

DAYTON, TRENTE ANS APRÈS : LA FRAGILITÉ D'UN ÉTAT ET LE DÉFI D'UNE COHÉRENCE EURO-ATLANTIQUE

Giulia PRELZ OLTRAMONTI



La Belgique a participé à IFOR avec - entre autres - un bataillon d'appui logistique en collaboration avec le Luxembourg, la Grèce et l'Autriche (BE-LU-G-A)

© BE Defence - DG Stratcom

Verjaardagen zijn niet alleen een gelegenheid om te herdenken, maar ook om de trajecten te evalueren die volgen op beslissende historische gebeurtenissen. Dertig jaar na de vredesakkoorden van Dayton is Bosnië en Herzegovina (BiH) nog steeds een land in vrede, maar wel diep verdeeld. Deze verjaardag valt samen met wat men kan beschouwen als een annus horribilis voor het land: de president van de Republika Srpska (RS), de Servische Republiek-entiteit van BiH, werd afgezet omdat hij separatistische initiatieven had gesteund. Hij reageerde daarop door wetten aan te nemen die de aanwezigheid van centrale staatsinstellingen op het grondgebied van de RS strafbaar stellen. Deze crisis illustreert perfect de spanningen die inherent zijn aan de naoorlogse constitutionele structuur van Bosnië en het onvoltooide project van staatsconsolidatie.

Dr Giulia PRELŽ OLTRAMONTI est chercheuse au Centre d'études de sécurité et défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense (IRSD). Son domaine d'intérêt est le voisinage sud-est.

L'ACCORD-CADRE DE DAYTON : METTRE FIN À LA GUERRE, INSTITUTIONNALISER LA DIVISION

L'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, connu sous le nom d'accord de paix de Dayton (*Dayton peace agreement* – DPA), a été négocié en novembre 1995 à la base aérienne de Wright-Patterson, près de Dayton, dans l'Ohio, et signé à Paris le 14 décembre de la même année. Ce traité a mis fin à une guerre dévastatrice de trois ans et demi, qui s'inscrivait dans le cadre de la dissolution violente de la République fédérale socialiste de Yougoslavie.

Le DPA comprenait une annexe qui énonçait la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (annexe IV), divisant l'État en deux entités autonomes – la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH), à majorité bosniaque et croate, et la Republika Srpska (RS), à majorité serbe – ainsi que le district autonome de Brčko.¹

¹ “The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Office of the High Representative,” consulté le 30 octobre 2025, <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/>.

Chaque entité s'est vu accorder des pouvoirs étendus, laissant le gouvernement central faible et fragmenté. L'accord visait à instaurer la stabilité grâce au partage du pouvoir entre les différents groupes ethniques, mais il a institutionnalisé les clivages qu'il cherchait à transcender. Les élections sont devenues des compétitions au sein des circonscriptions ethniques plutôt que des affrontements de programmes politiques, et la légitimité politique continue encore de découler de la représentation ethnique plutôt que de l'engagement civique.



© WikiEditor2004, CC0, on Wikimedia Commons

Depuis le début, les élites politiques ont constamment mobilisé la rhétorique ethnonationaliste pour préserver leur position dominante. Ce recours aux discours ethniques a étouffé un possible développement de gouvernance inclusive et de

réconciliation, transformant le cadre de Dayton en un instrument d'immobilisme politique plutôt que d'intégration. Si l'accord a mis fin aux effusions de sang, il a également figé les lignes de conflit, perpétuant les divisions dans une paix fragile.

Le DPA a confié le volet militaire à la Force de mise en œuvre (Implementation Force – IFOR), une force dirigée par l'OTAN qui a succédé à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), avant d'être remplacée à son tour par la Force de stabilisation (SFOR) en 1996 suivie de la force de l'Union européenne Althea (EUFOR Althea) en 2004. Il a également confié le volet civil au Bureau du Haut Représentant (BHR), doté de pouvoirs étendus pour garantir le respect de l'accord et surmonter les potentielles obstructions des acteurs nationalistes.² Ces « pouvoirs de Bonn » ont permis d'imposer des lois nationales, maintenant de la sorte un niveau minimum de fonctionnalité quand les figures de proue nationalistes allaient au blocage.

