4.1	Douane.....	37
3.7.4.2	Fiscalité.....	37
3.7.5.	Emploi, politique sociale, éducation et formation, recherche et développement technologique (RDT)	38
3.7.5.1	Emploi et politique sociale	38
3.7.5.2	Éducation et formation, RDT	39

3.7.6	Culture, audio-visuel, télécommunications et services postaux, société de l'information.....	40
3.7.6.1	Culture et audiovisuel.....	40
3.7.6.2	Télécommunications et services postaux, société de l'information.....	41
3.7.7	Transports.....	42
3.7.8	Énergie.....	42
3.7.9	Environnement.....	43
3.8	Coopération financière.....	44
3.9	Évaluation générale.....	45
C.	CONCLUSION.....	45
	LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	50

A. INTRODUCTION

1. OBJECTIF DU RAPPORT

Le présent rapport a été élaboré pour mesurer les progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine (BiH) sur le plan du Processus de stabilisation et d'association (PSA). En 2000, l'UE avait inscrit dans sa "feuille de route" dix-huit étapes initiales par lesquelles la BiH devait passer pour arriver à l'étude de faisabilité concernant l'ouverture de négociations en vue d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA). Ces étapes de la feuille de route ont été pour l'essentiel atteintes en septembre 2002. La Commission européenne présente donc ci-après son étude. Elle étudie la situation actuelle de la BiH, identifie les obligations inhérentes à un Accord de stabilisation et d'association et juge si la BiH a suffisamment progressé pour être en mesure de négocier judicieusement cet accord en vue de le mettre en œuvre ensuite avec succès.

2. CADRE GENERAL : LES RELATIONS DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LA BOSNIE-HERZEGOVINE

La Bosnie-Herzégovine (BiH) est l'un des cinq pays du sud-est de l'Europe qui participent au Processus de stabilisation et d'association de l'UE. Ce processus soutient la démarche de stabilisation nationale et régionale en intégrant progressivement chacun des cinq pays participants dans des structures européennes et en offrant à chacun d'eux la perspective d'une adhésion à terme à l'UE. Les progrès en matière d'intégration dépendent dans chaque cas des mérites individuels de chaque pays. La présente étude de faisabilité concerne donc exclusivement la BiH.

Les relations entre la BiH et l'UE ont beaucoup évolué ces dernières années. Le pays bénéficie de l'aide de PHARE et d'OBNOVA depuis 1996. En 1997, l'UE a élaboré son «Approche régionale» et le Conseil a fixé les conditions économiques et politiques à remplir en vue du développement de relations bilatérales. En 1998, une déclaration de l'UE intitulée «Relations spéciales UE-BiH» a abouti à l'institution de la Task Force de consultation UE-BiH chargée d'aider à la préparation des relations contractuelles. En 1999, le Processus de stabilisation et d'association a ouvert la perspective d'une intégration dans les structures européennes et en 2000 la feuille de route de l'UE a défini les premières mesures concrètes à adopter pour avancer sur ce chemin. Conçue à l'origine comme un exercice à court terme, "sa mise en œuvre intégrale" n'a pu s'achever qu'en septembre 2002. Entre-temps, des mesures commerciales autonomes, accordées par la Communauté en 2000, ont élargi pour la plupart des produits de la BiH l'accès en franchise au marché de l'UE, et le règlement CARDS a prévu une assistance financière à la mesure des priorités du Processus de stabilisation et d'association. Le Conseil européen de Feira, en 2000, a indiqué que la BiH, tout comme ses voisins, était un candidat potentiel à l'adhésion, message réitéré lors des sommets ultérieurs, de Zagreb en novembre 2000 et de Thessalonique en juin 2003. Ce dernier Conseil européen a d'ailleurs concrétisé cette perspective en étendant aux Balkans occidentaux certains des instruments qui s'étaient avérés efficaces dans le cas des pays candidats d'Europe centrale et méridionale.

Les relations de la BiH avec l'UE sont récentes, mais intenses. Quelque peu limitées au départ, elles se sont rapidement étoffées au point que les rencontres politiques ou de travail sont désormais routinières. L'objectif visé maintenant doit donc être l'instauration rapide des bases nécessaires à des relations contractuelles via un accord de stabilisation et d'association.

B. POINTS-CLES EN VUE DE LA NEGOCIATION D'UN ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION

1. CRITERES POLITIQUES

Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme tels qu'ils sont proclamés dans des documents internationaux essentiels comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, et le respect des principes du droit international et de l'État de droit en général devraient inspirer les politiques intérieures et extérieures des parties à un accord de stabilisation et d'association. L'UE et la BiH devraient avoir pour objectif commun dans le cadre d'un tel accord la consolidation de la paix et de la stabilité aux niveaux international et régional ainsi que le développement de relations de bon voisinage.

1.1 La démocratie et l'État de droit

La constitution de la BiH spécifie dans son article I.2 que la BiH est un État démocratique régi par la primauté du droit et ayant des élections libres et démocratiques. Cette constitution s'inspire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Des **mécanismes démocratiques** commencent à fonctionner dans le pays, ce qui prouve l'ampleur des progrès accomplis depuis la guerre de 1992 - 1995 qui a tué des milliers de personnes, déplacé la moitié de la population, ruiné les infrastructures publiques et privées et empoisonné les relations intercommunautaires. L'**État de droit** a progressivement repris sa place : la paix règne en gros dans le pays, et les libertés d'expression et de réunion pacifique sont assurées. La libre circulation des personnes est garantie et le droit à la propriété a le plus souvent été respecté. Vu son histoire récente, l'existence même de ces droits parmi d'autres est un résultat qui n'a rien de négligeable.

Le fondement constitutionnel pour l'établissement de la démocratie et de l'État de droit se trouve dans l'annexe 4 de l'Accord-cadre général pour la paix (ACGP) conclu à Dayton en décembre 1995. Cette annexe 4, qui contient la constitution de la BiH, a créé un État hautement décentralisé destiné à abriter des populations très divisées avec des préférences discordantes. En pratique, elle a permis la mise en place d'un grand nombre de gouvernements et d'administrations connexes. La constitution offre également un système de mécanismes correcteurs qui peuvent équilibrer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et garantir les droits de chaque groupe ethnique. Les constitutions de l'État et des entités contiennent des mécanismes de blocage pour protéger les « intérêts vitaux » des populations qui composent la BiH. Ces mécanismes visent à garantir les droits de chaque peuple, mais ils peuvent aussi rendre le processus législatif difficile et mener à une impasse. Il est cependant important en ce qui concerne l'intégration européenne, que les pays partenaires soient capables de fonctionner correctement; leurs institutions doivent produire les résultats qu'une démocratie moderne est en droit d'attendre. La complexité de l'arrangement actuel de Dayton pourrait gêner la marche en avant de la BiH.

Le système qui a été établi à Dayton a été fréquemment contesté, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la BiH. Du point de vue de l'intégration européenne, il est certainement difficile de prétendre que l'ordre constitutionnel actuel est optimal. Quels que soient les arguments avancés en sa faveur ou à son encontre, l'article 10 de la constitution autorise l'adoption d'un **amendement**. En fait, certains font valoir que la BiH a déjà commencé à régler ses problèmes en invoquant la cause des «peuples constituants» et en procédant à la réforme de la fiscalité indirecte et de la défense, etc. Ces réformes semblent indiquer que pour progresser il faut passer par ce type de réforme progressive et horizontale. Quoi qu'il en soit, la constitution ne représente pas un obstacle insurmontable à la réforme ou à l'intégration européenne.

1.1.1 Présidence

La **présidence** de la Bosnie-Herzégovine est **tricéphale** et directement élue. Elle est responsable, entre autres, de la conduite de la politique étrangère, de la proposition des budgets annuels et de la représentation de la BiH auprès des institutions et organisations européennes et internationales. Chaque entité possède également un président et, depuis les changements constitutionnels de 2002, celui-ci est secondé par des vice-présidents (bien que ces derniers aient dû lutter pour définir et défendre leur rôle).

La présidence de la BiH a exercé une influence plus importante que les autres institutions de l'État, surtout pendant les quelques années qui ont suivi la guerre. Toutefois, depuis que le Conseil des ministres a accru son autorité, la présidence s'est davantage centrée sur les fonctions que lui attribue la constitution. Bien qu'elle ait dans l'ensemble convenablement fonctionné, elle reflète inévitablement **certaines enjeux** et certaines difficultés de la BiH. Contrairement au Conseil des ministres dont la présidence est fixe, la présidence tourne tous les huit mois. Plusieurs anciens membres de la présidence ont quitté leur fonction en raison de l'incompatibilité de leurs activités avec les accords de Dayton, et les relations au sein même du collège ont parfois été tendues en raison de divergences d'opinion concernant l'ordre constitutionnel et l'avenir de la BiH. Le fait que la présidence ait, à un moment donné, contrairement aux recommandations de la feuille de route, défendu la réintroduction d'un système de secrétariats distincts (c'est-à-dire ethniques) est la preuve de la persistance des considérations d'ordre ethnique. La nomination des ambassadeurs par la présidence reflète aussi ce critère de l'équilibre ethnique.

Il faut enfin constater que malgré l'intégration progressive, les élections présidentielles en Bosnie-Herzégovine sont toujours fondées (comme le prévoit la constitution) sur des **principes ethniques / territoriaux** : ainsi le membre bosniaque et le membre croate sont chacun élus par «le territoire de la Fédération» et le membre serbe «par le territoire de la République Srpska» (article V de la constitution). Cette procédure a été critiquée et jugée anachronique et incompatible avec le principe de l'identité «constituante» de chaque peuple.

1.1.2 Pouvoir législatif

La BiH est une **démocratie parlementaire**. Les pouvoirs et les procédures du Parlement national sont définis dans l'article IV de la constitution. Il existe aussi des Parlements aux niveaux des entités et des cantons ainsi qu'à Brcko.

Le fonctionnement du Parlement national s'est amélioré ces dernières années. Par rapport aux législatures de 1996 - 1998 et 1998 - 2000, le Parlement a adopté en 2000-2002 trois fois plus de lois proposées par le Conseil des ministres que précédemment. Bien qu'il soit gravement handicapé par un manque de ressources techniques et de personnel qualifié, le Parlement national a progressivement acquis les compétences techniques nécessaires.

Quelques commissions techniques ont été constituées pour examiner la législation. La création d'un Comité pour l'intégration européenne, premier comité conjoint des deux chambres du Parlement national, est à ce sujet particulièrement remarquable. L'émergence progressive d'une culture du compromis au sein du Parlement, constatée par certains observateurs, est aussi bienvenue. Le recul de la politique «à somme nulle» qui a caractérisé l'immédiat après-guerre serait, s'il était confirmé, bénéfique pour tous les peuples de la BiH et constituerait un pas encourageant sur la voie d'une pratique parlementaire européenne plus normale.

Quelques **faiblesses persistent** évidemment. Souvent, le Parlement se réunit moins de deux jours par mois et pendant les dix mois précédant septembre 2003, il n'a pu adopter que 19 lois ou amendements. Le rythme et la qualité de la production législative souffrent de la lenteur du Conseil des ministres et de l'absence d'une administration parlementaire suffisamment qualifiée et organisée. Même si la volonté d'un compromis de principe augmente, cette évolution n'est certainement pas générale. Les membres du Parlement national continuent de voter souvent en fonction de considérations ethniques ou sont avant tout loyaux envers leur entité, ce qui peut parfois provoquer un blocage. Cette difficulté est aggravée par l'existence d'une autorité législative parfois concurrente au niveau de l'entité ou du canton. Ce n'est que récemment que les membres du Parlement national et des Parlements des entités se sont mis d'accord sur le principe de la création d'une commission interparlementaire permanente. Celle-ci devra à l'avenir assurer une meilleure coordination des programmes législatifs de tous les niveaux de l'autorité.

La BiH a organisé de nombreuses **élections** depuis la guerre. Des élections générales se sont tenues en octobre 2002 conformément à la Loi électorale qui n'a été adoptée qu'en août 2001, suite à une pression internationale considérable. Dans la perspective de l'intégration européenne, il est appréciable que tous les grands partis en lice dans ce scrutin aient accepté, semble-t-il, la BiH comme leur État commun, défendu les réformes et désigné l'adhésion à l'Union européenne comme leur objectif politique essentiel. Les élections de 2002 ont pour la première fois dans la BiH d'après-guerre été organisées et tenues non pas par l'OSCE, mais par le pays lui-même. Elles se sont convenablement et pacifiquement déroulées, sans être dominées par un nationalisme excessif. Le transfert réussi de la responsabilité de la conduite des élections à la BiH témoignent de sa capacité latente et peut constituer un modèle pour le transfert d'autres responsabilités.

La faible participation aux élections, 54 % (la lassitude électorale étant compréhensible puisqu'il s'agissait du sixième grand scrutin en six ans), est un point négatif. Il est révélateur que la BiH n'ait pas été capable de couvrir elle-même le coût des élections de 2002; 70 % environ de l'ensemble des coûts ont été couverts par un financement international et le financement des élections futures, notamment des élections municipales de l'automne 2004, n'est toujours pas garanti. La faiblesse de l'**assise financière** de la BiH peut constituer une menace pour la durabilité de sa démocratie.

1.1.3 Le pouvoir exécutif

Quelle que soit la composition politique du gouvernement, la BiH a besoin d'un **pouvoir exécutif** qui soit capable de mener à bien des réformes et de donner un contenu aux mesures réformistes annoncées au cours des différentes campagnes électorales. La BiH qui partait pourtant d'un niveau très bas a fait quelques progrès.

Les premières administrations de l'État d'après-guerre étaient caractérisées par la division ethnique et par une inefficacité générale en termes de réforme. La situation s'est améliorée quoiqu'un certain nombre de carences structurelles importantes demeurent. Dans un pays de quatre millions d'habitants environ, on compte 14 gouvernements : le gouvernement national coexiste (voire, est en concurrence, dans certains cas,) avec les deux gouvernements des entités, le gouvernement du district de Brcko et dix gouvernements de canton dans la FBiH. En dépit des efforts de l'instance à haut niveau de coordination pour le développement économique et l'intégration européenne et d'un certain nombre de comités ad hoc et sectoriels, la **coordination** entre ces gouvernements **est loin d'être optimale**. Des fonctions qui se recoupent, une duplication des efforts et des initiatives sans aucune coordination restent un problème.

Les performances du gouvernement central au niveau de l'adoption et de la présentation de la législation à la procédure parlementaire sont médiocres. Cela provient parfois d'un manque de volonté politique et de la divergence des intérêts nationaux, mais également de faiblesses structurelles comme des capacités de technique législative sous-développées et des structures d'appui qui ne sont pas encore parfaitement opérationnelles. Le Conseil des ministres n'a jamais réussi à présenter, comme requis, un programme annuel de travail avant le début de l'année civile. Les nouveaux ministères créés par la Loi relative au Conseil des ministres restent sous-développés. Deux facteurs au moins vont être indispensables pour pallier ces défauts parmi d'autres : une **capacité institutionnelle améliorée** et une **volonté politique**.

Des **innovations institutionnelles** importantes ont été apportées par la Loi de 2002 relative au Conseil des ministres. La présidence du Conseil des ministres ne fait plus l'objet d'une rotation tous les huit mois, mais peut rester en place pendant toute la durée de la législature. Le président peut ainsi accroître son autorité et être effectivement un Premier ministre. Cela devrait favoriser la planification à long terme et la cohérence des actions. Cette Loi a également institué toute une série d'instances auxiliaires, telles qu'un Secrétariat général, un bureau législatif, un comité économique et un comité de politique intérieure, qui devraient toutes contribuer à rendre la gestion des affaires publiques plus efficace. Elles ne sont cependant pas encore toutes opérationnelles. De nouveaux ministères d'État ont été créés, notamment ceux de la Justice et de la Sécurité (services importants en vue d'un éventuel ASA). Il est aussi révélateur que le ministère pour l'intégration européenne ait été remplacé par une direction pour l'intégration européenne placée sous l'autorité du Président du Conseil.

On constate aussi, semble-t-il, des améliorations au niveau de la **volonté politique**. Il est clair que les réformes ne font pas l'unanimité. Le Conseil des ministres s'est cependant attaché à promouvoir un consensus. Les gouvernements aux niveaux de l'État et des entités ont participé aux réunions du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix et ont adopté des documents stratégiques («Agenda des réformes») qui abordent notamment les problèmes des réformes judiciaires et économiques, de l'administration publique, de l'enseignement et de la défense. Les gouvernements ont récemment transposé ces engagements ainsi que les obligations de réforme prévues par le processus de stabilisation et d'association (PSA) dans un programme d'action pour la mise en œuvre des réformes prioritaires pendant la période août 2003 - mars 2004. Ce document peut en fait être assimilé à un programme de travail du gouvernement qui indique les orientations des six mois à venir, mais il reste que la BiH ne dispose toujours pas d'une planification à moyen terme, ni des moyens de contrôle requis. Afin d'être capable de mettre un ASA en œuvre, la BiH doit encore déployer des efforts pour améliorer ses capacités en ce qui concerne son pouvoir exécutif.

1.1.4 Administration publique

La capacité administrative requise par un accord de stabilisation et d'association n'est pas aussi importante que celle qui est exigée dans le cas d'un État membre de l'UE ou d'un pays en cours de négociation de son adhésion. Il n'en demeure pas moins que si la BiH doit s'acheminer vers un ASA, elle doit mettre en place une **administration publique** stable, fondée sur une base juridique claire, et caractérisée par l'efficacité, le professionnalisme et l'indépendance.

La BiH affronte un enjeu de taille à cet égard. Dans leur agenda pour la "Réforme de l'administration publique" de mars 2003, les gouvernements de la BiH admettaient que l'administration publique du pays ne répond pas encore aux attentes de l'ensemble des citoyens. Elle est lente, imprévisible et consomme une trop grande part des deniers publics. Elle comporte plusieurs niveaux (parfois concurrents) de bureaucratie : État, entité, canton et municipalité. Son système de rémunération doit être clarifié et harmonisé. Le personnel est peu formé et mal équipé pour relever les nouveaux défis qu'impliquerait un ASA. Au niveau de l'administration, tout comme au niveau du gouvernement, les capacités de coordination et de planification des stratégies sont limitées. Ces faiblesses sont amplifiées par le passé, à l'époque où l'administration publique équivalait pour les gouvernements à un mécène. La notion de **fonction publique professionnelle et apolitique**, dont le recrutement et les promotions sont basés sur l'expérience et le mérite, a eu du mal à voir le jour. Les garde-fous qui existent aujourd'hui à l'encontre des ingérences politiques ne sont toujours pas satisfaisants. Encore faudrait-il que son indépendance soit contrebalancée par l'obligation de rendre des comptes. La loi sur les conflits d'intérêt est bien un premier pas en ce sens, mais il manque toujours des textes clairs qui définissent les compétences et fixent les systèmes de responsabilité au sein de la fonction publique.

On assiste, au sein de la BiH, à une prise de conscience de plus en plus courante de la nécessité de développer les capacités administratives. L'adoption des lois sur la fonction publique au niveau de l'État et des entités a représenté un progrès important puisqu'elles ont établi le cadre légal de l'administration publique. Par ailleurs, des agences publiques chargées notamment du recrutement, de la formation, de la discipline, ont été créées au niveau de l'État et dans la RS; dans la FBiH, cette agence n'est pas encore totalement opérationnelle. Une évaluation des fonctionnaires au niveau de l'État est lancée. En mars 2003, les gouvernements de la BiH ont avalisé cinq promesses de réforme de l'administration publique du Conseil de mise en œuvre de la paix. Dans le programme de travail établi sur cette base, ils ont insisté sur la réforme nécessaire des structures pour parvenir à une administration efficace, non discriminatoire et accessible. Ce programme de travail tient en outre compte de la nécessité de rassembler les résultats des différentes évaluations fonctionnelles afin de produire un programme d'action complet et chiffré de la réforme de l'administration publique d'ici l'automne 2004, calendrier qu'il faudrait respecter. Afin d'assurer le suivi, une task force intergouvernementale aux niveaux de l'État et des entités a été créée. Elle s'est déjà réunie à plusieurs reprises mais, dans la pratique, ses résultats ont été limités.

