



BOSNIE-HERZEGOVINE RENTREZ DANS L'EUROPE POUR SORTIR DE LA GUERRE ?

XAVIER BOUGAREL *

Sur le papier, la Bosnie-Herzégovine n'a jamais été aussi proche de l'Europe. Pour les citoyens bosniens, le signe le plus tangible de ce rapprochement est la décision prise en décembre 2010 par l'Union européenne de libérer le régime des visas qui leur était appliqué, un an après qu'une telle mesure ait été prise pour la Serbie, la Macédoine et le Monténégro. Mais le resserrement des liens entre la Bosnie-Herzégovine et l'Union européenne va bien au-delà de cette question de visas. D'une part, suite au désengagement des Etats-Unis, l'Union européenne a pris en charge l'essentiel des missions de maintien de la paix et de *state-building* en Bosnie-Herzégovine : le Haut Représentant de la communauté internationale est aussi l'envoyé spécial de l'Union européenne depuis 2002, la Mission de police de l'Union européenne (EUPM) s'est substituée à la Mission de police internationale (IPTF) en 2003, et une Force européenne (EUFOR) réduite a remplacé la Force de stabilisation (SFOR) en 2004. D'autre part, le processus devant conduire à l'intégration de la Bosnie-Herzégovine dans l'Union européenne a franchi une première étape importante avec la signature en juin 2008 d'un accord de stabilisation et d'association. Désormais, dans le processus de consolidation de l'Etat en Bosnie-Herzégovine, la « carotte » de l'Union

européenne est censée se substituer au « bâton » du Haut Représentant. La disparition de celui-ci est du reste en discussion depuis 2006, et les missions de l'EUPM et de l'EUFOR devraient prendre fin en 2011. Sur le papier toujours, la Bosnie-Herzégovine ressemble donc de plus en plus à un candidat ordinaire à l'adhésion à l'Union européenne, et doit être traitée comme tel.

Toutefois, alors même que sont célébrés les progrès de la Bosnie-Herzégovine sur la route de Bruxelles, les inquiétudes s'accroissent sur les évolutions politiques et sociales de ce pays. Certains parlent même de situation similaire à celle de 1991, à la veille de la guerre, et d'un possible retour de la violence. Qu'en est-il exactement ? La première moitié des années 2000 avait été marquée par de nets progrès vers une réintégration politique et sociale de la Bosnie-Herzégovine, avec le renforcement de l'Etat central au détriment de la Fédération croato-bosniaque et de la République serbe, la révision des constitutions des entités pour assurer une meilleure protection des groupes nationaux minoritaires, l'affaiblissement des partis nationalistes issus de la guerre, et l'accélération des retours dits « minoritaires ». Plus d'une fois, ces progrès avaient été obtenus grâce à l'utilisation des « pouvoirs de Bonn » par le Haut Représentant, lui permettant d'imposer des mesures législatives ou de démettre des élus ou des fonctionnaires s'opposant à l'application des accords de paix. Or, depuis 2006, les limites et la réversibilité de ces progrès apparaissent au grand jour : les tentatives de révision de la Constitution de l'Etat central en vue de sa mise en conformité avec les exigences européennes se sont toutes enlisées, les amendements aux constitutions des entités n'ont fait que complexifier davantage le fonctionnement des institutions, et les « retours minoritaires » se sont souvent avérés temporaires ou fictifs, et en tout cas trop peu nombreux pour remettre en cause l'homogénéisation des territoires issus de la guerre et du nettoyage ethnique.

Dans ce contexte, ceux-là même qui étaient considérés comme des « modérés » par la communauté internationale ont multiplié les rodomontades nationalistes et les propos

irresponsables, le Serbe Milorad Dodik menaçant ainsi d'organiser un référendum sur l'indépendance de la République serbe, et le Bosnien Haris Silajdžić réclamant la révision des accords de paix et la suppression des entités. Même les hommes politiques croates, sur la défensive depuis leur tentative d'« auto-détermination » en 2001, mise en échec par le Haut Représentant Wolfgang Petritsch, ont recommencé à demander la création d'une troisième entité croate lors de la campagne électorale de 2010. Les élections générales d'octobre 2010 ont confirmé la domination du SNSD (union des sociaux-démocrates indépendants) de Milorad Dodik en République serbe et ont signalé le retour en force du parti nationaliste HDZ au sein de l'électorat croate. La victoire du SDP social-démocrate au sein de l'électorat bosnien a été saluée par de nombreux observateurs, mais ses conséquences pour la stabilité politique de la Bosnie-Herzégovine restent incertaines, comme en témoignent ses difficultés à former une coalition gouvernementale au niveau de l'Etat central et de la Fédération, et l'incapacité au compromis de certains de ses dirigeants, qui n'a rien à envier à celle des nationalistes. Indéniablement, le climat politique s'est donc détérioré dans la deuxième moitié des années 2000, et les clivages politiques liés à la guerre restent encore très présents, quinze ans après l'arrêt des hostilités. L'entreprise de consolidation de l'Etat et de réconciliation des groupes nationaux conduite par la communauté internationale, et aujourd'hui par l'Union européenne, aurait-elle donc échoué ?