Cependant, la présence durable du BHR met en évidence un paradoxe : bien qu'indispensable pour empêcher l'effondrement, elle entrave le développement d'institutions nationales autonomes. La souveraineté de la Bosnie est donc restée conditionnelle et supervisée de l'extérieur. La paix est assurée, mais l'État n'a jamais pleinement intériorisé la capacité de se gouverner lui-même.

GOVERNANCE ENTRAVÉE ET PARALYSIE POLITIQUE

Le paysage politique post-Dayton combine une stabilité formelle et un dysfonctionnement chronique. Le modèle « consociationnel »,³ basé sur des quotas

² Le BHR a été initialement institué avec le statut de mission diplomatique représentant la communauté internationale et chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord de paix. En 1997, son autorité et son budget ont été considérablement élargis (Gerrit S.A. Dijkstra et Jos C.N. Raadschelders, «The High Representative in Bosnia-Herzegovina: The Unusual Institutional Arrangement of a Non-Authoritarian, Yet Controlled, Democracy, » *World Affairs* 185, n° 2 (1 juin 2022) : 285–311).

³ Le modèle « consociationnel » est un modèle basé sur le « consociationalisme », aussi appelé « consociativisme », démocratie de concordance, démocratie « consociative », une théorie politique conçue pour gérer les conflits dans les sociétés marquées par de profondes divisions ethniques, religieuses ou linguistiques. Ce modèle encourage le partage du pouvoir entre différents groupes afin de garantir que chacun ait un rôle dans la gouvernance. L'objectif est de favoriser la coopération entre les élites de divers groupes afin de maintenir la paix et la stabilité. Des versions de ce modèle ont été intégrées dans les conceptions institutionnelles de plusieurs États, notamment en Belgique (Brian Barry, « The Consociational Model and Its Dangers, » *European Journal of Political Research* 3, n° 4 (1975) : 393–412 ; Michaelina Jakala, Durukan Kuzu et Matt Qvortrup, dir. *Consociationalism and Power-Sharing in Europe*. Cham : Springer International Publishing, 2018 ; Dave Sinardet, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? » *Pouvoirs*, n° 136 (24 février 2011) : 21–35).

ethniques et des droits de veto, a renforcé la dépendance mutuelle sans favoriser la coopération, débouchant, au fil des années, sur des obstructions continues dans des dossiers tels que les réformes institutionnelles, la modernisation économique et l'intégration euro-atlantique.

La rhétorique sécessionniste des dirigeants de la RS, en particulier sous Milorad Dodik, a mis à plusieurs reprises les limites de l'ordre constitutionnel à l'épreuve. Son défi à l'autorité judiciaire centrale et sa promotion d'une scission institutionnelle ont approfondi la polarisation et remis en question l'intégrité territoriale de la Bosnie. La destitution de Dodik en août 2025 a représenté l'apogée juridique et politique de tensions de longue date.⁴ Sous sa présidence, la RS a progressivement et graduellement poussé à la sécession pendant des années, sapant les institutions centrales et mettant en place une gouvernance parallèle. Lors de la crise récente de 2025, Dodik a fait adopter par le parlement de la RS une série de lois interdisant aux institutions judiciaires et policières bosniaques d'opérer sur son territoire, criminalisant même leur présence. Il a également instauré un registre des agents étrangers visant la société civile, et proposé des amendements constitutionnels pour créer des structures étatiques séparées, telles qu'une armée, une police des frontières et un parquet spécial.⁵ Bien que ces mesures aient été déclarées illégales par la Cour constitutionnelle, elles ont conduit à un recul partiel des institutions bosniaques et renforcent les tendances sécessionnistes.⁶ Ces décisions prises par les organes de la RS soulignent la fragilité de l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine.

⁴ Dodik, un homme politique serbe de Bosnie qui occupe une place centrale dans la politique de la Bosnie-Herzégovine depuis la fin des années 1990, a été officiellement démis de ses fonctions le 18 août 2025. La destitution de Dodik fait suite à sa condamnation en février par un tribunal bosniaque pour « actions séparatistes », qui comprenaient le blocage des décisions prises par la Cour constitutionnelle de Bosnie et le refus de publier les directives émises par le Haut Représentant, empêchant ainsi leur entrée en vigueur et violant le cadre constitutionnel du pays (Birte Julia Gippert, « Bosnia and Herzegovina in Crisis as Bosnian-Serb President Rallies for Secession », *The Conversation*, 17 juillet 2025). Condamné à 12 mois de prison, il lui était interdit de participer à toute activité politique pendant six ans. L'élection anticipée pour le remplacer à la présidence a vu, le 23 novembre 2025, la victoire de son candidat, le séparatiste Sinisa Karan.