Des besoins spécifiques apparaissent dans la perspective de l'intégration européenne. Le niveau de compréhension de la nature du processus d'intégration en général et des obligations résultant de l'ASA en particulier est faible. Un ASA suppose la coordination d'un large éventail de ministères. La nouvelle **direction pour l'intégration européenne** a pris la tête des travaux et, bien que peu développée, elle a relativement bien réussi à coordonner les réponses de la BiH au questionnaire de l'étude de faisabilité. Ce n'est qu'en septembre 2003 que son statut a été adopté. Il va lui permettre de réaffecter le personnel et d'engager de nouvelles personnes, de mieux faire face à sa responsabilité en matière d'analyse stratégique, d'harmonisation juridique et de coordination de l'aide. Il faudrait maintenant que cette direction élabore de toute urgence

les mesures générales en faveur de l'intégration, qu'elle communique une stratégie aux autres ministères et que, par l'adoption d'une stratégie d'intégration européenne, elle garantisse une approche nationale cohérente.

1.1.5 Relations avec la communauté internationale

Conformément au mandat de Dayton, la **communauté internationale** s'est beaucoup mobilisée pour la BiH depuis la guerre. Une force de mise en œuvre sous la direction de l'OTAN (IFOR), suivie par une force de stabilisation (SFOR) ont œuvré à la stabilisation militaire. L'OSCE a veillé à l'instauration des mesures de restauration de la confiance et de la sécurité et a mis en place un programme pour les élections. Les agences des Nations unies se sont occupées, entre autres, du retour des réfugiés et de la réforme de la police. Les institutions financières internationales ont apporté leur soutien au développement et à la stabilisation macro-économiques. Huit ans après la guerre, certaines instances internationales ont achevé leur mandat et se sont retirées. Celles qui restent se sont adaptées au changement du contexte qui a tendance à s'améliorer. Dans la plupart des cas, les efforts de la BiH ont été positifs et ont contribué à l'amélioration générale de la situation.

Il reste toutefois bien sûr des problèmes à régler. Le **Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie** (TPIY) poursuit ses travaux. La coopération de la BiH avec ce Tribunal a été peu satisfaisante. Les efforts des Croates de Bosnie ont été particulièrement insuffisants. Dans la RS, l'accès aux documents et aux personnes a été autorisé, mais il reste encore trop limité. La RS n'a toujours pas repéré ni arrêté le moindre accusé en fuite. Karadzic et d'autres sont toujours en fuite et bénéficient toujours, selon les dires, de réseaux de soutien étendus et bien organisés.

La réforme de la police a bien progressé avec l'aide du Groupe international de police des Nations unies (GIP) et elle est maintenant en voie de consolidation grâce au travail de la **Mission de police de l'UE** (MPUE) qui doit durer trois ans et à la coopération de la BiH.

Au fur et à mesure qu'elle avance vers un ASA, la BiH doit prouver que le rôle joué par la communauté internationale à l'intérieur de ses frontières se transforme progressivement en une aide plus caractéristique d'un pays en transition. Cette exigence est tout particulièrement importante dans le cas de l'Office du Haut représentant (OHR) dont la direction bicéphale en **la personne du Haut représentant et la personne du Représentant spécial de l'UE** joue un rôle particulier dans la BiH. Outre le mandat défini dans les accords de Dayton (annexe X), le Haut représentant s'est vu attribuer, lors de la réunion de décembre 1997 du Conseil pour la mise en œuvre de la paix, l'autorité nécessaire pour imposer des décisions contraignantes pour la BiH. Il a fait usage en pratique de cette autorité de trois façons : (i) pour promulguer une législation, (ii) retirer des fonctionnaires de leur fonction et (iii) imposer d'autres décisions contraignantes. Les décisions adoptées dans le cadre des « pouvoirs de Bonn » ont été utiles pour achever la réforme qui aurait sinon été retardée, voire jamais mise en œuvre. Le nombre et la nature de ces décisions montrent que la BiH est toujours réticente ou incapable de progresser en faisant appel à ses propres procédures, et amènent certainement à s'interroger sur la capacité de la BiH à gérer un ASA. Toutefois, même si les pouvoirs de Bonn ne sont certainement pas chose courante parmi les partenaires de l'UE, leur existence dans la BiH ne doit pas automatiquement exclure ce pays de la progression vers l'ouverture de négociations en vue d'un ASA. Pour défendre cette thèse, la BiH doit apporter la preuve que la portée de ces pouvoirs diminue et que leur emploi dans les domaines essentiels d'un ASA est de moins en moins fréquent.

Entre 1997 et la fin de l'été 2003, le Haut représentant a arrêté quelque 500 décisions. Le record a été atteint en 2002 avec 153 décisions. (Il convient toutefois de noter que le nombre absolu de décisions n'est pas une indication fiable : une décision politique a souvent requis plusieurs décisions d'exécution s'appliquant à différents niveaux de gouvernance.) Il est cependant intéressant de noter qu'entre juin 2002 et janvier 2003, on a enregistré 101 décisions au total, tandis que dans les huit mois suivants (février à septembre 2003), ce chiffre est descendu à 68 sans pour autant que le rythme de la réforme se soit réellement ralenti. Cela représente une diminution significative par rapport aux huit mois précédents. Il est encore plus important de constater que la BiH semble travailler de plus en plus étroitement avec le Haut représentant et ne plus se contenter d'accepter des décisions imposées. Cela se manifeste entre autres par des réunions hebdomadaires réunissant le Président du Conseil des ministres et le Haut représentant, des réunions quotidiennes de coordination entre les deux offices et même certaines réunions multilatérales de dirigeants politiques concernés avec le Haut représentant sur des thèmes spécifiques (réforme du Conseil des ministres par exemple). Cette coopération a abouti à **un glissement progressif vers des décisions "douces"**, c'est-à-dire des décisions qui suivent simplement les mesures déjà convenues à l'avance. Certains signes récents tendent à prouver en outre que la BiH recourt désormais aux décisions de l'OHR pour faciliter la résolution des problèmes nationaux. Ainsi, par exemple, la décision du Haut représentant de créer des commissions concernant la fiscalité indirecte, la défense et le service de renseignements ont permis aux parties de la BiH d'élaborer un projet de législation qui bénéficie de la confiance de toutes les parties. L'adoption dans les délais de cette législation par le Parlement constituerait une indication importante qu'une culture de recherche d'un consensus politique commence à s'enraciner.

Par ailleurs, comme un ASA présuppose obligatoirement des compétences générales en ce qui concerne la prise de décision, il est particulièrement important que le pays soit lui-même capable de prendre des décisions dans les secteurs essentiels de l'ASA, tels que le commerce, le marché unique et la justice et les affaires intérieures (JAI). Il est à cet égard significatif que les décisions imposées en matière de réforme économique soient peu nombreuses. La prise de conscience croissante au sein de la BiH de la nécessité d'une réforme économique, qui s'est ajoutée aux pressions internationales de l'UE, des institutions financières internationales et d'autres instances, a apparemment suffi à pousser les autorités à entreprendre au moins une réforme modérée. La BiH est à cet égard peu différente de nombreux autres pays en (pré) transition. En fait, d'après l'OHR, à part des décisions bloquant les comptes bancaires des personnes soupçonnées d'apporter un soutien aux criminels de guerre inculpés, on a enregistré au cours des 3 premiers trimestres de 2003, trois décisions seulement dans le domaine de la politique économique. En ce qui concerne l'État de droit, le rythme d'imposition est modéré puisque 21 décisions seulement ont été arrêtées entre janvier et début octobre 2003, la moitié d'entre elles environ se rapportant à la nomination des juges et/ou des avocats de l'accusation au niveau international. Il faut toutefois remarquer que la réforme contribue à mettre en place une structure politiquement indépendante qui, à ce niveau, pourra statuer dans de nombreux cas se rapportant à un ASA. Au fur et à mesure que cette structure va se consolider, les activités des hommes politiques, des hommes d'affaires et des citoyens ordinaires seront de plus en plus encadrées par les garanties prévues par la loi et l'État de droit. **Les interventions nécessaires de l'OHR, pour éliminer par exemple les réseaux criminels, devraient donc également diminuer.**

La BiH, si elle veut être un partenaire ASA compétent, va devoir apporter la preuve que « les pouvoirs de Bonn » deviennent rapidement superflus, et permettre au Haut représentant de devenir tout au plus un médiateur et un modérateur. Des indications dont on dispose actuellement permettent de penser que **"l'incitation" des institutions européennes (et euro-**

atlantiques) vient progressivement remplacer la "poussée" des pouvoirs de Bonn. La BiH doit maintenant veiller à ce que les éventuelles décisions imposées soient « douces » et que le nombre total de décisions de l'OHR continue de diminuer.

1.2 Droits de l'homme

Les citoyens de la BiH jouissent officiellement de tous les **droits de l'homme** et de toutes les libertés figurant dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que dans ses protocoles. En vertu de la constitution de la BiH (article II, point 2), ces droits et libertés s'appliquent directement en Bosnie-Herzégovine et priment tout autre droit. L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes est garantie par la loi. La BiH a aussi ratifié toute une série de conventions internationales relatives aux droits de l'homme (son taux de notification aux instances de contrôle internationales est cependant faible). La BiH a adhéré au **Conseil de l'Europe** en 2002. Cet événement montre que le pays progresse au niveau démocratique et du respect de l'État de droit : son adhésion a toutefois été assortie de quelques obligations à remplir après l'adhésion, auxquelles la BiH travaille encore. Il est préoccupant que, contrairement aux engagements de la BiH, la constitution de la RS (article 11) admette la peine de mort, ce qui est incompatible avec la politique de l'UE.

1.2.1 Droits civils, politiques, sociaux et économiques

La guerre en BiH s'est traduite par la violation massive des droits de l'homme. Huit ans après la guerre, des milliers d'actes de violence, notamment des disparitions, n'ont pas fait l'objet d'enquête et restent impunis. Mais le retour progressif des réfugiés et l'application de la législation concernant la propriété ont permis progressivement de réparer certaines des injustices provoquées par la guerre.

La Cour constitutionnelle a, dans une décision mémorable de l'été 2000, décidé que les constitutions des entités devaient être modifiées afin de protéger les droits des **peuples constituants** de la BiH. Des mécanismes constitutionnels ont donc été introduits dans les entités pour protéger et mettre sur un même plan les droits de chaque peuple constituant. Chacune de ces populations devait désormais jouir d'une représentation égalitaire et proportionnelle dans toutes les institutions politiques, administratives et judiciaires. En réalité, bien que la législation imposant ces changements ait été introduite par le Haut représentant en 2002, aucune des entités n'a encore mis en œuvre toutes les modifications requises. Les dispositions relatives à la représentation proportionnelle dans les instances publiques ont souvent été ignorées. On peut interpréter cela comme un engagement insuffisant du gouvernement régional en faveur des droits politiques et civils définis par la constitution.

Les accords de Dayton contenaient également des dispositions institutionnelles en faveur de la sauvegarde des droits : ont été prévus un **médiateur** international, une **Chambre des droits de l'homme** et une **Commission du contentieux relatif aux biens immobiliers**. D'après les rapports du médiateur, les violations les plus fréquentes des droits de l'homme concernent l'égalité devant la loi, les droits de propriété et le droit au travail. La mise en conformité avec les décisions des institutions de défense des droits de l'homme reste inégale : c'est la F BiH qui s'y conforme le mieux, alors que les autorités centrales et celles de la RS n'exécutent pas toujours les décisions de manière satisfaisante. Pendant une longue période, les instances de défense des droits de l'homme ont eu du mal à s'assurer un financement national. Les mandats de la Chambre des droits de l'homme et de la Commission du contentieux relatif aux biens immobiliers expirent fin 2003. La base de données établie par cette dernière sera reprise par le Ministère central pour les droits de l'homme et les réfugiés et toutes les réclamations qui n'auront pas encore été réglées seront traitées par des instances nationales. Cette responsabilité

sera transférée à la Cour constitutionnelle (qui, soit dit en passant, aura besoin d'un budget supplémentaire pour faire face à cette nouvelle responsabilité). Le médiateur international devrait être remplacé en 2004 par une institution composée de citoyens de la BiH et financée par le budget national. Une fusion des fonctions des médiateurs des entités avec celles du médiateur national est escomptée.

Les **droits économiques et sociaux** des citoyens de la BiH restent limités par la crise économique permanente. Officiellement, près de 40 % de la population sont sans emploi, près de 20 % vivent en dessous du seuil de pauvreté et quelque 30 autres pour-cents n'en sont pas loin. Cette situation est en partie imputable à un échec des régimes de sécurité sociale (certainement rudimentaires) qui ne sont pas capables de répondre aux besoins des plus économiquement faibles. Le droit d'appartenance à un **syndicat** indépendant est respecté, mais il faut dire que les syndicats ont été affaiblis par la guerre, les divisions ethniques et le taux de chômage élevé. De nombreuses grèves ont été organisées pour protester surtout contre le non-paiement des salaires ou des retraites. Le secteur de la **santé** reste précaire dans les deux entités avec des moyens financiers insuffisants. Nombreux sont les gens qui ne sont pas couverts par une assurance santé et même pour ceux qui le sont, la couverture est médiocre. Beaucoup de régions rurales n'ont aucune installation médicale performante. Des systèmes de santé parallèles existent encore dans la FBiH.

La BiH applique une loi relative à la **liberté d'information** qui oblige les gouvernements à ouvrir au public l'accès aux informations. L'indépendance des **médias** et la liberté d'expression sont, malgré quelques incidents isolés, dans leur ensemble, respectées. Les médias électroniques sont contrôlés par l'autorité indépendante de régulation des communications (qui a cependant souffert d'un manque de personnel et de moyens financiers). La presse est autoréglémentée et en grande partie divisée en suivant les lignes ethniques. Le trafic d'influences politiques est limité mais peut prendre la forme de dons financiers à certains organes de presse ou de poursuites en justice des organes hostiles. L'abus d'origine politique de l'invocation des lois sur la diffamation contre des journalistes critiques a uniquement pu être limité par de nouvelles lois sur la diffamation.

La fragilité économique pendant la guerre et l'après-guerre ont perturbé le développement d'une **société civile**. Après la guerre, ce secteur s'est essentiellement développé au niveau régional pour servir les intérêts locaux plutôt que nationaux. Les ONG qui sont nombreuses ne sont généralement actives qu'au niveau local et dépendent souvent d'un financement international. Leur incapacité à défendre les intérêts limite leur efficacité ainsi que leur influence sur le gouvernement. Par ailleurs, un certain nombre d'ONG fanatiques, d'origine douteuse, ont été accusées de soutenir les activités terroristes. Une meilleure coopération entre ONG a été constatée lors de leur participation à des consultations pour le document de stratégie de réduction de la pauvreté. Le rôle et l'influence des laboratoires d'idées restent négligeables.

1.2.2 Droits des minorités et réfugiés

La dynamique particulière de la société de la BiH résulte du fait qu'aucun de ses peuples constituants (Bosniaques, Serbes, Croates ou autres) ne représente plus de la moitié de la population. Pour protéger les «intérêts vitaux» des Bosniaques, des Serbes et des Croates, des dispositions constitutionnelles complexes ont été introduites; mais aucune disposition de ce type ne s'applique aux «autres». Parmi ces «autres» de la BiH figurent en majorité les Rom et les Juifs. Les Rom représentent de loin le groupe le plus important. Ils ont pendant longtemps été victimes de violence et d'exclusion, mais la loi de 2002 sur les **droits des minorités nationales** et la création d'une instance consultative devraient leur permettre de défendre leurs droits, favoriser leur participation politique et protéger les langues des minorités.

La BiH est par ailleurs particulièrement remarquable pour avoir garanti aux réfugiés et aux personnes déplacées le droit de réclamer leur propriété après la guerre et/ou de s'y réinstaller. Bien que dans certaines régions, on constate la persistance d'une certaine résistance à l'encontre des rapatriés, la BiH a obtenu des résultats particulièrement impressionnants en ce qui concerne le retour des réfugiés dans la région. 14 % de la population sont encore déplacés et les effets du «nettoyage ethnique» se font encore sentir dans certaines zones, mais un **million de réfugiés et de personnes déplacées** environ sont retournés dans leur logement d'avant la guerre. Les rapatriés des minorités représentent un peu moins de la moitié de ces personnes. Créer des conditions économiques et sociales durables pour ces rapatriés reste un défi continu. Plus de 90 % de l'ensemble des **litiges relatifs aux biens immobiliers** ont pu être réglés (la RS rattrapant la FBiH). D'ici fin 2003, tous les litiges relatifs aux biens immobiliers devraient donc avoir été réglés.

En janvier 2003, la BiH a présenté au Conseil de mise en œuvre de la paix une «stratégie concernant l'annexe VII (ACGP)» proposant le transfert aux institutions nationales des compétences liées au retour des réfugiés. L'application de la stratégie et la viabilité du processus de retour seront tributaires de la volonté politique et de la disponibilité de moyens financiers. Il est inquiétant de noter qu'un certain nombre d'échéances législatives ont été sensiblement reportées, ce qui a des répercussions sur la création, par exemple, d'un **Fonds de la BiH pour le retour des réfugiés**. La dynamique régionale est aussi déterminante : les réfugiés sont toujours éparpillés dans l'ensemble de la région et, dans certains cas, le retour des personnes déplacées dans leur foyer dans la BiH est parfois gêné par la présence de réfugiés d'autres pays. Il est essentiel que la BiH parvienne à un résultat satisfaisant dans ce processus de retour, tant pour des raisons morales que dans son propre intérêt. Si ce processus n'était pas couronné de succès, cela donnerait un signal négatif concernant les capacités et la volonté de la BiH à protéger les biens et les investissements.

1.3. Évaluation générale

Les faiblesses politiques de la BiH sont nombreuses et faciles à recenser. Les divisions qui ont été mises en évidence de façon si évidente et stratégique pendant la guerre de 1992 – 1995 n'ont pas encore été totalement surmontées. Dans la perspective d'un ASA, il est important de s'attaquer à ces divisions et d'obtenir un État opérationnel puisque **seuls les États cohérents et opérationnels peuvent négocier avec succès un accord avec l'UE**. Les négociations d'un ASA vont obliger la BiH à négocier à l'intérieur ses propres options et préférences afin d'être en mesure de présenter une position nationale cohérente et unique aux partenaires de l'UE. Cette condition accentue pour la BiH la nécessité de parvenir à un consensus national et de poursuivre avec urgence et détermination les réformes du gouvernement et de l'administration.

Si les réformes ont dans le passé progressé avec lenteur, cela était imputable à un manque de volonté politique et à une absence « d'identification » avec la réforme. Même s'il n'est pas certain que cette attitude est définitivement dépassée, certains éléments tendent à prouver qu'une **nouvelle dynamique est en train d'émerger** au sein de la BiH politique. La contribution du pays à la préparation de la présente étude de faisabilité a mis en évidence une unité d'objectifs et de volonté qui ne semblait pas exister auparavant. Par ailleurs, si les travaux des commissions chargées de la réforme de la fiscalité indirecte et d'autres sujets aboutissent et si les textes législatifs sont adoptés, ils sont peut-être le signe de l'émergence d'une culture du consensus politique. Celle-ci est une condition préalable à une réforme autonome et gérée par la BiH.

2. CRITERES ECONOMIQUES

Le respect des principes de l'économie de marché doit être à la base des politiques nationales et étrangères des parties à un ASA. Cela sous-entend un environnement macro-économique stable reposant sur des institutions macro-économiques fiables, une libéralisation complète des prix et des échanges et la création d'un secteur privé solide sur la base d'un cadre juridique et réglementaire stable.