Pour le savoir, il faut s'interroger sur les raisons profondes de l'impasse actuelle. La première raison qui s'offre est le renoncement aux pouvoirs exceptionnels dits « de Bonn » du Haut Représentant. Celui-ci, très interventionniste entre 1997 et 2005, s'est progressivement effacé pour favoriser l'« ownership » et la responsabilisation des acteurs politiques locaux. L'enlisement des réformes institutionnelles et les dérives du discours politique depuis 2006 suggèrent que cet abandon des « pouvoirs de Bonn » a été prématuré, et que la présence d'un Haut Représentant actif et crédible reste nécessaire en Bosnie-Herzégovine. Mais l'interventionnisme du Haut Représentant avait aussi ses limites et ses effets

pervers, et il est difficile à maintenir alors que les priorités de la communauté internationale et des Etats-Unis en particulier ne se situent plus en Europe du sud-est.

Surtout, cette question du rôle du Haut Représentant risque de masquer des problèmes plus profonds. Personne n'a jamais nié le caractère complexe et paradoxal des accords de paix négociés à Dayton et signés le 14 décembre 1995. Mais, pour leurs architectes, ces accords n'avaient de sens que replacés dans un contexte plus général, de transition économique et politique devant permettre l'émergence de nouvelles élites politiques affranchies du nationalisme et donc, dans un deuxième temps, la refonte des institutions négociées à Dayton. Or, loin de s'effacer sous l'action conjuguée de la démocratie et du marché, les clivages sociaux et les réseaux clientélistes nés de la guerre se sont redéployés en leur sein, empêchant la société bosnienne de sortir de la guerre. Une illustration parmi d'autres de cette réalité est le poids des pensions militaires dans le budget des entités, et la capacité des organisations d'anciens combattants à se mobiliser dès que leur statut matériel ou symbolique est menacé. Cette imprégnation de la société bosnienne par la guerre apparaît aussi dans l'omniprésence des références à la guerre dans les médias. Si, en filigrane, les clivages et les buts de guerre datant de 1991 se lisent encore dans les discours politiques de 2011, c'est aussi, voire surtout, parce que la société bosnienne n'est pas encore vraiment sortie de la guerre, les diverses entreprises de justice transitionnelle ayant de ce point de vue échoué. Dans ce contexte, le risque de nouvelles violences est à prendre au sérieux, même si une guerre du type de celle qui a ravagé la Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995 n'est pas envisageable : les régimes politiques en place en Serbie et en Croatie aujourd'hui n'ont rien à avoir avec ceux de Slobodan Milošević et Franjo Tudjman dans les années 1990, et la démilitarisation de la Bosnie-Herzégovine est très avancée, les forces armées de ce pays ne comptant que 8 500 hommes, contre plus de 400 000 hommes mobilisés à la fin de la guerre.

Dès lors, l'illusion la plus dangereuse serait de croire que l'intégration européenne aura par elle-même les effets pacificateurs et réparateurs que n'ont pas eu la démocratie et le marché dans la première décennie de l'après-guerre. Les exemples de Chypre et de la Belgique suffisent pour montrer que l'intégration européenne ne suffit pas forcément pour régler un conflit intercommunautaire ou pour assurer la cohésion d'un Etat, qu'elle peut au contraire contribuer à dissoudre. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, il semble tout d'abord qu'après de la « carotte » de l'Union européenne, le « bâton » du Haut Représentant reste indispensable pour faire avancer voire pour imposer les réformes institutionnelles nécessaires, et pour sanctionner les comportements politiques qui constituent une menace pour la paix. Au-delà, il reste aux institutions européennes à réfléchir aux politiques économiques et sociales pouvant favoriser un dépassement des clivages sociaux nés de la guerre, et par là-même à un affaiblissement des anciens buts de guerre. Faute d'une prise en compte de ce contexte spécifique de sortie de guerre, l'Union européenne risque de voir la société bosnienne se fragiliser encore d'avantage, et d'avoir à gérer en Bosnie-Herzégovine de nouvelles situations de crise. Resterait alors à souhaiter qu'elle ne fasse pas preuve des mêmes divisions et des mêmes atermoiements que dans les années 1990...

***Xavier Bougarel est chercheur au Centre d'études turques, ottomanes, balkaniques et centrasiatiques (CNRS/EHESS)**