⁵ Ismet Fatih Cancar, « How Bosnia Could Break Europe », *Foreign Affairs*, 9 avril 2025, <https://www.foreignaffairs.com/bosnia-herzegovina/how-bosnia-could-break-europe>.

⁶ Ces décisions ont été par la suite qualifiées par la Cour constitutionnelle bosniaque de tentative « d'abolir de facto l'autorité de l'État sur une partie de son territoire » (Azem Kurtic, « "Bosnia's Constitutional Court Scraps Serb Entity's Disputed Laws." », *Balkan Insight* (blog), 29 mai 2025, <https://balkaninsight.com/2025/05/29/bosnias-constitutional-court-scraps-serb-entitys-disputed-laws/>).

Si Dayton a créé un cadre de coexistence, sa conception ethno-territoriale rigide a enfermé la Bosnie dans un état de crise politique permanente, où chaque remise en cause de l'autorité expose les fondements fragiles de l'État.

UN ÉTAT CRÉÉ DE L'EXTÉRIEUR

Au cœur de la fragilité de la Bosnie se trouve une question plus profonde : est-ce que l'État est constitué par ses architectes externes ou ses acteurs internes ? L'accord de Dayton était moins le résultat d'un consensus interne que d'une imposition externe, un « consociationalisme imposé ».⁷ L'image de la cérémonie de signature à Paris en 1995, où les présidents de Bosnie, de Croatie et de Serbie étaient assis devant les dirigeants des grandes puissances réunis, symbolisait un acte international de création d'État. Mais alors que la communauté internationale, représentée par les États-Unis, l'UE et la Russie, garantissait l'existence de la Bosnie en tant qu'État, sa cohésion politique restait un projet *in fieri*.



© Presidential Executive Office of US
on Wikimedia commons

Signature de l'Accord à Paris le 14 décembre 1995⁸

⁷ Merdžanović, Adis, « 'Imposed Consociationalism': External Intervention and Power Sharing in Bosnia and Herzegovina, » *Peacebuilding* 5, n° 1 (2016) : 22–35.

⁸ Assis, de g. à dr. : le président de la République fédérale de Yougoslavie Slobodan Milošević, le président de la Croatie Franjo Tudman et le président de la Bosnie-Herzégovine Alija Izetbegović. Debout, de g. à dr. : le président du Conseil européen Felipe González, le président américain Bill Clinton, le président français Jacques Chirac, le chancelier allemand Helmut Kohl, le Premier ministre britannique John Major et le Premier ministre russe Viktor Tchernomyrdine.

La Bosnie-Herzégovine est ainsi apparue avec une souveraineté internationale, mais sans souveraineté nationale consolidée. Elle était reconnue au niveau mondial, mais fragmentée en interne et dépendante d'une gouvernance externe. Les pouvoirs de supervision du BHR, bien que conçus pour faciliter la construction de l'État, ont en fait perpétué le statut de protectorat de la Bosnie. Les efforts visant à promouvoir une appropriation locale ont souvent donné du pouvoir aux élites ethnonationalistes, qui ont exploité les faiblesses institutionnelles à des fins politiques.⁹

Les citoyens bosniaques, fragmentés en enclaves ethniques, restent privés d'une identité civique commune. L'État existe sur le plan territorial, mais pas en tant que communauté politique cohésive. La souveraineté est fragmentée entre des entités qui privilégient l'autonomie plutôt que l'unité, tandis que l'État central reste structurellement incomplet : un État créé de l'extérieur, mais jamais construit de l'intérieur.

ACTEURS EXTERNES ET NOUVELLE CONCURRENCE STRATÉGIQUE

La trajectoire de la Bosnie-Herzégovine depuis Dayton reflète les fluctuations de l'engagement international. Au départ, l'ordre d'après-guerre a été maintenu grâce à une présence internationale forte et à un consensus entre les pays garants de l'accord. Cependant, au fil du temps, l'engagement extérieur s'est érodé à mesure que l'attention mondiale s'est déplacée vers d'autres régions et que l'unité entre les acteurs internationaux s'est fracturée.