2.1 Situation économique et viabilité budgétaire

Après la guerre, qui a fait dégringoler le PIB de la BiH à un niveau équivalent à 20 % environ de son niveau d'avant-guerre, un climat de nette reprise économique s'est installé. De 1996 à 1999, la croissance réelle du PIB, alimentée par les aides extérieures à la reconstruction du pays d'un montant de 5 milliards € environ, a dépassé les 30 %. La BiH a cependant été incapable de mobiliser convenablement toutes les sources de croissance nationales, en particulier le secteur privé, et, depuis 2000, sa croissance annuelle s'est ralentie et n'atteint plus que 5 % environ. On estime que ce chiffre avoisinera 3,5 % en 2003, **le PIB ne dépassant toujours pas 60 % de son niveau d'avant-guerre**. Même en tablant sur la poursuite d'une croissance moyenne de 6 %, la BiH ne pourra revenir à son niveau de PIB d'avant-guerre qu'en 2011. Il faut toutefois interpréter avec précaution les données économiques fournies par la BiH, ses statistiques étant peu fiables et une importante économie informelle pouvant fausser les chiffres.

Sur le plan de ses opérations avec l'extérieur, la BiH a toujours connu depuis la guerre d'importants déséquilibres. De 1996 à 1999, les **déficits commerciaux** ont tourné en moyenne aux alentours de 50 % du PIB, et aux alentours de 34 % entre 2000 et 2002. Pendant la période de la reconstruction, les déficits peuvent être imputables aux importations liées aux aides à la reconstruction. Mais des déséquilibres importants et persistants peuvent être le signe d'un problème structurel, tel que l'inadaptation des capacités de production et d'exportation. Le déficit de la balance commerciale persiste lui aussi : il atteignait plus de 25 % du PIB en 1996 - 1999, et 16 % en 2000 - 2002 malgré l'important envoi de fonds de l'étranger (quelque 10 % du PIB par an). En 2003, ce déficit devrait tourner autour de 17,5 % du PIB grâce à quelques mesures de rigueur monétaire convenues avec le Fonds monétaire international (FMI). La BiH n'a pas attiré dans le passé d'importants volumes d'investissements étrangers directs (quelque 100 millions € par an jusqu'en 2001) mais les efforts menés récemment pour améliorer le climat des investissements par l'amélioration de la transparence et la diminution des entraves administratives ont abouti en 2002 à un **doublé des IED** (plus ou moins 200 millions €), tendance qui devrait se poursuivre en 2003.

Conformément à l'accord de Dayton, un **mécanisme de caisse d'émission** a été mis en place en 1997. Il a permis de maîtriser les pressions inflationnistes et a suscité l'acceptation générale de la devise commune, le mark convertible (KM) qui est rattaché à l'euro. L'inflation est pratiquement nulle dans la BiH en 2003. L'écart d'inflation qui était auparavant important entre les entités a eu tendance à diminuer : l'inflation de la FBiH est inférieure à 2% depuis trois ans et dans la RS elle n'a cessé de se ralentir grâce à l'intégration économique croissante des entités. La caisse d'émission va rester en place conformément à ce que prévoit le programme actuel du FMI.

L'évolution de la **politique budgétaire** a été positive. Partant d'un déficit gouvernemental élevé, d'un médiocre recouvrement des impôts, d'importantes dépenses hors budget, d'arriérés de paiements et de dépenses militaires élevées, la BiH (les entités principalement) a réussi à assainir convenablement ses finances publiques. Le déficit budgétaire consolidé (y compris les aides) a chuté de 7,8 % du PIB en 1998 à 2,2 % en 2002 et il devrait en 2003 atteindre

pratiquement l'équilibre. Le financement du budget par l'étranger, essentiellement par des aides non remboursables ou des prêts assortis de conditions libérales, a donc diminué de 17 à 9 % du PIB pendant la même période (mais il reste le plus élevé des Balkans occidentaux). Les **dépenses publiques** en pourcentage du PIB sont restées très élevées, soit 51 % en 2002, bien qu'elles aient eu tendance à se ralentir. La base des recettes des entités est limitée, provenant essentiellement des impôts indirects (sur les ventes et les droits de douane). La pression fiscale est l'une des plus élevées d'Europe. Le budget de l'État, faute de rentrées propres, a dépendu en grande partie des transferts des entités pour faire face à sa responsabilité principale, à savoir le service de la dette extérieure.

En ce qui concerne les **finances publiques**, la réforme des administrations fiscales et douanières grâce à l'aide du Bureau d'assistance fiscale et douanière (CAFAO) a eu pour effet d'améliorer le recouvrement des impôts et a conduit à l'harmonisation des taux de la fiscalité indirecte. Quelques efforts ont été déployés pour lutter contre la corruption mais il reste encore beaucoup à faire. La gestion des dépenses publiques s'est améliorée. Un mécanisme général pour les dépenses à moyen terme a été introduit en 1999, mais il a mis en évidence le sous-développement des capacités de programmation. La clôture des bureaux de paiement en 2001 a ouvert la voie à l'introduction progressive d'un système d'administration du Trésor qui est actuellement en cours de mise en œuvre et d'extension dans les administrations des sous-entités, tandis que les instances supérieures d'audit des finances publiques, qui ont été établies en 2000 à tous les niveaux, ont réussi à progressivement améliorer la transparence des opérations des institutions budgétaires. La situation budgétaire reste cependant fragile et demande que l'on y porte attention. Il existe encore des rentrées fiscales et des dépenses extrabudgétaires, surtout dans les cantons et les municipalités. N'ont pas disparu non plus les arriérés de paiement, tandis que la structure administrative extrêmement décentralisée est à la fois lourde et coûteuse. Les rapports des instances d'audit ont révélé récemment des carences dans certaines fonctions de contrôle interne du processus budgétaire; il convient d'y porter remède. La capacité institutionnelle de planification budgétaire à moyen terme (pluriannuelle) doit être renforcée.

2.2 Libéralisation des prix et des échanges

La **libéralisation des prix**, qui est du ressort des entités, a progressé. La plupart des prix, même des taux d'intérêt mais exceptés ceux de certains services publics et de produits de base (comme le blé et les médicaments), ont été libérés. Plus de 95 % des prix des biens et des services sont apparemment fixés par le marché. La convertibilité intégrale de la monnaie a été mise en œuvre en 1998 au moment de la création de la caisse d'émission.

La **libéralisation des échanges** a progressé. La BiH a entamé, en mai 1999, les démarches pour une adhésion à l'OMC et ce processus est en cours. Elle a aussi conclu des accords bilatéraux de libre-échange avec tous les pays des Balkans occidentaux, la Slovénie, la Roumanie, la Bulgarie et la Moldavie (tandis que l'ouverture de pourparlers avec la mission des Nations unies au Kosovo est envisagée). L'UE qui absorbe plus de 50 % du commerce extérieur de la BiH, est son principal partenaire commercial.

2.3 Processus de privatisation

L'encadrement institutionnel et législatif des **privatisations**, gérées au niveau des entités, était déjà en place en mai 1998. Le processus de privatisation n'a toutefois pris son rythme de croisière qu'en 2000, concernant surtout les petites entreprises. En 2002, 70 % des entreprises de la FBiH avaient été vendues et 47 % dans la RS. La méthode employée a été celle de la

privatisation par bons de souscription, mais elle est désormais abandonnée. Dans le cas des grandes entreprises (de plus de 50 employés ou avec un capital avoisinant les 260 000 €), la privatisation a été plus lente : fin 2002, on comptait 24 % de privatisation dans la FBiH et 42 % dans la RS. La grande difficulté a été la privatisation des grandes **entreprises stratégiques** (minières, raffineries, tabac, pièces de voitures). Malgré l'aide internationale, seules 17 des 56 entreprises stratégiques avaient été vendues fin 2002 dans la Fédération et 4 sur 52 (80 si l'on compte les holdings) dans la RS. L'absence de volonté politique, les problèmes sociaux, les dettes importantes des entreprises, les problèmes d'organisation du pouvoir dans les entreprises et la corruption ont découragé les investisseurs (étrangers) potentiels (davantage attirés par les privatisations potentielles en Croatie, Serbie ou Monténégro). Aussi, en 2001, seuls 40 % du PIB étaient entre les mains du secteur privé, contre 53 % en moyenne pour les Balkans occidentaux. Cela permet d'expliquer en partie l'absence de croissance économique générée de l'intérieur.

2.4 Réforme du secteur financier

La **réforme du secteur bancaire** a été longue à démarrer mais elle a eu tendance récemment à s'accélérer. La législation relative à la privatisation et à la liquidation des banques insolvables est en place depuis 1998 mais, en raison surtout d'une résistance politique et d'un intérêt limité des investisseurs étrangers, l'objectif de la privatisation de l'ensemble des 63 banques pour août 2000 n'a pas été atteint (il a été prolongé, dans un premier temps, jusqu'à fin 2002, puis ensuite jusqu'à août 2003). Les bureaux de paiement ont été supprimés en janvier 2001. La privatisation des banques est aujourd'hui terminée dans la RS, tandis que les 6 banques d'État qui restent dans la Fédération sont actuellement soumises à la procédure de liquidation. Par suite des mesures d'assainissement et en raison de l'accroissement de la concurrence, le secteur bancaire compte aujourd'hui 37 banques (27 dans la Fédération et 10 dans la RS). La présence étrangère est importante (environ les deux tiers des capitaux privés dans la Fédération), provenant principalement d'Autriche, de Croatie et de Slovénie. Le cadre juridique, réglementaire et prudentiel du secteur bancaire s'est amélioré à partir de 2001 avec l'augmentation progressive du minimum de fonds propres obligatoires pour garantir la viabilité des banques, puis avec la création, en août 2002, d'un organisme national d'assurance des dépôts.

Malgré ces résultats encourageants, le **volume des prêts à long terme au secteur privé reste très faible**, en raison en partie de la nature même des dépôts qui sont à court terme. Le rôle d'intermédiation des banques est donc toujours sous-développé, bien qu'elles possèdent un potentiel considérable. De plus, malgré la chute des taux d'intérêt, ces derniers restent élevés par rapport aux normes européennes et l'écart entre les taux de rémunération des dépôts et les taux de prêts est important (soit quatre fois plus que dans l'UE et deux fois plus que dans les pays candidats). Les commissions bancaires qui sont élevées résultent d'un sentiment de risque élevé, ce qui indique que l'efficacité du secteur bancaire pourrait être améliorée. Des bourses ont ouvert début 2002 dans chacune des deux entités mais la capitalisation du marché boursier reste insignifiante.

2.5 Évaluation générale

D'une manière générale, la BiH a élaboré des **politiques macro-économiques saines** et accompli des progrès en ce qui concerne ses réformes structurelles. En revanche, la stabilité macro-économique n'est pas assurée. Dans un contexte de baisse de l'aide étrangère, de déficit élevé des opérations courantes et d'un manque persistant de croissance intérieure autonome (entravée par une mauvaise organisation des pouvoirs dans les entreprises et la rigidité du

marché de l'emploi), la stabilité de la monnaie peut être menacée avec des répercussions possibles sur l'inflation et la viabilité du service de la dette. Sur le plan budgétaire, les dépenses courantes prennent toujours le pas sur les dépenses en investissements publics. La dette publique extérieure est en voie de diminution mais la dette publique intérieure qui englobe les arriérés, les dommages dus à la guerre et les dépôts gelés, n'a pas encore pu être intégralement quantifiée.

Huit ans après la fin de la guerre, le PIB de la BiH n'est pas encore revenu à son niveau d'avant-guerre. Le PIB par habitant reste parmi les plus faibles de la région, Kosovo excepté, à environ 1 300 € par habitant. Le principal défi que la BiH aura à relever au cours des prochaines années consistera à mener à bien un **processus de développement économique autonome** fondé sur une forte croissance du secteur privé, une augmentation des exportations et un assainissement supplémentaire des finances publiques, vu surtout que les flux d'aides étrangères ont tendance à tarir. La croissance économique, si elle s'ajoute à la réduction des dépenses inutiles, pourrait apporter les ressources nécessaires à la réforme des institutions dont la BiH a besoin. Bien que la BiH ne possède pas encore une économie de marché totalement opérationnelle, elle a adopté des mesures de réforme économique importantes et commencé à remplir les conditions préalables à l'ouverture des négociations d'un ASA.

3. CAPACITE D'ASSUMER LES OBLIGATIONS DECOULANT D'UN ASA

Le PSA a été engagé en BiH depuis 1999. Dans les premiers temps, la BiH a réagi avec lenteur et n'a consenti que des efforts discrets. Elle éprouvait même des difficultés à satisfaire aux conditions relativement peu exigeantes de la feuille de route. Dans certains cas, la législation qui était adoptée n'était pas correctement mise en œuvre. Or, récemment, le pays semble afficher une nouvelle détermination et prendre au sérieux les rapports annuels sur le PSA ainsi que les recommandations qui y figurent au sujet des domaines prioritaires à traiter. Des avancées ont été réalisées dans l'application de ces recommandations.

3.1 Dialogue politique

Dans le cadre d'un ASA, le dialogue politique aurait pour objectif de parvenir à une plus grande convergence entre les politiques étrangères de l'Union et de la BiH et de promouvoir une vision commune de la sécurité et de la stabilité en Europe.

Dans de nombreux domaines de la **politique étrangère**, les positions de l'Union et de la BiH sont déjà comparables et compatibles. Elles convergent en effet sur d'importantes questions de notre époque comme la sécurité régionale et le développement, la lutte contre le terrorisme, etc. Il semble probable que cette convergence s'accroisse compte tenu des contacts parlementaires en cours, de la décision du Conseil de Thessalonique de juin 2003 d'instaurer un forum Union européenne - Balkans occidentaux de haut niveau et de l'invitation faite à la BiH et à d'autres pays de s'aligner sur les démarches, les déclarations et les positions communes de l'Union. En septembre 2003, suite aux propositions du Conseil de Thessalonique, une déclaration commune sur le dialogue politique entre l'Union européenne et la BiH a aussi été adoptée. Sa mise en œuvre permettra d'intensifier les relations politiques et devrait renforcer la convergence de vues. Un grand nombre de questions importantes devront être discutées.

Récemment, des divergences sont apparues au sujet de la politique menée à l'égard de la **Cour pénale internationale** (CPI). La BiH est partie à l'accord sur la Cour mais a également conclu avec les États-Unis, en juin 2003, un accord bilatéral qui accorde à tous les citoyens américains et à l'ensemble du personnel militaire américain ayant servi ou toujours en activité en BiH (y

compris ceux qui n'ont pas la citoyenneté américaine) l'immunité leur permettant de ne pas être poursuivis devant la CPI. Cet accord ne respecte pas les conditions de la position commune de l'Union européenne adoptée à ce sujet en septembre 2002. Ce genre de choix politiques, qui ne sont pas conformes aux politiques établies de l'Union, serait difficilement compatible avec la position privilégiée qu'accorderait un ASA.

D'autres aspects seront également à l'ordre du jour du dialogue. Il s'est avéré en 2002 que des militaires de la RS exerçaient une surveillance illégale sur la SFOR, et les services de renseignement de la FBiH sont soupçonnés de mener des activités similaires. Au cours des années 2002 et 2003, il est clairement apparu que la RS, en violation de l'embargo américain sur les armes, entretenait des contacts commerciaux avec le régime Baas en Iraq. Ces activités étaient à la fois contraires aux engagements pris et incompatibles avec les stratégies politiques et diplomatiques plus vastes engagées par la BiH. Cette situation semble montrer que l'incontestable volonté officielle du pays de se rapprocher des positions de l'Union européenne doit encore être renforcée au moyen d'adaptations structurelles et systémiques. C'est la convergence de positions différentes, plus que de simples déclarations, qui montrera dans quelle mesure la BiH est déterminée à s'aligner sur la **politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union.**

3.2 Coopération régionale

Dans le cadre d'un accord de stabilisation et d'association (ASA), la Bosnie-Herzégovine s'engagerait à promouvoir activement la coopération régionale. Dans un délai de deux ans après la signature, elle devrait conclure avec tous les autres signataires d'un ASA des conventions bilatérales comportant des dispositions relatives au libre-échange, au dialogue politique, aux concessions mutuelles dans le domaine de la circulation des travailleurs et des prestations de services, à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, etc.

La Bosnie-Herzégovine est un petit État entouré de voisins qui, par le passé, ont entretenu des vues sur son territoire et comptent des groupes de population de même origine ethnique, ce qui explique que les affaires politiques intérieures de la BiH restent tout particulièrement sensibles aux attitudes et aux évolutions de dimension régionale. Il est possible d'affirmer que les avantages et les inconvénients présentés par l'environnement régional sont plus fortement ressentis par la BiH que par d'autres États. Il est certain que la fin des régimes de Milosevic et de Tudjman a créé un macroenvironnement plus favorable pour la BiH. Nul ne peut s'étonner que l'une des priorités de la politique étrangère du pays soit le développement actif et constructif des relations avec les pays voisins, plus particulièrement avec la Serbie-et-Monténégro et la Croatie. À cet égard, la BiH peut, à juste titre, se prévaloir des avancées réalisées: on observe une **tendance évidente vers la normalisation**. Le premier sommet des chefs d'État de Bosnie-Herzégovine, de Croatie et de République fédérale de Yougoslavie, qui a eu lieu à Sarajevo en juillet 2002, a abouti à une déclaration commune réaffirmant le caractère inaltérable des frontières et la nécessité de poursuivre les efforts pour développer la coopération régionale.

Le changement de régime en **Serbie-et-Monténégro** a favorisé l'amélioration des relations avec Belgrade. Les autorités des deux pays se rencontrent à présent régulièrement dans le cadre du conseil de coopération interétatique. Elles se sont entendues sur des questions comme la coopération économique, les infrastructures, la protection des droits des citoyens et la double citoyenneté. Un accord de libre-échange, qui renforce la position de la Serbie-et-Monténégro en tant que principal partenaire commercial, est entré en vigueur. Il n'est pas étonnant que certaines tensions persistent: la procédure engagée à l'encontre de la République fédérale de

Yougoslavie (l'actuelle Serbie-et-Monténégro), accusée de génocide, se poursuit à la Cour internationale de justice et des responsables politiques serbes ont, à l'occasion, remis en question l'intégrité territoriale de la BiH (en dépit du sommet de Sarajevo de 2002). La «relation parallèle spéciale» instaurée entre la Republika Srpska (RS) et la Serbie-et-Monténégro reste en vigueur mais ne semble pas entraver les relations interétatiques. À la suite de l'assassinat du Premier ministre serbe Djindjic en 2003, des tensions se sont fait sentir entre Belgrade et Banja Luka au sujet de la suite des événements, ce qui a permis de mieux prendre conscience que les intérêts de Belgrade et de Banja Luka ne sont pas identiques.

Les relations avec la **Croatie** sont tout aussi importantes. Le fait que quelque 21 000 Serbes de Croatie ayant le statut de réfugiés résident toujours en Bosnie-Herzégovine et occupent des biens en RS est un signe de connexion, d'interdépendance et de dynamique régionale. Le retour de ces réfugiés en Croatie faciliterait la résolution des problèmes liés aux populations qui restent déplacées à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine. De manière générale, les relations avec la Croatie se sont stabilisées et progressivement améliorées. Ce pays a renoncé à toute revendication territoriale vis-à-vis de la Bosnie-Herzégovine (notamment à l'instauration d'une «relation parallèle spéciale») et a découragé le séparatisme croate en BiH. La Croatie a adopté une attitude ferme visant à favoriser les poursuites contre les actes de corruption (cf. Hercegovacka Banka). Un accord de libre-échange conclu avec la Croatie, qui représente 25 % des exportations de la Bosnie-Herzégovine, est entré en vigueur en janvier 2001. La question du port de Ploce et du transit par Neum n'est pas encore résolue.

Des améliorations semblables ont pu être observées dans les relations avec d'autres pays de l'ex-Yougoslavie. La BiH a respecté son engagement, dans le cadre du pacte de stabilité, de négocier des accords de libre-échange avec tous ses voisins des Balkans occidentaux d'ici décembre 2002; elle satisfait ainsi dès maintenant à une exigence du futur ASA (bien que des insuffisances d'ordre technique puissent entraîner des difficultés - voir point 3.3). D'autres exigences de l'ASA liées aux conventions bilatérales, notamment dans le domaine de la **coopération bilatérale**, ne devraient pas poser de grandes difficultés car la BiH n'a cessé de promouvoir la coopération dans la région. En 2003, elle a assuré la présidence du processus de coopération en Europe du Sud-Est et a mis l'accent sur les questions de justice et d'État de droit. La BiH participe aussi à l'initiative de coopération en Europe du Sud-Est, à l'initiative centre-européenne et à d'autres initiatives régionales.

3.3 Libre circulation des marchandises

L'un des principaux objectifs d'un accord d'association avec l'Union européenne est de garantir la libre circulation des marchandises. Dans le cadre d'un futur ASA, la BiH devrait progressivement mettre en place une zone de libre-échange avec la Communauté, au cours d'une période transitoire à déterminer lors des négociations. Cette zone devrait être établie en conformité avec les dispositions pertinentes de l'OMC. La BiH serait notamment tenue d'abolir toutes les restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent et supprimer progressivement les droits de douane sur la quasi-totalité des échanges avec l'Union. Les autorités douanières de BiH devraient être en mesure de faire respecter et de protéger le régime commercial.

La Bosnie-Herzégovine renoncerait à introduire de nouveaux droits, restrictions ou mesures d'effet équivalent dans les échanges commerciaux avec la Communauté. En vertu des préférences commerciales autonomes actuellement accordées par la Communauté à la BiH, celle-ci doit déjà respecter une obligation de statu quo concernant les droits à l'importation et autres mesures d'effet équivalent. La BiH serait aussi tenue d'abolir toute mesure ou pratique fiscale nationale constituant une discrimination directe ou indirecte à l'égard des produits de

l'Union. Par ailleurs, les régimes d'échanges conclus par le pays avec des tiers devraient être appliqués de manière à ne pas entraîner de discrimination vis-à-vis de l'Union européenne.

Pour la Bosnie-Herzégovine, le principe de libre circulation des marchandises présente au moins deux dimensions, l'une interne et l'autre externe. Il est intéressant de remarquer que, si la quasi-totalité des responsables politiques de BiH sont favorables à l'accès au marché de l'Union, certains se sont montrés moins enthousiastes sur la question d'une plus grande intégration du propre marché intérieur de la BiH. La suppression de l'ensemble des barrières commerciales entre les entités était une des exigences de la feuille de route, mais ce n'est que lentement que se constitue **un marché intérieur intégré**. Si les obstacles physiques au commerce les plus flagrants ont été supprimés, il convient de poursuivre les efforts visant à éliminer les contraintes que constituent entre autres la multiplicité des régimes douaniers, les exigences et spécifications techniques divergentes et les obligations de double enregistrement.

Les relations commerciales avec l'Union sont actuellement définies par les mesures commerciales autonomes de la Communauté mises en place en septembre 2000 (MCA - règlement (CE) n° 2007/2000 du Conseil), qui prévoient que plus de 95 % de toutes les importations (y compris les produits agricoles) originaires de la BiH peuvent entrer sur le marché de l'Union en franchise de droits et sans limitation quantitative. Par certains aspects, la BiH est bien placée pour respecter les conditions d'un accord de libre-échange avec l'Union: un tarif douanier commun est appliqué depuis 1999; la plupart des restrictions quantitatives ont été éliminées et la nomenclature nationale des marchandises est entièrement alignée sur celle de l'Union. Il existe quatre catégories de droits (de 0 % à 15 %) avec une moyenne simple de 6,4 %. Compte tenu des accords de libre-échange que la BiH a déjà conclus et du fait qu'un ASA serait conclu avec l'Union élargie, 90 % du commerce de la BiH serait donc libéralisé à la fin de la période transitoire prévue par l'accord (les recettes douanières seraient de ce fait sensiblement réduites à moins que des mesures ne soient prises pour diversifier l'assiette de recettes). En dépit des considérations ci-dessus, les données disponibles montrent que les échanges réalisés avec l'Union sur les années 2001-2002 n'ont guère évolué: les exportations de la BiH vers l'Union ont représenté environ 0,6 milliards d'euros, celles de l'Union vers la BiH environ 1,3 milliards. En d'autres termes, la BiH n'a pas été en mesure, pendant cette période, de tirer pleinement parti du régime commercial libéralisé de l'Union pour accroître ses exportations.

Les capacités techniques représentent une partie du problème. La BiH ne peut encore offrir les garanties suffisantes quant au respect des normes communautaires minimales par ses exportations potentielles. Même dans le cas des ALE déjà signés, la BiH pourrait rencontrer des difficultés. Dans certains cas, ces accords spécifient des normes de l'OMC et des capacités de certification, au niveau central, dont la BiH ne dispose pas encore. D'autres adaptations techniques s'avèrent nécessaires: la BiH doit terminer sa réforme douanière (voir point 3.7.4.1) et se donner les moyens de garantir l'authenticité de ses certificats d'origine. Elle doit mettre en œuvre l'accord TIR qu'elle a signé vers le milieu des années quatre-vingt-dix. En outre, il convient de s'efforcer de remédier aux contradictions observées dans la formulation et l'application de la législation et donc de réviser les dispositions parfois mutuellement contradictoires des lois sur la politique de commerce extérieur, la politique douanière et les zones franches. La BiH doit garantir que ces zones ne permettent plus à certaines marchandises de pénétrer sur son marché de manière non officielle, ce qui serait préjudiciable à tout accès préférentiel accordé à la Communauté.

Plus généralement, la BiH ne dispose toujours pas d'une **politique commerciale globale** clairement définie. Il existe un manque d'analyse dû à l'absence de données fiables sur la production nationale, les besoins d'approvisionnement, etc. Il semble aussi que les implications

de l'adhésion à l'OMC soient mal mesurées. Le ministère du commerce et des relations économiques extérieures manque de ressources humaines et matérielles. La coordination de la politique commerciale avec les entités n'est pas satisfaisante et la BiH devrait accomplir d'importants progrès supplémentaires pour satisfaire aux normes strictes qu'imposeraient un ASA.

3.3.1 Commerce des biens industriels

La BiH est en **déficit commercial** avec l'Union. Le déclin de l'industrie de transformation s'est traduit par une baisse des capacités d'exportation, même dans les secteurs traditionnels comme l'habillement, le textile, le cuir et les produits du bois. Comme les exportations de la BiH ont tendance à présenter une faible valeur ajoutée et se concentrent principalement sur les matières premières, le pays est exposé aux fluctuations mondiales des prix des marchandises qu'il ne peut pas ou guère influencer. Inversement, le déficit commercial est aggravé par une production intérieure limitée et de qualité insuffisante qui, combinée à une forte demande intérieure, a provoqué une hausse des volumes d'importation.

Le fait que la BiH n'ait pas été en mesure de tirer pleinement parti de la libéralisation du commerce avec l'Union, en dépit de MCA asymétriques, donne une idée de l'ampleur du défi que doit relever le pays. Outre les insuffisances techniques susmentionnées, auxquelles il convient de remédier, la BiH doit améliorer sa compétitivité industrielle en améliorant le gouvernement d'entreprise, l'accès au financement et les compétences. La BiH doit se doter d'infrastructures destinées à fournir des informations et des services d'appui aux exportateurs potentiels. Par ailleurs, à l'instar d'autres pays en phase de transition, elle doit réaliser une **mutation structurelle** vers une économie capable de produire des biens et des services d'exportation à plus forte valeur ajoutée, en particulier dans les échanges intra-industriels avec les entreprises de l'Union.

3.3.2 Commerce des produits agricoles

L'agriculture est un secteur important de l'économie de la BiH et représente environ 12 % du PIB. Étant donné les conditions climatiques favorables et la fertilité du sol, la BiH devrait pouvoir constituer un important potentiel d'exportation. Malheureusement, les infrastructures agricoles sont peu développées, la qualité de nombreux produits est médiocre et les capacités de commercialisation limitées. Jusqu'à une date récente, ces difficultés étaient aggravées par l'absence d'un service vétérinaire national. Ce dernier vient d'être mis en place mais n'est pas encore entièrement opérationnel. Le cadre et le système de mise en œuvre des normes sanitaires et phytosanitaires sont peu développés. La BiH ne pouvant respecter les recommandations de l'office alimentaire et vétérinaire de la Communauté, elle n'a pas été en mesure d'exporter des animaux ou des produits animaux vers l'Union.

Pour relever le défi que représente la conclusion d'un ASA dans le secteur agricole, la BiH doit se doter d'un programme d'**ajustement structurel** reposant sur une politique agricole cohérente qui définit la réforme à réaliser et en fixe les priorités. Elle doit aussi aligner sans délai sa législation vétérinaire et phytosanitaire sur celle de l'Union si elle veut réaliser son potentiel d'exportation et exploiter le marché ouvert de l'Union. La BiH a besoin de laboratoires et d'organismes de certification capables de certifier la conformité des produits agricoles avec l'acquis communautaire dans ce domaine. De plus, compte tenu des travaux actuels de préparation à l'adhésion à l'OMC, le pays doit s'assurer qu'il peut supporter des niveaux de droits minimum sur des importations agricoles sensibles, conformément aux règles de l'OMC, tout en développant son propre secteur agricole.

3.4 Mouvement des travailleurs, droit d'établissement, services, capitaux

3.4.1 Mouvement des travailleurs

La conclusion d'un ASA nécessiterait que l'Union et la BiH garantissent la non-discrimination au regard des conditions de travail, de la rémunération et du licenciement des travailleurs légalement établis dans leurs territoires respectifs. Le conjoint et les enfants d'un travailleur légalement employé dans l'Union ou en BiH, qui y résident légalement, auraient accès au marché du travail pendant la période correspondant au séjour autorisé du travailleur. De plus, l'Union devrait appliquer les règles de coordination des systèmes de sécurité sociale aux ressortissants de Bosnie-Herzégovine employés légalement dans l'Union, ainsi qu'aux membres de leur famille résidant légalement avec eux. Dans le cas de certaines règles, la BiH devrait également accorder un traitement similaire aux ressortissants de l'Union employés légalement en Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'aux membres de leur famille résidant avec eux.

Dans le cadre des législations distinctes des entités, les ressortissants étrangers résidant légalement en BiH peuvent bénéficier de l'accès à l'emploi, qui est néanmoins subordonné à l'octroi d'un permis de travail; or, dans la plupart des cas, la préférence est accordée aux ressortissants nationaux. La BiH ne garantit donc pas encore la non-discrimination absolue des travailleurs de l'Union résidant légalement dans le pays. De plus, l'obligation d'appliquer des règles coordonnées de sécurité sociale aux travailleurs de l'Union pourrait constituer un véritable défi dans la mesure où le système de sécurité sociale de la BiH demeure rudimentaire et fragmenté.

3.4.2 Droit d'établissement

En vertu d'un ASA, la Bosnie-Herzégovine serait tenue d'accorder le droit d'établissement aux entreprises de l'Union, ce droit étant réciproque. Les sociétés de l'Union établies en Bosnie-Herzégovine devraient bénéficier soit du traitement national, soit de la clause de la nation la plus favorisée, selon ce qui s'avère le plus favorable. Après une période de transition, la question d'étendre ces droits aux ressortissants de l'Union ou de la Bosnie-Herzégovine souhaitant s'établir en tant qu'indépendants serait examinée. Nonobstant les dispositions régissant la libre circulation des travailleurs au titre de l'accord, des règles d'établissement spéciales pourraient être introduites pour le «personnel indispensable».

Officiellement, la Bosnie-Herzégovine applique un régime libéral en matière **d'établissement**. Les sociétés de l'Union peuvent déjà s'établir et mener leurs activités en BiH sur la base du traitement national. Elles sont autorisées à acquérir des terres et des biens au même titre que les ressortissants nationaux. Le nombre limité d'entreprises de l'Union qui se sont établies traduit des préoccupations persistantes quant à la stabilité, au manque d'opportunités commerciales ressenti et à la complexité de l'enregistrement des entreprises (ce qui vaut pour tous). Dans le cadre du programme de réforme "Emplois et justice", la BiH s'est engagée à réduire le temps d'enregistrement des entreprises à 15 jours en mettant en place un système unique d'enregistrement. Cette réforme doit être complétée par de nouvelles mesures comme l'introduction de systèmes de cadastre harmonisés qui redonneraient confiance dans la propriété.

Un ASA pourrait comporter des dispositions permettant à un futur Conseil de stabilisation et d'association d'instaurer des modalités qui étendent le droit d'établissement aux ressortissants des deux parties, en ce qui concerne notamment la poursuite d'une activité économique par des indépendants. La négociation éventuelle de ce droit devrait tenir compte des pressions migratoires.

3.4.3 Commerce des services

Un futur ASA prévoirait la libéralisation progressive et réciproque du commerce des services, en conformité aux règles de l'OMC et en particulier à l'article V de l'AGCS. Les sociétés qui ne sont pas établies sur le territoire de l'autre partie acquerraient progressivement le droit de fournir des services, conformément aux dispositions de l'AGCS et compte tenu, notamment, des avancées réalisées dans le rapprochement des législations dans les différents domaines. La mise en œuvre de cette libéralisation serait contrôlée dans le cadre de l'accord, en particulier pour les services financiers.

La loi nationale sur la politique commerciale extérieure prévoit que le traitement national soit appliqué aux **prestataires de services** étrangers présents sur le marché de la BiH, ce qui pourrait néanmoins être subordonné à l'établissement d'une entité légale dans le pays. Les prestataires de services étrangers établis sont toutefois soumis à la même réglementation et au même régime fiscal que les ressortissants nationaux. La seule autre contrainte formelle pesant sur les investissements étrangers dans le secteur des services concerne les médias (où la participation étrangère est limitée à 49 %). L'importance des activités bancaires étrangères en BiH et la présence de sociétés étrangères dans le secteur des services de transport et de messagerie traduit le caractère relativement libéral de l'approche adoptée par la BiH en matière de prestation de services.

Si, en théorie, on peut parler de libéralisation dans ce domaine, l'expérience pratique montre qu'une économie qui reste divisée entre les entités, dans certains secteurs, complique la situation des prestataires de services. Par exemple, s'il existe bien un organisme de contrôle bancaire au niveau central et un service indépendant d'assurance des dépôts de la BiH, il n'existe pas de **marché des capitaux unifié**. De plus, le marché des assurances est fragmenté: la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH) s'est dotée d'un organisme d'assurances indépendant investi d'une mission de contrôle, alors qu'en RS le contrôle est de la compétence du ministère des finances. Pour qu'un ASA devienne entièrement opérationnel, il convient que la BiH s'efforce de résoudre ces problèmes.

3.4.4 Paiements courants et mouvements de capitaux

Dans le cadre d'un ASA, la BiH devrait s'engager à libéraliser progressivement les mouvements de capitaux, tant à l'importation qu'à l'exportation, plus particulièrement pour les investissements directs. La protection des investisseurs en ce qui concerne la liquidation et le rapatriement des investissements et des bénéficiaires devrait également être assurée. Après une période de transition, le Conseil de stabilisation et d'association pourrait déterminer les modalités de mise en œuvre intégrale des règles communautaires relatives aux mouvements de capitaux.

En BiH, les **investissements étrangers** sont régis par la loi sur la politique en matière d'investissements étrangers directs; celle-ci libère la plupart des investissements réalisés en BiH des contraintes existantes, la seule exception étant la limite de 49 % des parts appliquée aux investissements étrangers effectués dans des entreprises ayant un lien avec les activités militaires ou dans le secteur des médias. Ces dernières restrictions ne poseraient pas de problème dans le cadre d'un ASA (la première contrainte citée constitue une exception légitime à la liberté dans l'Union). En outre, les investissements étrangers réalisés en BiH relèvent d'une «clause de stabilité» qui permet aux investisseurs de choisir le régime légal applicable si des modifications étaient apportées aux lois ou règlements sur les investissements étrangers. De ce fait, les droits des investisseurs ne peuvent être abolis, seulement renforcés.

Le **système de compensation** de la BiH a évolué au point d'être au niveau du secteur bancaire international moderne. Les opérations de paiement nationales sont effectuées au sein de la BiH par l'intermédiaire des banques commerciales et de la Banque centrale en tant qu'organe de règlement. Les opérations étrangères sont réalisées via les banques commerciales. S'il existe des contraintes sur les opérations étrangères effectuées par des personnes physiques et des non résidents, les entités juridiques peuvent procéder à des transferts à l'étranger et peuvent transférer des fonds suite à la liquidation partielle ou complète d'investissements en BiH, bien que ces transactions soient soumises à la présentation de la «documentation nécessaire». De plus, il ne paraît pas cohérent que la politique de taux de change soit fixée par la Banque centrale alors que les autorisations de change sont gérées au niveau des entités. Lors des négociations de l'ASA, il serait d'autant plus difficile de distinguer les opérations libres de celles qui ne le sont pas.

3.5 Alignement, mise en œuvre et application effective de la législation

Un ASA comporterait des dispositions relatives à l'alignement progressif de la législation actuelle et future de la BiH sur celle de la Communauté. La BiH devrait garantir que, à compter de la date de signature de l'ASA, le rapprochement commencerait à s'étendre à tous les éléments de l'acquis communautaire mentionnés dans l'accord. Cela s'appliquerait notamment aux domaines clé de la législation sur le marché intérieur et sur le commerce. La BiH devrait donc accepter des délais contraignants pour l'harmonisation dans des domaines comme la concurrence, la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, les marchés publics, les normes et la certification ainsi que la protection des consommateurs.

Bien que la BiH ait déjà exprimé sa volonté de se rapprocher de la législation de l'Union et de la mettre en œuvre de manière effective, elle se heurte à la division des pouvoirs entre l'État, les entités et les cantons. La mise en œuvre correcte d'un ASA nécessite que la BiH mette en place un mécanisme adéquat de coopération et de coordination entre les entités dans les domaines de responsabilité ne relevant pas de l'État. Dans chaque cas, une position commune serait nécessaire vis-à-vis de l'Union. La mise en œuvre et l'application de la législation devrait être tant efficace que cohérente dans l'ensemble de la BiH.

3.5.1 Concurrence

Aux termes d'un ASA, la BiH devrait s'abstenir de prendre des mesures pouvant altérer les conditions d'une concurrence équitable. Elle devrait en particulier interdire i) tous les accords entre entreprises et les pratiques concertées qui empêchent, restreignent ou faussent le jeu de la concurrence; ii) l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante, iii) toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certains produits. La BiH devrait également s'engager à assurer la transparence dans le domaine des aides d'État (aides publiques), entre autres en établissant une liste exhaustive des programmes d'aide et en indiquant chaque année le montant total et la répartition des aides accordées; elle devrait aussi fournir, sur demande, des informations sur des cas particuliers.

La mise en œuvre de la législation sur la **concurrence** figure sur l'agenda de la BiH depuis le début de l'année 2000 au moins, lorsque la feuille de route préconisait l'adoption d'une loi sur la concurrence. Cette loi, à présente compatible avec les modèles communautaires, a été finalement promulguée en décembre 2001. Elle est toutefois restée sans effet à ce jour car un conseil de la concurrence et des unités connexes au niveau des entités n'ont toujours pas été créés.

Dans le domaine des **aides d'État (aides publiques)**, la BiH est loin de répondre aux exigences d'un futur ASA. La loi sur la concurrence actuelle ne comporte aucune disposition sur les aides d'État et, de fait, aucune aide n'est octroyée au niveau central. Néanmoins, les entités fournissent une aide publique aux entreprises ou aux secteurs (par exemple, les mines en FBiH et l'agriculture en RS). À ce jour, il n'existe ni autorité de supervision de ces aides, ni inventaire de ces dernières ou système d'information systématique. Dans le cadre d'un ASA, ces insuffisances devraient être rectifiées.