Ce vide a intensifié la concurrence stratégique dans les Balkans occidentaux. La Russie soutient les programmes nationalistes serbes et s'oppose à l'élargissement de l'OTAN, la Chine a étendu sa présence grâce à des projets d'infrastructure et à une

⁹ Faris Kočan, Ana Bojinović Fenko et Jure Požgan, « The Changing Role of the Office of the High Representative (OHR): From State-Building Organization to Fuel for Ethno-Nationalists, » dans *Shifting Paradigms: Three Decades after the Signing of the Dayton Peace Agreement*, dir. Hamza Preljević, Muhidin Mulalić, Emir Hadžikadunić et Mustafa Krupalija, 225–47. Cham : Springer Nature Switzerland, 2025.

diplomatie d'investissement et les acteurs occidentaux, bien que rhétoriquement engagés, ont eu du mal à maintenir une influence coordonnée. En 2021, Milorad Dodik, ainsi que la Russie et la Chine, se sont opposés à la nomination de Christian Schmidt au poste de Haut Représentant, sous prétexte d'un manque de consensus international et de transparence procédurale. Cependant, leur objectif sous-jacent était le démantèlement du Bureau du Haut Représentant, affaiblissant ainsi les mécanismes d'application de l'accord de paix de Dayton, une initiative conforme à leurs intérêts stratégiques.

Milorad Dodik est devenu une figure centrale dans cette lutte géopolitique. Soutenu par le président serbe Aleksandar Vučić, le Premier ministre hongrois Viktor Orbán et ouvertement appuyé par Moscou, le défi lancé par Dodik sert des ambitions révisionnistes plus larges. L'objectif stratégique de la Russie, qui consiste à déstabiliser les Balkans et à détourner l'attention de l'Occident de l'Ukraine, trouve un allié opportun dans l'obstructionnisme de la RS.



© Presidential Executive Office of Russia
on Wikimedia commons

Rencontre entre Milorad Dodik et Vladimir Poutine

Les réactions occidentales ont été inconsistantes. Depuis l'époque de la signature des accords de Dayton, l'Union européenne et plusieurs de ses États membres ont progressivement réduit leur soutien au BHR, le considérant comme un instrument obsolète de surveillance post-conflit incompatible avec la trajectoire d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'UE, qui selon eux devrait être guidée par des réformes internes et l'alignement sur l'acquis communautaire.¹⁰ Si l'UE et les États-Unis condamnent les actions de Dodik, seules des sanctions limitées ont été appliquées – et levées par l'administration Trump le 29 octobre 2025, sous l'influence de figures du mouvement MAGA.¹¹ Pendant ce temps, les réseaux de désinformation russes tels que Sputnik Srbija et RT Balkan amplifient les discours anti-occidentaux en BiH, sapant la confiance dans les institutions euro-atlantiques. L'indice de vulnérabilité 2020 de l'OTAN a identifié la Bosnie-Herzégovine comme étant très sensible aux ingérences étrangères, en raison de son alignement stratégique ambigu et de son parcours controversé vers l'adhésion à l'UE et à l'OTAN.¹²

Néanmoins, l'UE a cherché à redynamiser son engagement après l'invasion russe de l'Ukraine : la BiH a reçu le statut d'État candidat à l'adhésion en décembre 2022 et, en mars 2024, les négociations d'adhésion ont été officiellement lancées, sous réserve de la mise en œuvre de réformes clés en matière de gouvernance et d'État de droit.¹³ Il n'est pas certain que ces efforts renouvelés puissent inverser l'enlisement politique profondément enraciné.

¹⁰ Kurt Bassuener, « The EU's Humiliating Failure in Bosnia, » *Carnegie Endowment for International Peace*, 4 novembre 2021, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2021/11/the-eus-humiliating-failure-in-bosnia?lang=en>.

¹¹ Jacob Wendler, « US Lifts Sanctions on Putin Ally 'Bosnian Bear', » *POLITICO*, 29 octobre 2025, <https://www.politico.com/news/2025/10/29/milorad-dodik-sanctions-lifted-bosnian-bear-00628378>.

¹² Andi Hoxhaj, « Mounting Tension and Instability in the Western Balkans is Playing into Russia's Hands, » *The Conversation*, 16 avril 2024, <https://doi.org/10.64628/AB.jf43dvd4t>.

¹³ Dimitar Bechev, « Polarization Threatens to Derail Bosnia's EU Ambitions, » *Carnegie Endowment for International Peace*, consulté le 7 novembre 2025, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/04/polarization-threatens-to-derail-bosnias-eu-ambitions?lang=en>.