3.5.2 *Propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.*

Avant la fin de la période transitoire, la BiH devrait garantir la protection et l'application effectives des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, y compris les mesures de lutte contre la contrefaçon et la piraterie. Le pays devrait assurer un niveau de protection comparable à celui qui existe dans la Communauté. La BiH devrait également adhérer à un certain nombre de conventions multilatérales auxquelles les États membres de l'UE sont parties ou qui sont appliquées de facto dans la Communauté.

Bien que la BiH ait déjà adhéré à un certain nombre de conventions internationales (l'Organisation mondiale de la propriété industrielle, par exemple), elle n'est actuellement guère en mesure de satisfaire aux exigences d'un futur ASA. Il existe des lois sur la **propriété industrielle** et sur les **droits d'auteurs et droits voisins**, et un institut des normes, de métrologie et de la propriété intellectuelle est en partie opérationnel. Néanmoins, le piratage et la contrefaçon sont monnaie courante. La BiH est actuellement dans l'incapacité de fournir une protection satisfaisante dans ce domaine en raison d'une série de facteurs: une certaine bienveillance populaire à l'égard du piratage, le flou des lois existantes, le manque de personnel qualifié dans les institutions (personne ne s'occupe actuellement des questions de droits d'auteur), des ressources techniques limitées, le manque de tribunaux spécialisés et une mauvaise coordination avec les organismes chargés de faire appliquer la loi. Ces insuffisances renforcent les problèmes que connaît la BiH pour attirer les investissements étrangers. Dans sa situation actuelle, il lui serait difficile de satisfaire à cette exigence de l'ASA.

3.5.3 *Marchés publics*

Aux termes d'un ASA, la BiH devrait assurer aux entreprises de l'Union la possibilité de participer aux marchés publics au même titre que les entreprises de BiH. Le pays devrait progressivement aligner sa législation en matière de marchés publics sur celle de l'Union. Il devrait également renforcer les institutions et les instances judiciaires compétentes afin d'assurer la bonne mise en œuvre des procédures de passation des marchés publics.

La BiH ne dispose toujours pas d'une législation sur les **marchés publics** au niveau central. À l'heure actuelle, les marchés sont attribués sur la base de différentes législations au niveau de l'État, des entités et du district de Brcko. Avec des instruments juridiques distincts, dotés de statuts juridiques différents, le cadre légal pour les marchés publics de la BiH n'est pas suffisamment solide pour garantir un environnement clair, réglementé et compatible avec l'acquis communautaire. Néanmoins, il faut noter qu'une loi nationale sur les marchés publics, compatible avec la législation de l'Union, est en préparation. Elle prévoit la mise en place d'une nouvelle instance chargée des marchés publics ainsi que d'un organisme de contrôle de ces marchés. Dans ce domaine, la BiH devrait veiller à ce que la législation s'accompagne de ressources financières et techniques appropriées, permettant sa mise en œuvre effective. Du personnel formé devrait être affecté à la nouvelle instance et à l'organisme de contrôle. Il serait également nécessaire de disposer d'un personnel judiciaire suffisamment formé et spécialisé.

3.5.4 Normalisation et évaluation de la conformité

Pour satisfaire aux dispositions d'un ASA, la BiH devrait aligner progressivement sa législation sur la réglementation technique de l'Union et sur les procédures européennes de normalisation, de métrologie, d'accréditation et d'évaluation de la conformité. Elle devrait plus particulièrement i) encourager le développement d'infrastructures en matière de normalisation, de certification et de qualité; ii) promouvoir l'utilisation de règlements techniques et de procédures d'évaluation de la conformité compatibles avec les règles et procédures communautaires; iii) encourager la participation du pays aux travaux des organisations européennes et internationales spécialisées; iv) le cas échéant, conclure des accords avec la CE et l'Espace économique européen (EEE) sur l'évaluation de la conformité et l'homologation des produits.

La législation de la BiH est un héritage de l'ex-Yougoslavie; toutefois, après l'indépendance, les entités ont chacune entrepris l'élaboration de lois et de règlements et instauré de nouvelles institutions, indépendamment l'une de l'autre. À présent, la BiH dispose d'une loi sur la métrologie fondée sur les modèles communautaires; elle a adopté une loi nationale sur les unités de mesure et jeté les bases juridiques pour l'établissement de normes, par la création d'une loi nationale sur la **normalisation**. En vertu de cette législation, un nouvel institut national des normes, de métrologie et de la propriété intellectuelle a été fondé. Toutefois, s'il est chargé des opérations de certification et d'évaluation de la conformité, il ne dispose ni des installations ni des compétences nécessaires à la surveillance du marché et son organisation demeure insuffisamment développée. Aucun directeur n'a encore été nommé à sa tête et, dans tous les secteurs, les ressources sont limitées et le personnel restreint. Il est donc nécessaire d'instaurer une loi nationale sur l'évaluation de la conformité et la réglementation s'y rapportant.

Il semble que seulement quatre entreprises de BiH puissent actuellement apposer le marquage CE nécessaire pour les exportations industrielles vers l'Union. D'autres utilisent des directives européennes et les infrastructures **d'évaluation de la conformité** dans les États membres de l'Union. La BiH doit donc développer ses capacités techniques dans ce domaine.

3.5.5 Protection des consommateurs

Il est nécessaire d'assurer une protection des consommateurs efficace afin de garantir que l'économie de marché fonctionne correctement et que les consommateurs en retirent le maximum d'avantages. Cette protection dépendra de la mise en place d'une infrastructure administrative chargée de surveiller le marché et de faire appliquer la législation. Afin d'assumer ses obligations au titre d'un ASA, la BiH devrait i) développer une politique active en matière de protection des consommateurs, conformément à la législation communautaire, ii) harmoniser sa législation sur la protection des consommateurs, iii) mettre en place des structures administratives indépendantes et efficaces ainsi que des instances veillant au respect des normes essentielles en termes de santé et de sécurité, et (iv) veiller à ce que les consommateurs puissent être représentés, informés et éduqués dans ce domaine.

Une des exigences de la feuille de route était l'adoption d'une **législation régissant la protection des consommateurs** au niveau central; elle existe à présent en BiH depuis 2002. Toutefois, une protection efficace des consommateurs demeure une aspiration plus qu'une réalité, les infrastructures organisationnelles et administratives nécessaires demeurant incomplètes. Le conseil requis par la loi de 2002 n'a pas encore vu le jour. En revanche, les associations de consommateurs commencent à apparaître.

3.6 Justice et affaires intérieures

Grâce à la contribution et au soutien non négligeables de la communauté internationale, la BiH a commencé à remédier aux insuffisances des différentes institutions dont elle dispose dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Pendant trop longtemps, l'origine ethnique, les aspects géographiques et les relations personnelles ont été des facteurs déterminants dans l'exercice de la justice au sein d'un système juridique fragmenté. La criminalité, organisée ou non, s'est répandue et la corruption s'est fortement enracinée dans le terreau social, économique et politique de la société. C'est la pleine mise en œuvre des **réformes légales et judiciaires** qui sont en cours qui déterminera si la BiH peut instaurer un État de droit et le respect de la légalité. La garantie d'un espace juridique fiable et prévisible est une condition préalable au bon fonctionnement et à l'efficacité d'un ASA.

3.6.1 Renforcement des institutions et État de droit

Dans le cadre d'un ASA, les parties contractantes accorderaient une importance particulière au renforcement de l'État de droit et des institutions à tous les niveaux de l'administration en général et de l'appareil judiciaire et policier en particulier.

3.6.1.1 Police

En Bosnie-Herzégovine, les forces de police sont organisées sur différents niveaux: il existe dix services de police cantonale en FBiH, un service de police dans le district de Brcko, un en FBiH et un en RS, le service national des frontières, le service national de renseignement et de protection de l'État (SIPA), la police judiciaire et la police financière. Ainsi, dans un pays de moins de quatre millions d'habitants, les **forces de police** représentent environ 17 000 personnes pour un coût annuel de 180 millions d'euros. De toute évidence, la cohabitation d'une multiplicité de forces de police accroît la charge financière et ne favorise ni la coordination ni l'efficacité. À cet égard, la coopération s'est améliorée (par exemple, c'est grâce à la coopération efficace de la police de RS qu'une importante affaire de trafic a pu être portée devant la Cour d'État) mais de nombreuses difficultés opérationnelles subsistent: les forces de police d'une entité ne jouissent pas du droit de poursuite dans l'autre; il n'existe pas de base de données centrale et les forces des différentes entités n'utilisent pas les mêmes systèmes d'information. Les doubles emplois en matière de formation et d'équipement engendrent des coûts élevés. Les contraintes financières et techniques limitent les capacités de lutte contre la criminalité.

Une **réforme de la police** est en cours dans les entités et dans le district de Brcko. Depuis janvier 2003, une Mission de police de l'Union européenne (MPUE) travaille à l'établissement et à la consolidation de dispositifs de police durables sous gestion de la BiH, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales. La MPUE a un rôle d'encadrement, de supervision et d'inspection, qui a pour but de renforcer les capacités opérationnelles et de gestion de la police, et de veiller à l'exercice approprié du contrôle politique des forces de police. Sur un plan opérationnel, sa priorité est de développer une approche fondée sur le renseignement pour renforcer la sécurité des rapatriés et lutter contre la criminalité organisée. Il en résulte une amélioration des services de police: on constate un plus grand professionnalisme, une meilleure capacité de gestion et un développement de la coopération entre les services de police et les autres services répressifs (comme le SNF et les autorités douanières). La création, en 2003, d'un nouveau ministère national de la sécurité constitue également une avancée. Ce ministère, qui fait pour l'instant ses premiers pas, aura la responsabilité des questions touchant à la sécurité nationale, comme le contrôle des frontières et la lutte contre le terrorisme (le SNF, la SIPA et Interpol). Il importe de veiller à ce que ce

ministère, qui devrait faciliter la coopération entre les entités, atteigne rapidement sa pleine capacité opérationnelle.

Toutefois, la lutte contre la criminalité nécessite de **poursuivre les réformes** et de **renforcer les capacités coercitives de l'État**. Il importe d'améliorer les dispositifs de recueil de renseignement, notamment en rendant le SIPA rapidement opérationnel. En outre, le pays doit envisager de poursuivre la restructuration et la rationalisation des services de police, afin de renforcer leur efficacité et leurs capacités à combattre la criminalité.

Il est à noter qu'une réforme conduisant à la création d'un service national de sécurité et de renseignement est en cours.

3.6.1.2 Système judiciaire

Le **système judiciaire** de la BiH présente depuis longtemps des déficiences. La FBiH et la RS ont laissé l'incompétence et la corruption s'implanter dans leurs systèmes juridiques et judiciaires, contrairement au district de Brcko, où l'ensemble du système a été assez rapidement restructuré. Juges et procureurs ont été l'objet de pression de la part de dirigeants politiques et de malfaiteurs. Les infrastructures judiciaires de base ont été fragilisées par le manque d'équipement approprié, d'archives, d'accès à l'information et de pratiques juridiques modernes. En outre, avec la division de l'espace légal entre les entités et le district de Brcko, il s'est révélé aisé d'échapper à la justice, les décisions judiciaires prises dans une juridiction étant rarement appliquées dans les autres.

La réforme a débuté. Une **stratégie globale de réforme de la justice** a été inaugurée en février 2002. Bien que l'Assemblée nationale de la RS en ait contesté la constitutionnalité, de nouveaux conseils supérieurs des juges et des procureurs ont été établis au niveau de l'État et des entités. Composés de membres nationaux et étrangers, ces conseils ont pour tâche de superviser la nomination du personnel judiciaire. En parallèle a été inaugurée une réforme de la structure des tribunaux et des bureaux des procureurs, visant à réduire le nombre de tribunaux et de juges. Pour démontrer qu'elle prend pleinement en charge cette réforme, la BiH doit procéder à l'établissement d'un seul conseil supérieur des juges et des procureurs pour le pays et apporter le soutien nécessaire aux centres de formation des magistrats.

Autre réforme importante: la création d'une **Cour d'État et de la fonction de procureur général** (là encore contestée au départ par la RS). La Cour d'État compte une section pénale, une section administrative et une section d'appel, ainsi qu'un certain nombre de chambres spéciales, chargées notamment de la criminalité organisée, de la criminalité économique et de la corruption. Il y siège des juges nationaux et internationaux. Les premiers cas ont déjà été transmis à la Cour. Cette dernière viendra combler un vide juridique, en traitant les questions relevant de la compétence de l'État (comme les affaires de droit d'asile et d'immigration). En outre, elle devrait contribuer à rapprocher les systèmes juridiques et judiciaires des entités. La création, en 2003, du ministère d'État de la justice, chargé de veiller à la coopération internationale et inter-entités sur les questions juridiques, constitue également un pas en avant important, même s'il rencontre lui aussi des problèmes de pénurie de ressources et de personnel.

La **Cour constitutionnelle** est la plus haute instance judiciaire du pays. En dépit des recommandations de la feuille de route, elle a constamment manqué de ressources et a été réduite à l'inactivité durant plus d'un an, la RS n'ayant pas nommé de membres serbes. En dépit de ces difficultés, la Cour est devenue une institution respectée, à l'autorité reconnue.

La primauté du droit étant un des fondements de l'Union européenne, il est essentiel que, dans le contexte d'un ASA, la BiH soit en mesure de garantir le bon fonctionnement et l'efficacité d'un système judiciaire impartial. La réforme en cours doit donc recevoir les ressources nécessaires et être menées à bien rapidement.

3.6.1.3 Système carcéral

L'État de droit ne peut être assuré que si le pays possède un système de sanctions fiable. Actuellement, la seule véritable sanction prévue est l'emprisonnement, même si d'autres solutions, comme le travail d'intérêt général, sont à l'étude. S'il existe désormais une Cour d'État pour la criminalité au niveau de l'État, aucun dispositif n'a été mis en place au même niveau dans le **domaine carcéral**.

3.6.2 Visa, contrôles des frontières, droit d'asile et migration

La BiH devrait fixer un cadre de coopération au niveau régional comme au niveau bilatéral dans le domaine des visas, du contrôle des frontières, du droit d'asile et des migrations (légal et clandestines). L'adoption de dispositions relatives à la réadmission constituerait un élément central de la coopération en matière de prévention et de contrôle de l'immigration clandestine.

Au cours de l'été 2003, la BiH a adopté une nouvelle loi sur la circulation et le séjour des étrangers et le droit d'asile, qui remplace une loi, trop imprécise, de 1999 sur l'immigration et le droit d'asile. La mise en œuvre effective de la législation requiert la création d'un secteur ou d'un service chargé de ces questions au sein du ministère de la sécurité. L'actuel **régime de visas** distingue les pays dont les citoyens ont besoin d'un visa pour entrer en BiH de ceux dont les ressortissants n'en ont pas besoin. A l'heure actuelle, les ressortissants de 38 pays sont autorisés à entrer en BiH avec des passeports ordinaires. Certaines autres nationalités peuvent bénéficier à titre temporaire d'un régime sans visa, dans le but notamment de promouvoir le tourisme durant les mois d'été. D'une manière générale, la politique de la BiH dans ce domaine s'est progressivement alignée sur la liste des visas établie par la Communauté (la BiH a notamment adopté des exigences en matière de visa à l'égard de l'Iran et de l'Arabie Saoudite). Toutefois, il existe encore des différences importantes, notamment vis-à-vis des ressortissants de la Russie, du Qatar et du Koweït, qui continuent à pouvoir entrer dans le pays sans visa. Par ailleurs, le fonctionnement de ce régime est confronté à d'importantes difficultés d'ordre administratif: il n'est pas certain que l'infrastructure technique utilisée pour la vérification des visas soit totalement sûre.

La mise en œuvre d'un régime de visas est impossible sans un **contrôle efficace aux frontières**. Dans ce domaine, la BiH a fait des progrès, notamment depuis la création du service national des frontières. En septembre 2002, le SNF a pris le contrôle de tous les points de passage internationaux officiels aux frontières du pays. Il a travaillé en collaboration avec le ministère de l'Intérieur, les forces de police et les administrations douanières pour améliorer le contrôle des frontières. Il s'est également attaqué aux problèmes de la traite d'êtres humains et de l'immigration clandestine transitant par la BiH, qu'il serait parvenu à réduire de façon significative. L'efficacité et les qualités comparatives de ce service distingue la BiH de ses partenaires régionaux.

Le **droit d'asile** constitue un enjeu nouveau pour la BiH, dont la préoccupation quasi exclusive dans ce domaine était, jusqu'à récemment, le retour des réfugiés et leur réintégration dans la société. Le pays est, par succession, partie à la Convention de 1951 relative au statut des

réfugiés et à son protocole de 1967. La question du droit d'asile est désormais régie par la nouvelle loi sur la circulation et le séjour des étrangers et le droit d'asile. Toutefois, le service du ministère de la sécurité chargé par cette nouvelle loi de traiter cette question n'est pas encore opérationnel. La BiH n'a donc pas encore de système de droit d'asile en application. C'est le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qui se charge des procédures relatives à l'octroi du statut de réfugié. Le HCR souhaite confier cette responsabilité à la BiH d'ici à la fin de l'année 2004.

Dans le cadre d'un ASA, les parties contractantes conviennent de coopérer à la prévention de l'immigration illégale. À cette fin, la BiH devra accepter de procéder à la réadmission de tout ressortissant présent illégalement sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne et de conclure un accord relatif aux ressortissants des pays tiers et des apatrides. Les États membres de l'UE seront tenus d'accepter des obligations semblables. Des **négociations de réadmission** ont abouti avec l'Italie et ont été ouvertes avec la Suède, le Danemark, la Slovénie, la Roumanie et la Serbie-et-Monténégro.

3.6.3 *Lutte contre le blanchiment de capitaux*

La BiH devrait instaurer un cadre de coopération qui permette d'éviter que ses systèmes financiers soient utilisés à des fins de blanchiment du produit d'activités délictueuses. Dans ce domaine, la coopération porterait sur une assistance administrative et technique visant à lutter contre le blanchiment de capitaux par la définition de normes équivalentes à celles qui ont été adoptées par la Communauté et d'autres organisations internationales, notamment le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

Le blanchiment de capitaux est un problème grave en BiH. Le pays commence pourtant seulement à l'aborder. Le montant des capitaux blanchis par l'intermédiaire de sociétés fictives et de comptes en banque spéciaux s'élèverait à 1,5 milliards d'euros par an. Si le Code pénal de la BiH qualifie le blanchiment de capitaux de crime, la FBiH le traitait encore il y a peu comme un délit administratif. Actuellement, un certain nombre d'organismes traitent ces questions: la SNF, les institutions bancaires des entités, la brigade financière, les autorités fiscales de la FBiH et le service chargé de la lutte contre le blanchiment de capitaux au ministère des finances de la RS. Il serait toutefois nécessaire d'améliorer la coordination entre eux.

Dans les entités comme dans le district de Brcko, les employés d'institutions financières et bancaires sont maintenant tenus par la loi de signaler les transactions suspectes. Désormais, toute transaction supérieure à 30 000 KM (15 000 euros environ) doit être déclarée à la police, afin qu'elle puisse en vérifier la légitimité. L'une des méthodes le plus employées jusqu'ici pour blanchir des capitaux était l'établissement de **sociétés fictives**, mais les nouvelles procédures d'enregistrement ont rendu ce procédé plus difficile. En outre, la récente identification de comptes inutilisés dans le Journal officiel a eu un effet dissuasif sur les blanchisseurs d'argent. S'il s'agit d'une évolution positive, il serait toutefois souhaitable que d'autres sociétés fournissant des services financiers ou réalisent des transferts de valeurs (comme les salles de jeux et les casinos, les services de change de devises, les assurances, l'immobilier, etc.) soient également soumises à des procédures d'autorisation, d'enregistrement et de surveillance. Ces questions sont traitées dans le cadre d'un plan d'action contre le blanchiment de capitaux, que tous les organismes concernés doivent désormais mettre en oeuvre.