LES LIMITES D'UNE PAIX CONTRÔLÉE

Les accords de Dayton ont permis d'atteindre l'objectif nécessaire à l'époque, à savoir la paix, mais pas celui qui était finalement indispensable, à savoir la cohésion. L'État qu'ils ont créé n'était pas une communauté politique organique, mais un arrangement complexe destiné à prévenir la reprise du conflit. Ce modèle, soutenu par une surveillance internationale, a permis de gérer le conflit plutôt que de le résoudre.

Trois décennies plus tard, la Bosnie reste une expérience de souveraineté conçue de l'extérieur. Ses institutions fonctionnent, mais principalement grâce aux garanties internationales. Les élites politiques locales exploitent cette dépendance pour consolider leur domination, garantissant ainsi que l'accord de paix reste à la fois le fondement de la stabilité de la Bosnie et le plafond de son développement politique.

SÉCURITÉ ET STABILITÉ EUROPÉENNES : UNE FRONTIÈRE FRAGILE

La stabilité de la Bosnie-Herzégovine est directement liée à l'architecture de sécurité de l'Europe. Les Balkans occidentaux constituent l'une des frontières géopolitiques du continent, où se croisent des conflits non résolus et des influences extérieures concurrentes. L'instabilité persistante de la Bosnie offre un terrain fertile à l'ingérence russe, permettant à Moscou d'exercer une pression asymétrique sur l'OTAN et l'UE.

Si le programme sécessionniste de la Republika Srpska venait à gagner du terrain, cela démantèlerait non seulement le cadre constitutionnel de la Bosnie, mais déstabiliserait également le fragile équilibre post-yougoslave de la région. Les répercussions potentielles – nouvelle polarisation ethnique, déplacements potentiels de population et tensions transfrontalières – remettraient en cause la crédibilité de la gestion des crises et de la politique d'élargissement de l'Europe. Pour l'UE, le maintien de l'unité de la Bosnie n'est donc pas seulement une question de politique régionale, mais aussi de sécurité continentale.

VERS UNE COHÉRENCE STRATÉGIQUE DU SOUTIEN OCCIDENTAL

L'avenir de la Bosnie-Herzégovine dépend désormais autant de ses équilibres internes que de la capacité de ses partenaires extérieurs à adopter une approche cohérente et convergente. Trente ans après Dayton, il est dans l'intérêt stratégique des alliés occidentaux – avec, au premier chef, l'Union européenne et ses États membres – de s'engager de manière unitaire et durable dans le soutien à la construction étatique et à la consolidation de la souveraineté interne du pays. Cet engagement ne relève pas uniquement d'une solidarité post-conflit : il constitue un élément essentiel de la sécurité européenne, en tant que garant de la stabilité d'une région encore exposée aux influences concurrentes.

La BiH demeure un espace de rivalités géopolitiques où s'affrontent des projets politiques antagonistes. Si ce pluralisme d'intérêts ne peut être entièrement supprimé, il importe que le soutien occidental s'affirme comme univoque, coordonné et fondé sur des principes partagés. L'Union européenne, en particulier, soit transformer son rôle de gestionnaire du statu quo en celui de promoteur actif d'une souveraineté bosnienne fonctionnelle, capable d'intégrer la diversité tout en renforçant l'autorité de l'État central. Une position claire et concertée entre les partenaires occidentaux limiterait les ingérences extérieures et consoliderait la perspective d'une intégration euro-atlantique crédible.

Un tel repositionnement ne sera ni immédiat ni automatique. Il suppose une volonté politique soutenue, une meilleure articulation entre les instruments européens et transatlantiques, ainsi qu'une reconnaissance du fait que la stabilité des Balkans occidentaux fait intrinsèquement partie de la sécurité du continent. L'alternative – l'indécision, la fragmentation des approches ou la délégation implicite de l'initiative à des acteurs tiers – ne pourrait qu'aggraver les tensions existantes. Trente ans après Dayton, la responsabilité des partenaires occidentaux n'est plus seulement de préserver la paix : elle consiste bien plus à contribuer activement à l'émergence d'un État bosnien pleinement souverain et intégré dans l'espace européen.

*Mots-clés : Accord de paix de Dayton,
Balkans occidentaux, stabilité européenne, souveraineté.*