3.6.4 Prévention et lutte contre la délinquance, lutte contre le trafic illicite et les stupéfiants

La BiH devrait créer un cadre de coopération en vue de combattre et de prévenir la délinquance et les activités illicites, notamment la criminalité organisée. Elle devrait accorder une attention toute particulière à des questions telles que le trafic d'êtres humains, les activités économiques illicites (corruption, transactions illicites, trafic d'armes et terrorisme). La BiH devrait également pouvoir faire face aux conséquences sanitaires et sociales de différentes formes de toxicomanie en prévenant le détournement de précurseurs chimiques et en mettant en place et/ou en renforçant les structures chargées de lutter contre le trafic illicite de stupéfiants.

La BiH a commencé à aborder les problèmes de criminalité en général et de corruption en particulier: le Parlement a adopté une loi relative aux conflits d'intérêts au sein des institutions publiques, la loi sur les services publics énonce les actions qui pourraient engendrer des conflits d'intérêts et le ministère de la sécurité récemment créé a commencé à élaborer une stratégie anticorruption. Le ministère public a commencé à travailler sur un certain nombre **d'affaires criminelles de haut niveau**, dont plusieurs ont abouti à des condamnations. Par ailleurs, les chambres spéciales de la Cour d'État sont sur le point de démarrer leurs activités, qui comprennent le procès de l'affaire de traite d'êtres humains la plus importante jamais jugée en BiH.

Toutefois, la lutte contre la criminalité sera une entreprise de longue haleine, en raison des liens étroits existant entre le crime, les milieux d'affaires et la politique. La **corruption** a lourdement pesé sur les performances économiques de la BiH et a jeté le discrédit sur sa classe politique. Derniers exemples en date: la banque Hercegovacka Banka, en FBiH, qui aurait détourné des millions d'euros, et les entreprises de production d'électricité de l'Elektroprivreda, dont les audits ont révélé, en particulier en RS, l'existence de détournements de fonds, de conflits d'intérêts et de mauvaise gestion généralisée.

La criminalité organisée est un problème majeur. La contrebande de produits fortement taxés, tels que les cigarettes, l'alcool et les produits pétroliers, est un phénomène très répandu. Les pertes dues à la fraude douanière et à la contrebande sont estimées à 150 à 300 millions d'euros par an, ce qui correspond plus ou moins au budget annuel de l'État. Les trafiquants de drogue ont tiré profit de la perméabilité (moins prononcée aujourd'hui) des frontières du pays, de la division des juridictions et de la faiblesse des contrôles douaniers. Ils ont utilisé la BiH principalement comme pays de transit vers l'Europe occidentale. Le trafic de drogue se poursuit. Le trafic de migrants via la BiH est en diminution, grâce au travail de la SNF. Le pays continue néanmoins à être une destination ou un pays de transit pour les victimes de réseaux sophistiqués de **trafic d'êtres humains**, notamment de femmes dans un but d'exploitation sexuelle. Le rapport américain sur le trafic de personnes («Trafficking Persons Report»), publié en 2003, classe la BiH parmi les pays les plus touchés par ce problème. La BiH a pourtant échappé aux sanctions, car les autorités américaines ont relevé qu'elle avait «pris rapidement des mesures pour remédier à ces problèmes». Il faut noter toutefois que - fait symptomatique - la BiH a présenté, à la suite de la conférence sur la criminalité organisée qui s'est tenue à Londres en novembre 2002, deux rapports distincts, n'ayant apparemment pas fait l'objet de concertation et provenant de deux ministères nationaux différents. Le ministère de la sécurité a coordonné l'élaboration d'un plan d'action visant à combattre la criminalité organisée, qui a été adopté en octobre 2003.

Les **actions terroristes** sont principalement dirigées contre des rapatriés et des minorités considérées comme politiquement indésirables dans certaines régions spécifiques. Il semble que les attaques perpétrées contre des individus ou des familles soient le résultat de conflits locaux, plutôt que d'actions coordonnées. On note d'ailleurs que le nombre de ces attaques localisées est en diminution. En ce qui concerne le «terrorisme international», il est apparu que des liens existaient entre certaines «associations caritatives» opérant en BiH et des organisations terroristes. Toutefois, là où les liens ont été démontrés, les associations ont dû fermer leurs portes. Jusqu'à aujourd'hui, aucune attaque contre les intérêts nationaux du pays n'a été enregistrée. À la suite des événements du 11 septembre 2001, une équipe de coordination de la lutte antiterroriste a été mise en place. Cette dernière a réalisé un travail efficace, mais n'a pas été immédiatement reconduite par l'actuel conseil des ministres. Comme d'autres pays, la BiH doit démontrer que les droits des auteurs présumés d'actes de terrorisme sont respectés dans le pays.

Dans tous les domaines liés à la justice et au respect de l'État de droit, la BiH doit **améliorer la coopération et la coordination inter-entités et inter-services**. Le pays ne dispose toujours pas d'un système d'information commun pour la police, le système judiciaire et le ministère public. La SIPA n'étant pas encore opérationnelle, il n'existe pas, pour l'instant, d'instance au niveau de l'État chargée de traiter les informations relatives à la criminalité. Les échanges de renseignements dépendent donc du bon vouloir des services concernés. La justice et les affaires intérieures font partie des domaines où la BiH doit réaliser des efforts de coordination, afin d'agir de façon efficace et d'instaurer une coopération fructueuse dans le cadre d'un ASA.

3.7 Politiques de coopération

Un futur accord de stabilisation et d'association impliquerait l'instauration d'une étroite coopération dans un large éventail de domaines. Cette coopération aurait pour but de stimuler le développement économique et social de la BiH, sur la base des orientations politiques et de l'assistance de l'UE. Ce processus ne se limiterait pas à une coopération bilatérale UE/BiH, mais pourrait aussi se déployer dans un cadre régional. Une attention particulière serait donc accordée à des mesures susceptibles de renforcer la coopération entre la BiH et ses voisins, contribuant ainsi à la stabilité de la région.

3.7.1 *Coopération économique, monétaire et statistique*

La BiH devrait promouvoir sa réforme et son intégration économique dans les structures européennes en améliorant la définition et l'application des politiques reposant sur l'économie de marché. Il lui faudrait accroître ses capacités de diffusion d'informations sur ses résultats et ses prévisions macro-économiques, d'élaboration d'une politique économique et de création des instruments nécessaires à sa réalisation. Elle devrait aussi tenir dûment compte, dans la formulation de ses politiques, de l'union économique et monétaire de l'UE. La BiH devrait mettre en place un dispositif statistique capable de fournir rapidement les données fiables, objectives et précises dont elle a besoin pour planifier et suivre le processus de transition et de réforme.

Dans le cadre de son objectif global d'intégration aux structures de l'UE, la BiH doit élaborer une **stratégie économique à moyen et long terme cohérente**. Elle a déjà progressé en identifiant ses priorités dans ce domaine. En coopération avec la Banque mondiale, un Comité de coordination pour le développement économique et l'intégration dans l'Union européenne, composé du Conseil des ministres et des représentants des entités, a supervisé l'élaboration d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), reposant sur une large consultation. Cette initiative a mis en lumière la nécessité pour le pays de poursuivre le

développement de solides capacités analytiques, au sein et hors du gouvernement. La BiH a en effet besoin de renforcer ses capacités à analyser et à prévoir l'incidence des décisions politiques sur chacun et sur l'ensemble des secteurs. Dans ce domaine, le gouvernement pourrait sans doute engager une coopération fructueuse avec les milieux universitaires du pays et avec les experts de l'UE dans le cadre d'un ASA.

Un certain nombre de difficultés viendront toutefois limiter l'efficacité de cette coopération. Premièrement, il faut souligner l'effet de distorsion produit par **l'économie souterraine**. Il est reconnu que l'économie informelle fournit un filet de protection social à des personnes qui, sans cela, en serait totalement démunie, en raison des dysfonctionnements économiques du pays. Ce phénomène démontre également que l'économie possède un potentiel de croissance et une vitalité cachés. Néanmoins, ce secteur informel (que certains estiment à 40 % de l'activité économique totale de la BiH) fait obstacle à l'élaboration de politiques efficaces et fausse la coopération économique au niveau régional et international en nuisant à l'instauration d'un environnement équitable.

Deuxièmement, les **statistiques de la BiH** présentent des **déficiences** qui ne peuvent être ignorées. En octobre 2002, le Haut représentant a imposé une loi sur les statistiques, qui confère une plus grande autorité à l'office statistique national (BHAS) et exige des organismes chargés d'établir des statistiques dans les entités d'aligner leur méthodologie, leurs normes et leurs pratiques sur celles du BHAS. Ce dernier est chargé d'élaborer des indicateurs statistiques au niveau national. Les progrès ont néanmoins été d'une lenteur inquiétante. Or, la qualité médiocre des statistiques nationales (ou leur absence) rend impossible l'élaboration de politiques cohérentes dans le pays et le maintien de relations commerciales satisfaisantes. L'application complète des dispositions de cette loi serait essentielle pour la mise en oeuvre d'un ASA.

3.7.2 Encouragement et protection de l'investissement, coopération industrielle, petites et moyennes entreprises (PME), tourisme

La BiH devrait s'efforcer de créer un environnement favorable à l'investissement privé, tant intérieur qu'étranger, afin d'encourager sa revitalisation économique et industrielle. Dans les domaines de la coopération industrielle, des PME et du tourisme, la BiH devrait élaborer des politiques visant à promouvoir la modernisation et la restructuration de son industrie, le renforcement du secteur des PME et le développement du tourisme.

Compte tenu de la faiblesse de ses investissements nationaux et de la diminution de l'aide extérieure, la BiH a impérativement besoin d'**investissement étranger direct** (IED). S'il est vrai qu'il existe peu d'obstacles juridiques à l'IED, il est néanmoins nécessaire, pour poursuivre l'amélioration de l'environnement des entreprises et soutenir la coopération industrielle, d'éliminer les mesures ayant un effet dissuasif, ainsi que les obstacles structurels: le manque de détermination pour mener à bien les privatisations, la complexité des procédures d'enregistrement des sociétés, le haut niveau d'endettement des entreprises, la rigidité du marché du travail, le manque de clarté du cadre juridique, les carences en matière de gouvernement d'entreprise, le coût élevé des services publics, etc. D'importants progrès ont été réalisés grâce à «l'initiative bulldozer» lancée par l'OHR. Celle-ci a permis de supprimer les obstacles à la création d'entreprise, au moyen d'une approche partant du terrain. Cette initiative, qui se poursuit sous la direction de la BiH, devrait évoluer vers une forme de promotion des entreprises.

Il est évident que, pour moderniser son économie, la BiH doit privilégier non seulement l'investissement étranger direct et la restructuration des grandes entreprises publiques, mais

aussi la nécessité de libérer le potentiel de croissance des **petites et moyennes entreprises** (PME). Si elle s'est engagée à appliquer la Charte européenne des petites entreprises, il lui reste néanmoins à élaborer une définition commune des PME et à harmoniser les procédures d'enregistrement à tous les niveaux administratifs. Par ailleurs, la fiscalité des sociétés devrait être conçue de façon à favoriser la création d'entreprises. Les actions de promotion des entreprises doivent être améliorées et permettre aux acteurs du secteur d'apporter leur contribution à l'élaboration de la législation. En dépit des progrès importants qu'il a enregistrés, le secteur financier doit se montrer plus attentif aux besoins des PME et développer des instruments financiers appropriés (systèmes de garantie, etc.). Enfin, l'UE a besoin d'un interlocuteur central, avec qui examiner la politique à l'égard des PME et l'éventualité d'une future intégration dans certains programmes communautaires.

Le secteur du tourisme présente un potentiel de croissance, requérant toutefois des investissements dans le domaine de la publicité et du développement des infrastructures et, impérativement, l'élimination définitive de toutes les mines terrestres. Dans le cadre d'un ASA, il pourrait être envisagé de développer le transfert de savoir-faire et l'étude d'éventuelles actions communes.

3.7.3 *Agriculture et secteur agro-industriel*

La BiH devrait veiller à moderniser et à restructurer son agriculture et son secteur agro-industriel. La coopération pourrait notamment porter sur les domaines suivants: i) développement des exploitations privées et des canaux de distribution, méthodes de stockage et commercialisation, ii) modernisation des infrastructures rurales (transport, approvisionnement en eau, télécommunications), iii) amélioration de la productivité et de la qualité par l'utilisation de méthodes et de produits adéquats, iv) formation à l'application de techniques antipollution concernant les intrants et surveillance, v) développement et modernisation d'usines de transformation et de leurs méthodes de commercialisation, promotion de la coopération industrielle dans l'agriculture et l'échange de savoir-faire, et vi) renforcement de la coopération dans le domaine de la santé animale et végétale sous la forme d'aide à la formation et à l'organisation de contrôles en vue d'une harmonisation progressive avec les normes de la Communauté.

Comme indiqué dans la section 3.3.2, **l'agriculture** contribue à hauteur de 12 % au PIB de la BiH. Le secteur agricole emploie environ 18 % de la population totale. Dans le cadre de son régime commercial libéral, le pays est un grand importateur de produits agricoles et agro-industriels. Le secteur agricole est en effet pénalisé par des infrastructures dépassées et déconnectées, ainsi qu'un climat d'incertitude concernant la propriété foncière. Il présente une productivité très faible, une production peu tournée vers la demande extérieure et une faible utilisation des capacités de production. La proportion de terres inutilisées est importante: elle s'élèverait à 50 % des terres arables en F BiH et à près de 30 % en RS. L'élevage serait également en recul. Les services des laboratoires et les dispositifs de certification sont en nombre insuffisant et de qualité inférieure aux normes internationales. Il est donc nécessaire de réformer le secteur agricole pour que celui-ci puisse exploiter son potentiel. Il est impératif, par exemple, de mettre en place un système de cadastre cohérent et complet, afin d'éliminer les incertitudes concernant la propriété et, ce faisant, d'améliorer le climat d'investissement.

Le secteur agricole fournit malheureusement une bonne illustration de effets pervers engendrés par les défaillances de la base statistique: l'analyse, et donc l'élaboration d'orientations politiques, sont freinées par une collecte de données inadaptée et désorganisée. Ainsi, il n'est pas certain que les politiques agricoles mises en oeuvre par les entités, qui favorisent les subventions destinées à parvenir à l'autosuffisance dans les domaines de l'agriculture et de la

production alimentaire, soient justifiées sur le long terme. Dans le cadre d'un ASA, la BiH serait tenue de maintenir un dialogue politique sur ces questions. Il serait notamment nécessaire, compte tenu de la décision prise par l'UE en 2003 de commencer à découpler les aides agricoles de la production, que les entités de la BiH présentent des positions politiques fondées sur une analyse plus transparente et des principes économiques clairs.

3.7.4 *Douane et fiscalité*

3.7.4.1 Douane

La BiH doit veiller à ce que, dans le cadre d'un ASA, son service douanier soit en mesure de satisfaire aux exigences découlant d'échanges commerciaux libéralisés et préférentiels. La BiH aurait notamment besoin d'un service des douanes unifié, doté de méthodes de gestion et d'enquête efficaces. Il lui faudrait mettre en place des infrastructures transfrontalières, développer l'interconnexion avec les systèmes de transit communautaires, garantir le recouvrement correct des recettes fiscales, simplifier les inspections et les formalités relatives au transport de marchandises et introduire des systèmes d'information douanière modernes.

La constitution de la BiH définit la **politique douanière** comme relevant de la responsabilité de l'État (art. III.1.c). Toutefois, l'autorité administrative et la perception des recettes étant, en pratique, du ressort des entités, la BiH a développé plusieurs services douaniers, parfois en concurrence. Avec l'aide du CAFAO, un certain nombre d'actions ont été menées: établissement de services douaniers distincts mais travaillant en collaboration, détermination de taux de droits identiques, développement des capacités de contrôle, mise en place de systèmes informatiques et de communication compatibles et amélioration du taux de collecte et de détection. Ces mesures, avec le temps, ont abouti à une amélioration de la perception des recettes, en dépit de l'introduction progressive d'accords de libre échange.

En dépit de ces résultats positifs, les ingérences politiques et le manque de détermination à faire respecter la loi n'ont pas empêché la fraude douanière, affaiblissant le marché unique et la capacité du pays à veiller efficacement à la mise en oeuvre d'un régime commercial préférentiel. En réaction à ces dysfonctionnements et à la pression internationale, une commission de politique de la fiscalité indirecte a élaboré un projet de loi sur le système de fiscalité indirecte couvrant les recettes douanières et la TVA. Dans le cadre de cette loi, la perception des impôts indirects se fera au niveau de l'État, par le biais d'une **Autorité chargée de la fiscalité indirecte (ITA)**. L'État et les représentants des entités ont réussi à s'accorder, même sur des questions litigieuses telles que, entre autres, la localisation du siège de l'ITA (Banja Luka) et sa structure régionale. La loi a été approuvée par le Conseil des ministres, mais doit encore être adoptée par le Parlement. Cette loi constitue une véritable innovation, puisqu'elle implique, d'une part, que les finances publiques du pays ne dépendront plus uniquement de transferts réalisés par les entités et, d'autre part, que le ministère des finances de la BiH jouera un rôle dans l'élaboration des politiques. Il s'agirait donc d'une avancée majeure vers les pratiques en vigueur dans l'UE, qui contribuerait à renforcer la viabilité budgétaire, à lutter contre la fraude et à soutenir le marché intérieur, tout en renforçant de façon significative la capacité de la BiH à mettre en oeuvre un futur ASA avec l'Union européenne.

3.7.4.2 Fiscalité

La coopération avec l'UE devrait faciliter la réforme du système fiscal de la BiH et contribuer à la mise en place de son administration des impôts, afin d'assurer un recouvrement efficace. La lutte contre la fraude fiscale devrait rester une priorité.

La fiscalité relève elle aussi de la compétence des entités. Comme les droits de douane, le recouvrement des impôts est variable et l'évasion fiscale généralisée. À l'heure actuelle, la base d'imposition en BiH est étroite et les taux sont élevés pour ceux qui paient effectivement des impôts (ce qui incitent souvent les entreprises licites à rejoindre l'économie parallèle). Les recettes, qui reposent sur la consommation et les importations, sont faibles. Il est fait peu usage de la fiscalité directe et de l'impôt sur la propriété. En outre, la division des responsabilités entre les entités en matière de fiscalité a abouti à l'établissement d'impôts et de taux distincts. Ainsi, l'impôt sur les sociétés est fixé à 30 % en FBiH et à 10 % en RS et la taxe sur les ventes varie entre 20 % et 8 %, selon la localisation et le type de bien ou de service. Si les écarts de fiscalité peuvent se justifier par la concurrence, l'existence d'administrations publiques distinctes a souvent conduit à des doubles déclarations et, dans certains cas, à des doubles impositions.

Le système fiscal présente donc **un certain nombre de déficiences**: il a un effet dissuasif sur les investisseurs, facilite l'évasion fiscale et affaiblit le marché unique. Il se traduit également par une absence de vue d'ensemble de la politique budgétaire, une absence de compte consolidé des administrations publiques et une comptabilité incomplète. En outre, les recettes sont trop faibles pour assurer le bon fonctionnement des services publics ou pour permettre des dépenses d'investissement.

En partie pour remédier à ces défaillances, l'introduction de la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) a été proposée et adoptée dans le cadre de la politique gouvernementale. La TVA sera mise en place au niveau de l'État, dans le but de réduire l'évasion fiscale, d'augmenter les recettes et de satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire. Les recettes de TVA, comme les recettes douanières, seront versées sur un seul compte, pour être ensuite reversées d'abord à l'État, puis aux entités. Ce système aurait pour effet d'inverser l'ordre de versement actuel et de garantir à l'État des recettes appropriées. L'objectif fixé est la mise en place de la TVA en 2005. Pour respecter ce délai, les travaux de préparation devront progresser et le Parlement devra donner rapidement son approbation définitive à la loi sur l'ITA.

3.7.5. *Emploi, politique sociale, éducation et formation, recherche et développement technologique (RDT)*

3.7.5.1 *Emploi et politique sociale*

La coopération dans ce domaine devrait viser à aider la BiH à réformer sa politique en matière d'emploi, de droit du travail et de sécurité sociale. Il faudrait mettre l'accent sur la mise à niveau de la recherche d'emploi et de l'orientation professionnelle, tout en encourageant le développement local. Des mesures d'accompagnement seraient nécessaires pour favoriser l'instauration d'un dialogue social efficace à tous les niveaux. Le droit du travail devrait faciliter la restructuration industrielle et renforcer le niveau de protection des travailleurs en matière de santé et de sécurité. En ce qui concerne la sécurité sociale, il serait nécessaire que la BiH adapte ses régimes à l'évolution de la situation économique et aux nouvelles exigences sociales.

Calculé sur la base du nombre de personnes inscrites dans les bureaux pour l'emploi, le taux de chômage atteint environ 40 % en BiH. Toutefois, les données d'une enquête sur le niveau de vie font apparaître un **chômage** beaucoup moins important et plus élevé chez les jeunes. Cet écart tient probablement au nombre de personnes actives dans le secteur informel, c'est à dire non déclaré. Les conditions de travail sont régies par une législation mise en oeuvre au niveau des entités. L'effet des normes en vigueur est néanmoins limité par la fragilité de l'économie et l'importance de l'activité économique appartenant au secteur informel, et donc non

réglementée. Dans la pratique, les normes de la BiH en matière d'emploi diffèrent sensiblement de celles de l'UE. La politique et l'aide sociales sont elles aussi fractionnées et limitées par la faiblesse des ressources.

La coopération entre l'UE et la BiH dans ce domaine aurait pour objectif d'améliorer le niveau de protection des travailleurs en matière de santé et de sécurité, en utilisant comme référence les normes appliquées dans l'Union européenne. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté de la BiH constituera également un outil de référence important. À la suite des actions déjà entreprises, une future coopération pourrait se concentrer sur la mise en place des conditions favorisant l'intégration de l'activité économique actuellement non réglementée dans le secteur formel et déclaré. La **régularisation progressive de l'emploi** permettrait d'assurer le recouvrement des impôts (fournissant des fonds pour les programmes sociaux) et la mise en oeuvre de normes sociales minimales. En outre, elle fournirait une vue d'ensemble cohérente de la situation de l'emploi en BiH et permettrait aux services de recherche d'emploi et d'orientation professionnelle (encore rudimentaires) de concentrer leurs ressources limitées sur les questions les plus importantes.

3.7.5.2 Éducation et formation, RDT

En ce qui concerne l'éducation, la formation et RDT, la coopération pourrait se fixer pour but d'aider la BiH, d'une part, à rehausser le niveau de l'enseignement général, de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle et, d'autre part, à encourager la coopération dans le secteur de la jeunesse. Elle pourrait aussi favoriser l'instauration d'un environnement propice à la recherche, notamment par des entreprises conjointes de RDT ainsi que le transfert de technologie et de savoir-faire.

En 2000/2001, 97% des enfants de Bosnie-Herzégovine en âge de suivre un enseignement primaire étaient scolarisés; cette proportion n'était toutefois plus que de 56% dans l'enseignement secondaire. La guerre a eu des conséquences négatives sur la **qualité globale de l'enseignement** du fait de la destruction des infrastructures et de l'effondrement de l'économie. D'après les estimations de la Banque mondiale, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire s'élèvent à quelque 2,7% du PIB et celles de l'enseignement secondaire à 1,4% environ du PIB. Selon les données fournies par la BiH, près de 90% du budget de la FBiH consacré à l'éducation est affecté au paiement du salaire des enseignants, ce qui laisse peu de ressources pour investir en faveur des infrastructures, de la formation, etc. L'insuffisance des ressources financières disponibles se traduit par un statut social peu favorisé pour les enseignants et engendre un mécontentement général dans le secteur de l'éducation. Cette situation est exacerbée par les divisions ethniques (certains établissements scolaires ont créé, en leur sein, des classes distinctes en fonction de l'origine ethnique des élèves), des méthodes d'enseignement obsolètes et l'utilisation de manuels scolaires contenant des références diffamatoires à l'égard de certaines ethnies. Quant à la **formation professionnelle**, elle n'est pas adaptée aux besoins du marché. La BiH dispose de capacités très limitées en matière de **RDT** en raison de la guerre et de ses faiblesses sur le plan économique. Nombreux sont les chercheurs et les universitaires qui ont quitté le pays. Quoi qu'il en soit, la BiH a entrepris des activités dans le domaine de la coopération scientifique à l'échelon international, notamment avec l'Union européenne. En 2003, elle a présenté un certain nombre de propositions au titre du 6^{me} programme-cadre en matière de RDT.

L'absence de coordination, au niveau national, par un ministère de l'éducation a compliqué la réforme de ce secteur. Des mesures importantes ont toutefois été engagées, dont la dépolitisation de l'éducation. En novembre 2002, les autorités chargées de l'éducation, au

niveau des entités, ont pris des engagements dans cinq domaines en vue de la “réforme du secteur de l'éducation”, en accord avec le Conseil de mise en application de la paix. L'adoption par le Parlement de BiH, en juin 2003, d'une **loi-cadre sur l'enseignement primaire et secondaire** était l'un des éléments majeurs de ce programme. Cette loi a instauré un système unique de certificats et de diplômes et permet aux élèves d'étudier n'importe où dans le pays. À compter de l'année scolaire 2003–2004, le programme d'études reposera sur un tronc commun, qui entrera en vigueur dans toutes les écoles. La BiH a signé la **déclaration de Bologne** en septembre 2003. Il s'agit là d'une étape importante étant donné que ce pays devra réformer, sur le plan structurel, la gestion des universités ainsi que leur mode d'administration et de financement en vue de sa participation. Le **programme TEMPUS** aide la BiH à réformer son système d'enseignement supérieur par le biais d'une coopération avec les organes compétents en la matière dans les États membres de l'Union européenne.

3.7.6 *Culture, audio-visuel, télécommunications et services postaux, société de l'information*

3.7.6.1 Culture et audiovisuel

Un accord de stabilisation et d'association permettrait d'encourager la coopération dans le domaine culturel, notamment avec les États membres de l'UE et les pays limitrophes, dans le but général de favoriser la compréhension mutuelle entre les personnes, les communautés et les peuples. Dans le secteur audiovisuel, la BiH devrait prendre toutes les dispositions nécessaires pour promouvoir l'industrie audiovisuelle européenne, ainsi que la coproduction cinématographique et télévisuelle. Elle devrait aussi aligner progressivement ses politiques et sa législation en la matière sur celles de la CE, notamment en ce qui concerne les questions liées à la télédiffusion transfrontalière et à l'acquisition de droits de propriété intellectuelle pour les émissions et la radiodiffusion par satellite et par câble.

La BiH n'a pas encore ratifié la **Convention** du Conseil de l'Europe sur la **télévision transfrontière** mais semble respecter ses dispositions. Elle a également pris acte de la nécessité de s'aligner sur la directive «**Télévision sans frontières**» de l'UE. En ce qui concerne les instances de régulation, la BiH est relativement bien avancée puisqu'elle possède une agence de régulation des communications indépendante qui est chargée de délivrer les licences aux médias électroniques et de veiller au respect des règles et des normes en matière de radio et télédiffusion. Cette agence est indépendante du ministère des Communications, tant sur le plan financier que sur le plan de l'organisation, mais il importe que la BiH veille à préserver son indépendance.

Une coopération convenable dans ce domaine dépendra également d'un certain nombre de réformes supplémentaires. Les droits de la propriété intellectuelle sont régis par une loi de la BiH concernant les droits d'auteur et les droits voisins, qui a été élaborée en suivant la pratique européenne, mais son application laisse à désirer. Le **système de radio et télédiffusion publique** respecte en grande partie les dispositions de la loi, mais tel n'est pas le cas de tous les diffuseurs commerciaux. Un autre sujet de préoccupation concerne le service même de radio et télédiffusion publique. Bien que ce soit une exigence de la feuille de route, la viabilité du système de radio et télédiffusion publique est gravement menacée par des moyens financiers insuffisants et une base législative inadaptée. La BiH doit donc de toute urgence procéder à une modification de la législation et à une restructuration importante du système si elle veut que son système de radio et télédiffusion publique survive.

3.7.6.2 Télécommunications et services postaux, société de l'information

La coopération résultant d'un accord de stabilisation et d'association pourrait permettre d'étendre et de renforcer la collaboration dans les télécommunications et les services postaux, et contribuer à un alignement progressif sur l'acquis communautaire. Cela impliquerait en particulier (i) la définition d'aspects juridiques et réglementaires des télécommunications et des services postaux, (ii) la libéralisation progressive éventuelle du secteur, (iii) la mise en place d'un environnement favorable aux investisseurs pour la modernisation du réseau de télécommunications de la BiH et son intégration dans les réseaux européen et mondial, (iv) des réformes institutionnelles appropriées en vue de l'instauration d'un environnement libéralisé et (v) la promotion des normes et des approches réglementaires européennes. La BiH devrait aussi s'efforcer de développer progressivement la société de l'information, ce qui implique une coopération relative aux infrastructures de communications électroniques.

La loi relative aux communications de septembre 2003 définit le cadre juridique des **télécommunications** dans la BiH. Cette loi semble compatible avec les normes européennes. Une instance de régulation indépendante existe et un nouveau ministère national chargé des communications (et des transports) a été établi en 2003. Il existe à l'heure actuelle trois fournisseurs de services Télécom basés dans les entités (Telecom RS, Telecom BiH et HPT Mostar), qui possèdent de fait le monopole des opérations sur le réseau fixe sur leur propre territoire. Des audits récents de ces trois sociétés ont révélé une mauvaise gestion et une incompétence inquiétante qui entraînent d'énormes pertes financières. On compte dans la RS, 20 lignes fixes et 19 téléphones mobiles pour 100 habitants. Dans la FBiH, 26 % de la population sont abonnés au réseau fixe et 20 % au réseau de téléphonie mobile. Dans ce dernier secteur, existe une certaine concurrence (chaque opérateur devant assurer une couverture nationale dans les trois ans), qui se répercute sur le monopole des services de ligne fixe. Bien que la tarification reste de la compétence du gouvernement de l'entité, il n'existe aucune restriction formelle à la prise de participation ou aux investissements étrangers. Le processus de libéralisation étant ainsi lancé, le Conseil des ministres a insisté pour que de nouvelles mesures soient prises afin de favoriser des services plus concurrentiels. Avec une libéralisation plus poussée, la BiH pourrait offrir plus rapidement des services de communication de bonne qualité et installer les nouvelles technologies d'information et de communication. Un ASA impliquerait que la BiH s'aligne sur l'approche européenne en ce qui concerne la régulation de ce secteur et la promotion de son utilisation. Cela ne devrait pas poser de problèmes insurmontables, mais cela impliquerait cependant que la BiH soit disposée à pallier les lacunes qui ont été recensées et à participer (éventuellement comme observateur) aux mécanismes actuels de l'UE dans ce secteur.

Le **commerce électronique** ne joue pas encore un grand rôle en BiH. Il faudrait que le pays adopte de toute urgence une loi commune en ce qui concerne la signature électronique pour faciliter ce type de commerce. L'accès à Internet, très peu étendu au départ, a progressé et selon les estimations les accès directs sont rares mais les accès indirects sont de plus en plus nombreux. L'accès des instances gouvernementales à Internet est toujours très limité.

Les **services postaux** dans la BiH sont actuellement assurés par trois opérateurs qui limitent leurs activités à leurs zones géographiques respectives. La législation concernant une administration des postes de la BiH a été élaborée, mais elle n'est pas encore approuvée. La privatisation des services postaux dans la RS est entamée.

3.7.7 Transports

Dans le domaine des transports, la coopération pourrait contribuer à la restructuration et à la modernisation des systèmes et des infrastructures de transport de la BiH, à une amélioration de la liberté de circulation des personnes et des biens, à l'adoption de normes comparables à celles de la Communauté, à l'alignement de la législation de la BiH en matière de transport sur celle de la CE et à l'autorisation progressive d'un accès réciproque aux marchés et aux équipements de transport respectifs de l'UE et de la BiH.

Les **infrastructures de transport** de la BiH, qui avaient été endommagées pendant la guerre, ont en grande partie été remises en état. Toutefois, si la BiH veut, le moment venu, parvenir à des normes d'exploitation comparables à celles de l'UE et survivre dans un environnement de plus en plus compétitif, des améliorations très importantes sont encore nécessaires, notamment dans le réseau routier, les chemins de fer, le transport fluvial et l'aviation. Voici un exemple : du fait de complications administratives, la traversée de la BiH en train requiert un changement de locomotive. Pour apporter ces améliorations, il va falloir faire appel à la fois à une coordination des différents acteurs participant à la stratégie à long terme des transports (qui n'existe toujours pas) et à des investissements (à un moment où les fonds des donateurs internationaux ont tendance à tarir).

La BiH a commencé à relever certains de ces défis, notamment ceux qui sont liés à un ASA. Les prix des services de transport routier sont libérés et la concurrence existe. En ce qui concerne les transports aériens, une loi relative à l'aviation civile a été adoptée. La BiH est désormais membre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et elle a créé au niveau de l'État une direction générale de l'aviation civile (un directeur général a été nommé en octobre 2003 après une longue attente). Afin de réduire les risques en matière de sécurité dans le secteur, des structures administratives simples et bien définies sont requises. La BiH a en outre commencé à améliorer ses infrastructures aux passages des frontières ainsi que le réseau routier qui s'y rattache afin de favoriser l'accès aux réseaux de transport européen. Cet effort d'intégration des transports se retrouve également dans un projet actuel de construction d'une autoroute reliant la BiH au corridor Vc (Budapest–Osijek–Sarajevo–Ploce) et à d'autres routes importantes. Il est essentiel que la BiH dans ce projet de grande ampleur prenne en compte les meilleures normes européennes en termes de marchés publics, d'évaluation des effets sur l'environnement et de transparence des décisions. En outre, en octobre 2003, la BiH s'est formellement engagée à signer un protocole d'accord sur le développement d'un réseau régional d'axes structurant des infrastructures de transport.

3.7.8 Énergie

La coopération entre l'UE et la BiH dans le domaine de l'énergie devrait prendre en considération les principes de l'économie de marché et du traité sur la Charte européenne de l'énergie. La politique énergétique de la BiH devrait être développée de façon à s'intégrer progressivement dans les politiques et les réseaux de l'UE. La coopération pourrait mettre particulièrement l'accent sur la formulation et la planification de la politique énergétique, sur la modernisation des infrastructures, sur l'amélioration et la diversification de l'approvisionnement, sur le développement des ressources énergétiques et des énergies renouvelables, et sur la promotion tant des économies d'énergie que de l'efficacité énergétique.

La BiH possède des réserves d'énergie importantes, notamment en hydroélectricité. La production d'électricité est supérieure à la demande nationale du fait en partie de l'effondrement de l'industrie : la BiH peut donc exporter de l'énergie (bien qu'elle importe son pétrole et son gaz). Elle a ratifié la Charte européenne de l'énergie et signé le protocole

d'accord d'Athènes sur les marchés régionaux de l'électricité dans l'Europe du Sud-Est. L'excédent électrique limité de la BiH et ses capacités d'exportation ne doivent toutefois pas faire oublier qu'une modernisation et une réforme approfondies sont nécessaires dans ce secteur. Les audits effectués récemment dans les sociétés de production d'électricité ont révélé une mauvaise gestion et une vaste fraude. Les prix restent fixés par l'administration puisqu'il n'y a aucun **marché** intérieur de **l'énergie**. De plus, alors que les besoins à moyen terme du secteur de l'énergie sont en cours de recensement à l'occasion de l'élaboration de la stratégie de développement/du document de stratégie de réduction de la pauvreté, la BiH ne dispose toujours pas d'une stratégie cohérente de développement du secteur énergétique qui tienne compte des différentes composantes de cette politique, telles que le rendement énergétique, la diversification, la sécurité des approvisionnements wallons, la protection de l'environnement et les engagements internationaux.

Grâce à l'aide internationale, la réforme du secteur important mais mal géré de l'électricité a débuté lentement, étant en butte à une résistance importante de la part de certaines parties intéressées. Le projet stratégique «POWER III» vise l'amélioration du rendement par le démantèlement des trois monopoles verticaux actuels dans le secteur de l'électricité et la création d'un système unifié de production d'énergie pour tout le territoire de la BiH. Une fois que le “dégroupage” de la production, de la transmission et de la distribution sera mis en place, la création de nouvelles sociétés de distribution et de production (qui pourront ultérieurement être privatisées en raison de conditions de marché favorables, de l'intérêt des investisseurs et du soutien politique) pourra être envisagée. Les gouvernements des deux entités ont approuvé les programmes d'action relatifs à la restructuration. Il est essentiel que la BiH fasse avancer cette réforme avec détermination, notamment du fait que la coopération au titre d'un ASA s'inspirera des principes de l'économie de marché et du fait que ce projet est essentiel pour la **coopération régionale sur le marché de l'énergie** (processus d'Athènes). Il importe que la BiH respecte intégralement ses engagements pris lors du Conseil de mise en œuvre de la paix de juin 2003 (adoption d'une législation concernant l'entreprise de transport d'énergie et le gestionnaire de réseau indépendant, désignation d'instances de régulation au niveau de l'État et des entités, et adoption d'un programme d'action harmonisé pour la réforme du secteur de l'énergie.). Cette législation devrait être conforme à l'acquis communautaire.

3.7.9 Environnement

Dans le cadre d'un accord de stabilisation et d'association, la BiH pourrait renforcer sa coopération avec l'UE dans la lutte contre la détérioration de l'environnement, en particulier concernant la qualité de l'eau et de l'air, la surveillance des niveaux de pollution, la promotion du rendement et de la sécurité énergétique sur les sites industriels, le classement et la sécurité d'une manipulation des produits chimiques, l'aménagement urbain, la gestion des déchets et la protection des forêts, de la flore et de la faune.

L'état de l'environnement dans la BiH est médiocre, quoiqu'il ne soit sans doute pas pire que dans certains pays candidats d'Europe centrale à un stade similaire de leur développement (hormis certains problèmes spécifiques liés au conflit tels que les munitions non explosées). L'écart entre les deux entités a tendance à se creuser, la Fédération étant légèrement plus avancée, mais il n'en demeure pas moins que les deux entités sont dans une situation critique sur le plan environnemental. La mise en œuvre et le respect de la législation en vigueur laissent à désirer et la sensibilisation du public aux problèmes de l'environnement est très limitée. Il existe un certain suivi des données relatives à l'environnement, mais il est difficile de savoir comment ces données sont exploitées. Aucun mécanisme n'est encore en place pour faire en sorte que la **protection de l'environnement** fasse systématiquement partie intégrante des autres politiques.

Un ASA exige des parties la mise en œuvre d'une coopération pour lutter contre la détérioration de l'environnement. Dans le cas de la BiH, cette coopération devra affronter un certain nombre d'**obstacles institutionnels** particulièrement importants. L'aide internationale a contribué à la mise en œuvre d'un cadre législatif en matière d'environnement, mais cet ensemble de lois est encore incomplet. Il n'existe aucune stratégie nationale concernant l'environnement, ni aucune instance chargée de contrôler, de mettre en œuvre ou d'appliquer la politique. Il appartient à chaque entité de s'occuper des problèmes d'environnement, mais la coordination entre les différents acteurs, même au sein du comité de coordination environnemental interentités institué en 1998, reste minime. En fait, la BiH adhère à toute une série de conventions et de protocoles internationaux, mais leur mise en œuvre, leur contrôle et leur respect au niveau de l'entité ne sont pas garantis. Dans un cas au moins, un accord bilatéral englobant une aide non négligeable est apparemment menacé par l'inadéquation des structures et l'insuffisance des ressources humaines et financières qui rendent impossible toute mise en œuvre convenable. Un éventuel ASA dans le futur devrait s'attacher d'abord à combler ces lacunes.

3.8 Coopération financière

Un accord de stabilisation et d'association avec la BiH prévoirait la poursuite du soutien financier de l'UE pour aider le pays à atteindre les objectifs fixés par l'accord. La coopération financière pourrait appuyer les réformes démocratiques, économiques et institutionnelles de la BiH conformément au processus de stabilisation et d'association. Elle pourrait mettre l'accent sur différents aspects du rapprochement des législations et des politiques de coopération couverts par l'accord. La BiH devrait développer ses capacités afin de coordonner correctement les ressources allouées par l'UE et d'autres bailleurs de fonds et en faire ainsi le meilleur usage possible.

Depuis 1991, la BiH a bénéficié d'une **aide communautaire totale de plus de 2 milliards €**, provenant de tout un éventail de programmes communautaires. Actuellement, les deux principaux instruments de l'aide communautaire sont le programme CARDS et le soutien budgétaire par l'intermédiaire de l'aide macrofinancière. D'autres programmes, tels que TEMPUS, sont aussi opérationnels. Parallèlement à l'aide communautaire, la BiH a reçu de ses partenaires et des institutions financières internationales un soutien bilatéral considérable. Pour gérer cette aide, la BiH dispose de quatre institutions distinctes : le Trésor, le ministère du Commerce et des Relations économiques étrangères (MOFTER), le ministère des Affaires étrangères et la Direction pour l'intégration européenne. En outre, les entités possèdent des institutions de gestion de l'aide. Il est cependant préoccupant qu'aucun mécanisme solide de coordination des activités de ces différents ministères n'ait encore été établi et que toutes les aides accordées ne soient pas encore intégralement inscrites dans un compte consolidé national.

Comme l'aide provenant du programme CARDS est maintenue dans un ASA, il sera indispensable de créer **au sein de la Direction pour l'intégration européenne des moyens de coordination** convenables. Cette Direction participe déjà aux travaux de programmation annuels de CARDS, mais ce rôle doit être sensiblement amélioré. Le but recherché est de pousser la BiH à progressivement prendre de plus en plus en charge la gestion de l'aide communautaire. Maintenant que son règlement a été établi, elle doit s'atteler à créer en son sein une section spécialisée de coordination de l'aide. Le projet d'institution d'un comité de coordination au sein de cette Direction, qui serait chargé de gérer l'aide globale, faciliterait, s'il voyait le jour, l'analyse, la détermination des priorités et, par voie de conséquence, la mise en œuvre générale.

3.9 Évaluation générale

Bien que la BiH ait répété qu'elle souhaite avancer vers un ASA et fait valoir qu'elle est convaincue d'être capable de relever les défis en jeu, il ne fait aucun doute que la **mise en œuvre d'un ASA serait un défi majeur**. La présente section qui traite des enjeux techniques découlant d'un ASA a fait apparaître un ensemble de progrès discontinu, entrecoupé de domaines dans lesquels les réformes essentielles n'ont pas été achevées, voire dans certains cas même entamées.

La section 1 du présent rapport recense les enjeux politiques auxquels la BiH doit faire face. La section 2 se concentre sur les perspectives (macro) économiques et la présente troisième section met en lumière les aspects sectoriels. En réalité, aucun problème ne peut être réglé isolément. Ainsi par exemple, les lacunes constatées dans la formulation et la mise en œuvre de la politique commerciale requièrent non seulement des ajustements techniques, mais aussi des ressources pour y remédier. Ces dernières exigent à leur tour une volonté politique afin d'être sûr qu'elles ne sont pas gaspillées ou détournées ailleurs. En résumé, la préparation à un ASA et sa mise en œuvre constituent **un exercice global** qui fait appel à tous les éléments du corps politique de la BiH. Si elle fait preuve de détermination politique et si elle affecte valablement ses ressources, elle sera capable de faire face aux enjeux sectoriels que représente un ASA dans un délai raisonnable.

C. CONCLUSION

L'objectif d'une intégration dans les structures de l'Union européenne et d'une adhésion à terme à l'UE bénéficie d'un large soutien en BiH. Pour atteindre cet objectif, le pays devra néanmoins démontrer au préalable qu'il partage certaines valeurs fondamentales de l'UE et est en mesure de faire face aux obligations d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA).

La présente étude de faisabilité, qui a été élaborée en tenant compte des réponses de la BiH à un questionnaire détaillé, évalue si ce pays a suffisamment progressé pour permettre l'ouverture de négociations en vue d'un ASA. Par conséquent, les conclusions de cette étude portent essentiellement sur certaines priorités essentielles, qui revêtent une importance particulière pour le démarrage de ces négociations. Comme dans toute étude similaire, la présente étude de faisabilité est centrée sur les qualités propres et la situation particulière du pays. Le rythme de rapprochement d'un pays à l'UE dépend essentiellement de l'allure à laquelle il adopte et met en œuvre les réformes nécessaires.

Le nouveau Partenariat européen que la Commission proposera en 2004 précisera les priorités à court et moyen termes auxquelles le pays devra satisfaire au fur et à mesure de sa progression vers une intégration plus étroite dans l'UE.

La présente étude confirme que la BiH a accompli des progrès considérables en termes de stabilisation depuis que les hostilités des années 90 ont pris fin. Le pays est membre du Conseil de l'Europe et entretient des relations normales avec ses voisins. Il est un fervent défenseur de la coopération régionale.

De nombreux réfugiés sont rentrés et la plupart des litiges relatifs aux biens immobiliers ont été réglés. Le dialogue entre les communautés a été renoué et un certain degré de confiance rétabli. Des élections démocratiques ont été organisées, la succession politique s'est déroulée dans le calme et de nouvelles lois ont été adoptées. Des mesures ont été prises pour renforcer

l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans l'ensemble, le service national des frontières fonctionne bien.

Les infrastructures du pays ont été en grande partie remises en état, la monnaie est stable, l'inflation est faible et une discipline budgétaire a été introduite. Une réforme de la douane et de la fiscalité est en cours. L'accord au sein de la commission chargée de la politique en matière de fiscalité indirecte et l'approbation par le Conseil des ministres des projets d'actes législatifs en la matière attestent d'un consensus croissant dans des domaines essentiels. Des initiatives visant à promouvoir un climat économique favorable aux entreprises ont été lancées, amenant récemment un accroissement des investissements directs étrangers.

Néanmoins, il convient de rappeler, dans toute évaluation, que le pays est toujours en train de mettre en place un État autonome et qu'il doit encore entreprendre de nombreuses réformes fondamentales, pour avancer notamment vers la création d'un espace économique unique totalement opérationnel, comme le prévoient l'article I.4 de la constitution de la BiH et les recommandations de la feuille de route.

La BiH n'a pas toujours pas assumé toutes ses responsabilités en matière de gouvernement. Elle doit encore prouver, par ses propres efforts, que les «pouvoirs de Bonn» du Haut représentant ne sont plus nécessaires, notamment dans les domaines qui seront couverts par un ASA. Les pouvoirs ainsi que la capacité de fonctionnement et de coordination du gouvernement central doivent être renforcés. Il y a lieu de trouver un équilibre approprié entre les responsabilités des entités et de l'État. En outre, les fondements administratifs de la BiH restent faibles. Le pays doit se doter d'un noyau de fonctionnaires compétents, désignés selon leur mérite et politiquement indépendants. Certaines des institutions gouvernementales de la BiH, notamment en Republika Srpska, n'ont pas encore fait preuve d'une pleine coopération avec le TPIY.

L'économie de la BiH reste faible. L'absence persistante de croissance économique générée de l'intérieur est préoccupante, au vu en particulier du déficit élevé de sa balance courante et de la diminution de l'aide étrangère. Le pays est toujours dépendant de l'aide extérieure et, dans la mesure où la moitié de sa population frôle le seuil de pauvreté, il reste sensible à tout choc systémique. Malgré l'augmentation récente des investissements directs étrangers, il lui faut faire des efforts supplémentaires pour s'assurer un flux prévisible de capitaux étrangers. La base financière de l'État doit être renforcée. Le mécanisme de financement prévu par l'autorité chargée de la fiscalité indirecte doit être consolidé; quant au volet «dépenses», la BiH doit veiller à une utilisation optimale de ses ressources limitées.

Enfin, la capacité technique dont dispose la BiH pour mettre en œuvre un ASA à l'avenir est toujours insuffisamment développée. Les principaux secteurs tels que le commerce ne fonctionnent toujours pas correctement. Les faiblesses dans des domaines comme les zones franches, l'homologation, la concurrence, les droits d'auteur et les statistiques doivent être surmontées de manière efficace. Comme indiqué dans le rapport 2003 sur le processus de stabilisation et d'association, le principal défi de la BiH reste celui de construire un État autonome en mesure de s'intégrer aux structures de l'Union européenne.

Les efforts doivent être poursuivis, voire intensifiés, pour relever tous ces défis.

La Commission européenne a défini les priorités d'action pour 2004, à savoir:

- *Respect de la conditionnalité en vigueur et des obligations internationales* - Coopérer pleinement avec le TPIY, surtout de la part de la Republika Srpska, notamment en déférant au tribunal international tous les criminels de guerre inculpés (le Conseil Affaires générales de l'UE d'avril 1997 a identifié cette priorité comme une condition spécifique à l'établissement de relations contractuelles). Achever les dernières étapes de la feuille de route. Se conformer aux accords de paix de Dayton-Paris. Prendre des mesures pour mettre en œuvre les critères post-adhésion au Conseil de l'Europe de la BiH, notamment dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme.
- *Une gouvernance plus efficace* - Mettre en œuvre la loi sur le Conseil des ministres et la loi sur les ministères. Convoquer des sessions du Conseil des ministres et du Parlement avec une régularité suffisante pour accélérer la gestion des affaires gouvernementales. Veiller à ce que les nouveaux ministères et institutions créés au niveau central par la loi de 2002 sur le Conseil des ministres soient réellement opérationnels. Mettre en œuvre dans sa totalité le «plan d'action pour les réformes prioritaires» en 2003 – 2004 et élaborer pour 2004 (et les années ultérieures) un programme de travail gouvernemental à l'échelon national en adaptant les priorités d'action aux ressources budgétaires.
- *Une administration publique plus efficace* - Consacrer davantage d'efforts à la mise en place d'une administration publique efficace, notamment par le biais d'un programme d'action complet et chiffré de réforme de l'administration publique reposant sur une répartition précise des compétences (par exemple, dans les secteurs de la police et de la santé). Financer des agences publiques au niveau de l'État et des entités et coopérer avec elles.
- *Intégration européenne* - Veiller au parfait fonctionnement de la Direction pour l'intégration européenne, notamment de ses capacités en matière de coordination de l'aide.
- *Législation efficace en matière de défense des droits de l'homme* - Adopter et appliquer la législation en suspens pour favoriser le retour des réfugiés. Élaborer, adopter et mettre en œuvre notamment la législation sur le fonds pour le retour des réfugiés en BiH. Achever la mise sous contrôle de la BiH des organismes de défense des droits de l'homme. Veiller à ce que les affaires non résolues par la Chambre des droits de l'homme soient traitées et que les responsabilités de la Chambre soient transférées à la Cour constitutionnelle. Garantir un financement adéquat de la Cour. Faire en sorte que la pleine responsabilité sur le plan national soit assumée par le médiateur central et aller de l'avant dans la fusion des charges des médiateurs aux niveaux central et des entités.
- *Un pouvoir judiciaire efficace* - Adopter la législation établissant un seul conseil supérieur des juges et des procureurs pour la BiH afin de consolider l'autorité chargée des nominations dans les tribunaux des entités et de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'ensemble de la BiH. Veiller à ce que la Cour d'État dispose d'un personnel et d'un financement adéquats.

- *Lutte contre la criminalité, notamment la criminalité organisée* - Développer, au niveau national, une capacité d'application de la loi, en consacrant les ressources et les équipements nécessaires au bon fonctionnement du service de renseignement et de protection de l'État et du ministère de la sécurité de BiH. Procéder à une réforme structurelle de la police en vue d'une rationalisation de ses services.
- *Droit d'asile et migration* - Veiller à la mise en place et au bon fonctionnement de structures adéquates chargées des questions de droit d'asile et de migration.
- *Réforme de la douane et de la fiscalité* - Procéder à la mise en œuvre des recommandations de la commission de la politique de la fiscalité indirecte. Veiller à l'adoption par le Parlement de la loi sur l'autorité chargée de la fiscalité indirecte, y compris la législation d'habilitation correspondante. Garantir la mise en place, notamment la nomination d'un directeur pour l'autorité chargée de la fiscalité indirecte, et le bon fonctionnement de la nouvelle autorité douanière. Aller de l'avant dans les travaux préparatoires à l'introduction de la TVA afin de respecter les délais.
- *Législation budgétaire* - Adopter et commencer à mettre en œuvre une loi budgétaire couvrant la planification et la prévision budgétaires pluriannuelles et commencer à élaborer un compte consolidé des administrations publiques.
- *Pratique budgétaire* - Prendre des mesures afin de répertorier tous les revenus des pouvoirs publics aux différents niveaux de gouvernement, y compris les aides non remboursables et d'autres formes d'aide internationale.
- *Des statistiques fiables* - Mettre en œuvre la loi sur les statistiques afin de mettre en place un système performant de statistiques définissant clairement les responsabilités et les mécanismes de coordination.
- *Une politique commerciale cohérente* - Mettre en place une politique commerciale cohérente et procéder à une révision complète de la législation en vigueur afin de garantir une politique rationnelle en matière de zones franches. Pour promouvoir les exportations et améliorer les normes tout en progressant vers un espace économique unique, établir au niveau de l'État un office phytosanitaire et des mécanismes de certification ainsi que d'autres procédures qui soient compatibles avec la législation communautaire, en vue de l'exportation des produits animaux.
- *Marché intégré de l'énergie* - Mettre en œuvre des plans d'action au niveau des entités en vue d'une restructuration du marché de l'électricité.
- *Développement de l'espace économique unique de la BiH* - Mettre en place le Conseil de la concurrence. Introduire dans son ordre juridique des dispositions concernant la reconnaissance mutuelle des produits et mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire un régime efficace et cohérent pour les marchés publics. Supprimer toutes les obligations redondantes concernant les licences, les permis et tout type d'autorisation similaire afin que les fournisseurs de services (notamment les établissements financiers) puissent travailler sur l'ensemble du territoire de la BiH sans avoir à se conformer à des exigences administratives inutiles. Créer un registre unique des entreprises qui soit reconnu dans toute la BiH.

- *Service public de radio-télédiffusion* - Adopter une législation conforme aux normes européennes et aux accords de paix de Dayton - Paris et prendre des mesures pour assurer la viabilité à long terme d'un service public national unique de radio-télédiffusion pour la BiH, indépendant sur le plan rédactionnel et financier, dont les diffuseurs qui en font partie partagent une infrastructure commune.

Recommandations

La Commission européenne considère que la BiH devrait être en mesure de s'atteler à ces priorités dans le courant de 2004 à condition qu'elle continue à fournir des efforts soutenus. La Commission européenne statuera sur une recommandation de décision du Conseil en vue de l'ouverture de négociations pour un ASA avec la BiH dès qu'elle aura établi que des progrès substantiels ont été accomplis dans la réalisation des priorités exposées ci-dessus. La Commission espère que cela sera possible à la fin de 2004 mais tout dépendra des efforts consentis et des progrès réalisés par la BiH. Si les progrès sont insuffisants, la Commission ne sera pas en mesure de recommander l'ouverture de négociations en vue d'un ASA.

Si la progression vers un ASA est largement du ressort de la BiH et dépendra de la capacité de cette dernière à réaliser avec succès les priorités définies dans la présente étude, la Commission européenne continuera de soutenir les efforts de réforme de ce pays. La Commission propose d'intensifier le dialogue politique avec la BiH, notamment par des réunions plus fréquentes de la task force consultative. En outre, les rapports annuels dans le cadre du Partenariat européen permettront de mesurer les progrès et de définir des priorités d'action globales. D'autres nouveaux instruments identifiés au Conseil européen de Salonique seront utilisés. Le programme CARDS continuera de fournir une aide ciblée. En outre, la BiH sera toujours éligible au financement par d'autres instruments communautaires tels que les prêts de la BEI et, à titre exceptionnel, l'assistance macrofinancière.

La BiH s'est également engagée dans plusieurs autres réformes fondamentales essentielles à la stabilisation de la paix dans le cadre des accords de paix de Dayton - Paris. Celles-ci ne relèvent pas du champ d'application immédiat de la présente étude et portent sur des domaines tels que la défense, les services secrets et la réforme de l'administration de la ville de Mostar. Elles ont toutes une incidence fondamentale sur la capacité de la BiH de fonctionner comme un État démocratique moderne et candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne. La Commission européenne soutient fermement ces efforts qui attestent de la volonté de la BiH de procéder aux réformes requises pour s'intégrer aux structures européennes et attend des autorités de ce pays qu'elles les mettent en œuvre dans le délai prévu de l'année 2004. De même, en tant que membre du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, la Commission européenne soutient fermement le programme de réforme du Haut représentant/représentant spécial de l'UE et attend des autorités de la BiH qu'elles coopèrent pleinement à ce processus au cours de l'année prochaine, ce qui constituera une preuve supplémentaire de leur engagement dans les réformes nécessaires à la progression de ce pays sur la route vers l'Europe. Ces aspects seront également être pris en considération par la Commission lorsqu'elle évaluera si les conditions requises sont satisfaites pour se lancer dans un ASA.

Liste des abréviations

ACGP	Accord-cadre général pour la paix (accord de Dayton)
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALE	Accord de libre-échange
ASA	Accord de stabilisation et d'association
BHAS	Office statistique de Bosnie-Herzégovine
BiH	Bosnie-Herzégovine
CAFAO	Bureau d'assistance fiscale et douanière
CARDS	(programme d') Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation
CE	Communauté européenne
CEI	Initiative centre-européenne
CPI	Cour pénale internationale
CRA	Agence de régulation des communications
CRPC	Commission du contentieux relatif aux biens immobiliers
CTF	Task Force de consultation
DEI	Direction pour l'intégration européenne
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EEE	Espace économique européen
FBiH	Fédération de Bosnie-Herzégovine
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HJPC	Conseil supérieur des juges et des procureurs
HRC	Chambre des droits de l'homme
IED	Investissement étranger direct
IFOR	Force de mise en œuvre

IPTF	Groupe international de police
ITA	Autorité chargée de la fiscalité indirecte
JAI	Justice et affaires intérieures
MCA	Mesure commerciale autonome
MOFTER	Ministère du commerce extérieur et des relations économiques
MPUE	Mission de police de l'UE
NPA	Nation la plus favorisée
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OHR	Office du Haut représentant
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PBS	Système de radio et télédiffusion publique
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIC	Conseil de mise en œuvre de la paix
PME	Petite et moyenne entreprise
PSA	Processus de stabilisation et d'association
RDT	Recherche et développement technologique
RS	Republika Srpska
SAI	Instance supérieure d'audit
SECI	Initiative de coopération en Europe du Sud-Est
SEECF	Processus de coopération en Europe du Sud-Est
SFOR	Force de stabilisation
SIPA	Service national de renseignement et de protection de l'État
SNF	Service national des frontières
TAIEX	Bureau d'échanges d'informations sur l'assistance technique

TIR	Transport international rapide
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UN	Nations unies
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés