

LA BOSNIE-HERZÉGOVINE A L'HEURE DES DISCOURS SANS FIN(S)?

PAR

RENAUD DORLHIAC (*)

Depuis juin 2006 et la décision du Conseil de mise en œuvre des accords de paix (PIC) de s'engager sur la voie d'une clôture de la fonction de Haut-Représentant (HR), la place et les modalités d'exercice de la supervision internationale focalisent plus que jamais les attentions politiques en Bosnie-Herzégovine. Cette question, non tranchée depuis quatre ans, parachève les débats de longue haleine portant essentiellement sur l'équilibre souhaitable entre l'exercice par le HR de ses pouvoirs exécutifs – dits «de Bonn» (1) – et le besoin d'appropriation locale.

L'indécision qui affecte la supervision internationale en Bosnie-Herzégovine repose sur un double postulat : les limites atteintes par une action internationale appliquée à un Etat «méconnu», toujours structuré par la situation prévalant avant guerre, et l'affirmation de la perspective européenne comme moteur de réformes approprié. Faute d'analyse poussée des évolutions de la société bosnienne depuis la fin du conflit, la communauté internationale constitue le principal garant d'un Etat toujours plus distant des réalités locales. Les tensions irrésolues entre un cadre institutionnel insatisfaisant mais incontournable – induit par les Accords de Dayton – et une Bosnie-Herzégovine réelle mais ignorée faussent les termes du débat. Elles expliquent aussi en partie pourquoi, depuis quelques années, la dynamique relative enclenchée durant une décennie est en panne. Il est d'ailleurs symptomatique que les approches tour à tour libérale et intrusive, prônées par les derniers HR, n'aient produit que des effets limités. Il en va de même de l'engagement européen qui, de la création de la fonction de Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) en 2003, à la signature d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) en juin 2008, a suscité davantage de mouvements tactiques que d'avancées de fond. Les incessantes et fluctuantes prises de position sont le produit d'un système dans lequel personne ne se reconnaît mais que tout le monde utilise, comme si, lorsque le fond

(*) Chargé des questions balkaniques à la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère français de la Défense et membre du Pôle Balkans de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS, France), où il prépare une thèse de doctorat.

(1) Ces pouvoirs attribués en 1997 ont été conçus pour permettre au HR d'imposer aux parties, en cas de blocage, son autorité finale en matière d'interprétation des dispositions des Accords de paix de Dayton.

fait défaut ou semble hors d'atteinte, les apparences pouvaient sauver l'essentiel.

FORMES ET MÉFORME DE LA TUTELLE INTERNATIONALE

Le protectorat international, un tuteur immature?

Incapable de définir une vision cohérente pour la Bosnie-Herzégovine, la communauté internationale navigue à vue sur une base trimestrielle, entre deux réunions du PIC. Le désarroi bien réel qui entoure l'évolution de l'action politique internationale dans ce pays se masque pudiquement derrière l'énumération d'une cohorte de critères qui lui sont imposés et dont la principale vertu est bien de rassurer en jalonnant le chemin censé rapprocher – ou séparer – celui-là de l'entrée dans l'Union européenne (UE). L'approche retenue depuis le début de l'année 2008 fut conçue comme un argumentaire destiné à obtenir l'aval de la Russie à un report de la décision de fermeture du Bureau du HR. Elle marque l'abandon d'un calendrier précis de transition au profit d'un renforcement de la fonction de RSUE. Cette échéance est désormais subordonnée à la satisfaction préalable de cinq objectifs et deux conditions (2).

L'année écoulée souligne une nouvelle fois combien, dans un contexte de méfiance et de rivalité exacerbées, toute question technique est inévitablement politique. Les divergences de fond ont même évolué en un affrontement de plus en plus ouvert entre le HR et les représentants bosno-serbes. Les procédures judiciaires croisées entre le Premier ministre de la République serbe de Bosnie-Herzégovine (RS), Milorad Dodik, et le HR (3) ou le refus des autorités de RS de se plier aux injonctions de ce dernier (4) sont l'écume de tensions qui trouvent probablement leur origine dans la clôture envisagée de la fonction de HR. Ainsi, l'importante crise constitutionnelle provoquée en octobre 2007 par la tentative de contournement des blocages portant sur la réforme de la police – en modifiant les règles d'adoption des décisions au sein des instances supérieures exécutives et législatives – avait marqué la première manifestation de cet état d'esprit. Seul le recul du HR (5) avait alors rendu possible le compromis obtenu avec les formations gouvernementales – formalisé dans l'accord signé le 11 décembre à Laktaši,

(2) Les premiers concernent la résolution de questions centrales (renforcement de l'Etat de droit et du système fiscal), secondaires (répartition des propriétés étatiques et de défense) ou symboliques (statut du district de Brčko) pour le développement du pays. Les secondes portent sur la signature d'un ASA, ainsi que sur une évaluation positive de la situation politique.

(3) Le gouvernement de RS a entamé une procédure judiciaire contre l'adjoint du HR, suspecté de constituer un dossier sur les activités frauduleuses et les détournements de fonds du Premier ministre de RS et de son entourage.

(4) Les services de RS ont refusé, le 1^{er} octobre 2009, de prendre en compte les décisions du HR, en date du 18 septembre, imposant le règlement des derniers points permettant la finalisation du statut de Brčko.

(5) Début décembre, le HR dut promulguer une «Interprétation authentique» de sa décision du 19 octobre, tenant compte des objections des autorités de RS.

fief de M. Dodik (6). La volonté des autorités de RS de tirer profit de son affaiblissement, en résistant davantage à un usage du mandat exécutif préjudiciable à la préservation de leurs intérêts primordiaux, anime aussi les préparatifs d'organisation d'un référendum sur la légalité des décisions du HR.

Derrière l'opposition formelle aux tentatives répétées d'ingérence dans les affaires locales, la délicate question de la réforme constitutionnelle – définissant la place des trois peuples constitutifs de l'Etat bosnien : Bosniaques, Bosno-croates et Bosno-serbes – structure en filigrane le positionnement des acteurs. Quoique n'étant pas une condition officielle à la clôture de la fonction de HR, elle constitua le cœur même des propositions conjointes européenne et américaine, présentées aux principaux leaders politiques du pays convoqués sur la base militaire de Butmir, les 8-9 et 20-21 octobre 2009. L'idée sous-jacente était de relancer un processus au point mort depuis le printemps 2006 et avant l'entame de l'année 2010, marquée par la tenue des élections générales au mois d'octobre. Au-delà des divergences de fond, le rejet des propositions par la quasi-totalité des formations bosniennes sonne aussi comme un désaveu de pratiques prétorienne désuètes. La question n'est donc plus tant de savoir si la fonction de HR doit être close que de réfléchir au format et aux moyens du dispositif devant le relayer.

Le renforcement de la fonction de RSUE qui est censée en être le corollaire n'apporte qu'une partie des réponses. S'il annonce une meilleure coordination locale des instruments européens œuvrant en Bosnie-Herzégovine, il ne résout pas la question de la place et du rôle à accorder aux Etats et institutions non européens du PIC. Le poids de certains d'entre eux dans les affaires bosniennes (Etats-Unis, Russie, Turquie) requiert de trouver les modalités adéquates à la poursuite de leur engagement. Cet objectif devrait être d'autant plus accessible que les perspectives euro-atlantiques sont unanimement perçues comme un catalyseur des dynamiques bosniennes, au service d'une stabilisation durable du pays comme de la région. Il faudra néanmoins composer avec l'idée montante d'un découplage des fonctions de HR et de RSUE, de nature à rassurer les acteurs non européens dans un contexte de division des Etats membres.

Des acteurs militaires sur le déclin

Forte d'une situation sécuritaire stable et d'avancées politiques encourageantes au milieu de la décennie, l'opération européenne EUFOR-Althéa, lancée en décembre 2004 – en succession à l'opération otanienne SFOR –, s'est rapidement engagée sur la voie d'une réduction de ses effectifs et de

(6) L'accord porte sur la formation du Conseil des ministres, la mise en œuvre du plan d'action sur la réforme de la police – aboutissant concrètement à un report *sine die* des décisions – et diverses autres mesures (localisation d'une dizaine d'agences publiques) ou déclarations d'intention.

ses moyens. Décidé lors du Conseil européen de décembre 2006, le passage de 7 000 à 2 500 membres du personnel fut rendu possible par le recentrage de l'opération autour d'activités proprement militaires. Néanmoins, la détérioration du dialogue politique interne, à l'approche des élections générales d'octobre 2006, et l'appréhension entourant le déroulement des négociations sur le futur statut du Kosovo, incitèrent l'UE à faire preuve de prudence dans le rythme du désengagement militaire.

L'aboutissement – même imparfait – du processus politique au Kosovo et les difficultés rencontrées par l'OTAN en Afghanistan ont accru les velléités de départ du théâtre bosnien, alors que l'attention accordée au pays se trouvait renouvelée du fait des blocages politiques récurrents. Dans cette conjoncture nouvelle, marquée par une impatience croissante envers le maintien d'un *statu quo* militaire et une succession de retraits unilatéraux fragilisant les capacités d'action d'Althéa, certaines nations se sont fait l'avocat d'une clôture rapide de l'opération, arguant de la nature politique – et non plus militaire – des problèmes rencontrés. En conséquence, l'année 2008 fut marquée par la recherche d'accommodements entre partenaires européens et l'émergence d'une tentative de redéfinition de la stratégie militaire en Bosnie-Herzégovine – dont les deux pôles extrêmes mettaient aux prises une approche sécuritaire et une approche plus politique.

Les désaccords persistants débouchèrent sur l'adoption de principes consensuels, donc ambigus. Ainsi, la reconnaissance de l'achèvement des tâches militaires fut contrebalancée par le lancement de réflexions sur l'avenir de l'opération et sa subordination tacite à la clôture de la fonction de HR. Après des mois de divergences portant sur les modalités et le rythme de l'évolution d'Althéa, un consensus se dégagait en faveur du lancement d'une planification portant sur la constitution d'une mission de conseil et d'entraînement des forces armées bosniennes. Il fut toutefois convenu que ce travail ne préjugait pas de la décision politique qui, le cas échéant, pourrait privilégier des formules plus larges, allant du retrait de la présence militaire à son maintien en l'état. Cette formule de compromis – dont l'objectif réel est de repousser les arbitrages – connut de nouvelles évolutions en milieu d'année 2009, motivées par les contraintes militaires croissantes, conjuguées à une dégradation prononcée de la situation politique intérieure. Le compromis tant recherché entre les États souhaitant un positionnement clair sur l'évolution d'Althéa et ceux rétifs à tout signe de désengagement en Bosnie-Herzégovine n'aboutit que le 25 janvier 2010, au prix d'une combinaison des mandats exécutif (au moins jusqu'aux élections générales d'octobre 2010) et non exécutifs – en vertu de la mission de conseil et d'entraînement.

En outre, les tergiversations entourant l'évolution d'Althéa ne sont pas non plus sans incidences sur la présence résiduelle de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine. Alors que la tendance est à la réduction de sa présence dans

les Balkans, l'avenir du dispositif otanien est directement tributaire des décisions concernant Althéa. La mission européenne de conseil et d'entraînement entre potentiellement en concurrence avec les attributions résiduelles de l'OTAN – reposant pour l'essentiel sur l'accompagnement de la réforme de la défense. La constitution d'une structure militaire unifiée constitue d'ailleurs le principal succès de ces dernières années en Bosnie-Herzégovine. Celui-là a permis au pays de gravir rapidement, depuis 2007, les échelons devant conduire à une pleine intégration dans l'OTAN. Outre la participation à tous les grands programmes du Partenariat pour la paix, depuis novembre 2006, la Bosnie-Herzégovine bénéficie aussi d'un Dialogue intensifié avec l'OTAN – accordé lors du Sommet de Bucarest, au printemps 2008. Son admission au sein de la Charte adriatique (7), en début d'année 2009, devrait également lui permettre d'optimiser ses performances, même si le Plan d'action militaire (MAP) ne lui a pas été accordé en décembre dernier. Cet objectif d'intégration à l'OTAN, qui sous-tend la réforme de la défense, anime aussi la volonté bosnienne de contribution aux opérations extérieures (8).

La montée en puissance des instruments sécuritaires civils

Le lent délitement du dispositif militaire international traduit implicitement la prépondérance des problématiques civiles en Bosnie-Herzégovine. Celles-là sont appréhendées principalement à travers l'action déployée par la Mission de police de l'Union européenne (MPUE), première opération de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) (9). L'entrée en vigueur d'un mandat redéfini, à compter du 1^{er} janvier 2010, constitue l'ultime aménagement apporté à une mission originellement destinée à accompagner l'évolution du pays. L'accent mis sur le renforcement de la coordination entre les différentes composantes européennes en corrobore la forte dimension intégrée. Cet aspect résultait déjà de l'adjonction à l'opération EUFOR d'une composante de maintien de l'ordre, avec l'inclusion, en novembre 2007, de la Force de gendarmerie européenne (FGE), dont c'est le premier engagement opérationnel. Le recentrage récent du mandat de la MPUE autour de l'assistance à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, l'extension de son maillage territorial – avec l'ouverture de quatre centres régionaux – ou l'inclusion d'une dimension opérationnelle et non plus exclusivement de conseil laissent penser que les conditions minimales nécessaires à la conduite d'une action de fond en matière de sécurité

(7) La Bosnie-Herzégovine et le Monténégro ont été invités à prendre part aux travaux de la Charte adriatique, initiative américaine réunissant à l'origine l'Albanie, la Croatie et la Macédoine, en vue de leur cheminement vers l'OTAN.

(8) Le contingent de dix personnes, déployé au sein de la FIAS depuis mars 2009, devrait être augmenté en 2010.

(9) La MPUE est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2003. Fait singulier, elle a débuté son action préalablement à l'engagement militaire européen dans le pays.

intérieure sont désormais réunies. Cette évolution est d'autant plus significative que les premières années furent surtout consacrées à l'édification de cadres élémentaires, tels que l'adoption et l'harmonisation d'un dispositif législatif et réglementaire souscrivant aux normes européennes ou encore l'intégration des forces de police dans un dispositif centralisé plus ou moins consensuel.

Ce point fait cependant toujours l'objet d'âpres débats en Bosnie-Herzégovine. La Déclaration adoptée à Mostar, le 24 octobre 2007, subordonne l'accord donné par les principaux partis politiques à la réforme de la police voulue par l'UE à l'adoption de deux lois fondamentales de police (10), ainsi qu'à une future réforme constitutionnelle. Sans portée contraignante, cette déclaration constitua un geste tactique destiné à lever l'ultime condition bloquant la signature d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Commission européenne, plutôt que le reflet d'un consensus sur la place à accorder aux forces de police dans l'Etat bosnien. Comme souvent dans le pays, celle-là relève d'un dosage complexe entre les échelons locaux et central. Ainsi, les Bosno-serbes refusent tout chevauchement de la ligne inter-entités par les secteurs de police et s'opposent à toute mutualisation du commandement opérationnel. Il existe en revanche un consensus en faveur de la centralisation de certaines compétences (budgétaires, lutte contre la haute criminalité, gestion des frontières), même si l'attitude observée à l'égard des institutions censées les mettre en œuvre (Agence étatique d'investigation et de protection ou SIPA, Service étatique des frontières ou SBS...) est parfois ambiguë. Le pouvoir d'initiative, lui, a largement été conféré aux autorités locales, en vertu du principe d'appropriation locale désormais prôné par la communauté internationale.

DAYTON-PARIS OU LE DÉSACCORD DE PAIX

Le système induit par les Accords de Dayton est l'affaire des Bosniens avant d'être celle de la communauté internationale. Si l'architecture complexe mise en place avait pour vocation de mettre un terme au conflit, elle pose néanmoins les bases d'un système engageant pour l'avenir et problématique à beaucoup d'égards. Le fait qu'il ne soit pas investi de la même valeur par les différents protagonistes vient encore en compliquer les éventuelles évolutions. Des tentatives existent cependant, plus ou moins sincères, plus ou moins tactiques. L'accord de Prud, signé le 8 novembre 2008 par les trois principaux partis bosniaque (SDA), bosno-croate (HDZ BiH)

(10) Les lois sur le service de police et sur les fonctionnaires de police, adoptées en avril 2008, doivent encore entrer en vigueur. La première crée de nouveaux organes relevant directement de l'Etat central (Directorat pour la coordination des forces de police, Agence d'analyse médico-légale, Agence pour l'éducation et la formation professionnelle du personnel, Agence de soutien). La seconde institue, sous le contrôle du Parlement central, un Conseil de supervision des structures policières et deux Inspections générales des services de police.

et bosno-serbe (SNSD), constitue la principale manifestation récente d'effort de rapprochement des positions. Dégageant un consensus minimal sur des questions importantes (réforme constitutionnelle, recensement, propriété étatique, district de Brčko, Conseil fiscal et rétablissement du fonctionnement du Conseil des ministres), il recouvre peu ou prou les conditions posées à la fermeture du Bureau du HR. Objet de fortes compétitions intra-communautaires en Fédération, rapidement soumis à des interprétations divergentes de la part de ses signataires, cet accord a néanmoins le mérite de susciter le débat par les premiers intéressés. De façon plus ou moins explicite, celui-là tourne autour de trois paramètres fondamentaux intimement liés : l'Etat, le territoire et l'individu.

L'Etat en question

Les prises de position sur la place et le rôle accordés à l'Etat sont une constante de la vie politique bosnienne. Même si de tels débats s'inscrivent dans le processus constant de renégociation des rouages du pouvoir, l'antagonisme et la violence des positions exprimées soulignent tout autant la fragilité du système institutionnel issu des Accords de Dayton-Paris.

Alors que les Bosno-croates apparaissent relativement absents de débats qui échappent largement à leurs préoccupations immédiates, les divergences opposent principalement les Bosniaques aux Bosno-serbes. Tandis que les premiers perçoivent le système fédéral comme une anomalie temporaire produite par la guerre, les seconds présentent la préservation des entités comme un acquis incompressible. Entre ces deux positions antagonistes, l'essentiel du rapport de forces se décline autour du soutien apporté à des modèles étatiques concurrents, accordant une part plus ou moins large au centralisme. En outre, dans un cadre où les acteurs locaux se prévalent tour à tour de la lettre et de l'esprit des Accords de Dayton, la communauté internationale joue un rôle non négligeable en prenant fait et cause pour un renforcement du centralisme – tout en encourageant verbalement l'appropriation locale. Ce positionnement, curieux au regard de la préférence accordée dans la région aux modèles de décentralisation (Macédoine, Kosovo), suggère que, près de quinze ans après Dayton, l'action de la communauté internationale reste encore tributaire d'une lecture du conflit empreinte de morale et de culpabilité (11). Si cet aspect complexe de l'histoire douloureuse de la Bosnie-Herzégovine ne doit évidemment pas être occulté, il ne répond nullement aux besoins très concrets du pays.

D'ailleurs, le consensus qui existe dans le pays autour de l'inefficacité du système actuel est régulièrement réaffirmé par la classe politique bosnienne,

(11) A l'heure actuelle, nombre d'Etats (à commencer par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas) considèrent que, même en l'absence de tâche militaire, Althéa joue toujours un rôle stabilisateur incontournable auprès de la population bosniaque.

notamment en Fédération. Néanmoins, la suspicion générale entre les acteurs et les stratégies politiques intra-communautaires – conduisant certains à défendre (parfois) des positions contraires à leurs intérêts à long terme – sont autant de paramètres entravant la recherche de solutions pratiques. L'imbrication d'enjeux multiples favorise les stratégies dilatoires. Tel est notamment le cas des partis de la Fédération bosno-croate liant toute décision de fermeture du Bureau du HR à l'adoption préalable d'une réforme constitutionnelle. Tel est aussi le cas des Bosno-serbes qui, par le biais de mesures plus symboliques que pratiques, usent de tous les moyens possibles pour provoquer – et discréditer – l'usage des pouvoirs de Bonn. Ainsi, le rejet, par le gouvernement de RS, le 14 décembre 2009, de la décision de prolongation du mandat des juges et procureurs internationaux en charge des dossiers de crimes de guerre jusqu'en 2012 relève autant d'une exaspération profonde vis-à-vis d'une tutelle jugée de plus en plus partielle que d'une stratégie de provocation délibérée (12).

Le territoire en partage

Naturellement, la question centrale de l'Etat est indissociable du territoire qui lui est associé. Or, les termes du débat actuel dérivent de la profonde recomposition du territoire survenue durant la guerre et, plus particulièrement, de la large – mais incomplète – homogénéisation encouragée de part et d'autre. Dans la mesure du possible, le maillage territorial s'emploie à tenir compte de cet état de fait, là où la logique politique en refuse le principe. Le morcèlement du territoire est le fruit de logiques antagonistes. Son contrôle est l'objet de nombreuses compétitions partisans dans le pays. Dans cet ordre d'idée, chaque communauté cible le vecteur territorial qui lui semble le plus propice. Etriqués dans une Fédération croato-musulmane qui leur échappe partiellement, les Bosniaques défendent coûte que coûte le principe d'un contrôle étatique applicable à l'ensemble du territoire. Maîtres d'un territoire centralisé et fonctionnel – il n'y a aucun échelon intermédiaire entre les municipalités et l'échelon fédéral –, les Bosno-serbes restent arc-boutés sur la défense des entités. Les Bosno-croates, quant à eux, privés du poids démographique qui leur permettrait d'influer sur les affaires centrales ou d'entités, concentrent toute leur attention sur l'échelon local (municipalités et cantons).

La préférence accordée aux divers niveaux d'exercice du pouvoir explique nombre de positionnements, du refus des Bosno-serbes d'accepter tout empiètement ou ré-délimitation de leur République (13) à celui des Bosno-

(12) Une précédente résolution conditionnant à l'accord de l'ANRS tout nouveau transfert de compétences des entités vers l'Etat central et encourageant le lancement de procédures judiciaires contre les précédents transferts anticonstitutionnels de compétence (soit, les transferts imposés par le HR) avait déjà été adoptée le 14 mai 2009.

(13) Les Bosno-serbes préconisent la scission de la Fédération bosno-croate en deux entités distinctes, sans répercussion sur les limites de la RS.

croates d'accepter un compromis cédant aux Bosniaques le poste de maire de Mostar (14). Otages d'un partage qu'ils perçoivent comme injuste, les Bosniaques saisissent la moindre opportunité leur permettant d'amoinrir le rôle ou la symbolique des unités infra-étatiques. Même relayée avec moins de violence, il est illusoire de penser que l'importance des enjeux territoriaux a décliné ces dernières années. La suppression du qualificatif «bosniaque» de deux villes de RS (15) – dans le cadre de la loi sur l'organisation territoriale adoptée en avril 2009 – ou l'effort bosno-croate avorté de réactivation du Conseil inter-cantonal (16) – avec le soutien bosno-serbe –, le 9 décembre 2008, sont autant de manifestations de l'idéal persistant d'homogénéisation. De façon classique, le territoire n'est rien d'autre qu'un vecteur pour atteindre le groupe et, à travers lui, les individus qui le composent.

La communauté contre l'individu

La négation de l'individu est certainement l'un des principaux points d'accord entre les partis politiques bosniens. Même si le citoyen n'est pas totalement occulté du discours politique, on peut se demander dans quelle mesure son invocation ne relève pas de la simple stratégie. Hormis quelques petites formations politiques qui s'en font l'avocat sincère, l'usage qu'en fait un parti comme le SBiH tendrait à laisser penser que celui-là est surtout conçu comme un moyen de contrer les logiques communautaires des partis bosno-serbes et bosno-croates. Parmi les principaux partis de Bosnie-Herzégovine, rares d'ailleurs sont ceux qui résistent à cette approche exclusiviste (17). La conception de la place de l'individu dans la société a logiquement une forte incidence politique.

L'individu, concret ou abstrait (le citoyen), est le grand absent du paysage politique bosnien post-conflit – ce qui était déjà vrai auparavant. Les Accords de Dayton ont été conçus autour de clefs et de contrepois décisionnels collectifs – qu'il serait fastidieux d'énumérer. En outre, les principaux aménagements qui lui furent apportés sont allés dans le sens de leur complexification plus que de leur étiolement. Ainsi, les amendements constitutionnels d'avril 2002 étendaient à l'ensemble du territoire les droits des peuples constituants en introduisant à tous les niveaux administratifs

(14) Contrairement à l'accord passé avec le SDA en 2004, le HDZ refuse de céder à ce dernier le poste de maire de Mostar, vacant depuis les élections municipales d'octobre 2008 jusqu'au mois de décembre 2009. Outre la volonté de faire de Mostar la «capitale» bosno-croate, il est possible que les reculs électoraux du HDZ (notamment au profit du SDA en Bosnie centrale) motivent ce revirement. Seule une modification du statut de la ville, imposée le 14 décembre 2009 par le HR, permit de débloquer la situation.

(15) Bosanska Kostajnica et Bosanski Brod.

(16) Créé en début d'année 2001, ce conseil réunissant les trois cantons à majorité croate (n° 7, 8 et 10) était conçu comme un forum protégeant les intérêts croates dans le pays. Généralement perçu comme étroitement associé aux revendications croates d'auto-administration, il fut désactivé quelques mois plus tard, une fois apaisée la crise entre la communauté internationale et les dirigeants bosno-croates.

(17) Cela est principalement vrai du SDP – héritier direct du Parti communiste – et, dans une moindre mesure, du SBiH.

des mécanismes de représentation équitable et de contestation des dispositions discriminatoires. De même, le recours à la clause défensive de protection d'«intérêt national vital» (18) fut élargi.

La réactivation de la réforme constitutionnelle (en 2005-2006, puis 2009) relance les enjeux tournant autour des identités individuelles et collectives. La farouche opposition des Bosno-serbes à la suppression du droit de vote des entités – inclus notamment dans la proposition de Butmir – traduit une réelle crainte de dilution des prérogatives communautaires au profit de mécanismes majoritaires. Comme souvent dans la région, la forte valeur morale attribuée aux termes «majorité» et «minorité» peut expliquer le positionnement des acteurs. Ainsi, il est fréquent de voir un même parti ou une même communauté défendre des positions antagonistes en fonction de sa propre situation dans un contexte donné (19). Au-delà de sa dimension incantatoire, l'enjeu que revêt le «nombre» a donc des implications très pratiques. Il n'est dès lors pas étonnant que la perspective de l'organisation d'un recensement – normalement programmé pour 2011 –, le premier depuis 1991, suscite d'après discussions autour des critères d'identification. La mention d'indicateurs faisant apparaître les affiliations ethniques, religieuses et linguistique n'est pas partagée par tous. L'ampleur de cette question résulte de son impact sur le système institutionnel.

D'une identité bosnienne promue par l'Empire austro-hongrois au yougoslavisme, les échecs de définition d'une identité commune aux populations de Bosnie-Herzégovine restent un facteur peu expliqué. Dans la région, le nationalisme albanais a pourtant démontré que les lignes de partage confessionnelles pouvaient être partiellement transcendées au sein d'une idéologie fondée sur d'autres critères ethniques (la langue, en l'occurrence). La Bosnie-Herzégovine présentant une configuration théorique proche, il n'est pas incongru de penser que l'échec du projet national bosnien trouve son origine à l'extérieur du pays. L'hypothèse est d'autant plus séduisante que les identités émergentes sont généralement suscitées en réponse à des sollicitations externes.

DE LA DIFFICULTÉ D'ÊTRE SOI

Bosno-serbes et serbités

La possibilité d'établir des relations parallèles spéciales entre signataires, prévue par les accords de paix, ne s'est concrétisée qu'entre la RS et la Serbie. Un Conseil de coordination (– destiné à faciliter la mise en

(18) Le caractère flou de cette notion en facilite un usage politique.

(19) Par exemple, les Bosniaques sont favorables à l'introduction du scrutin majoritaire à l'échelon national, mais peuvent s'y opposer localement (Mostar), lorsque le rapport de force démographique n'est pas en leur faveur. La symétrie inverse vaut exactement pour les Bosno-croates.

œuvre des projets bilatéraux – (20) a récemment vu le jour. Les relations privilégiées entre Serbes, de part et d'autre de la frontière, s'ordonnent autour d'une défense commune de l'identité serbe. L'adoption par l'ANRS, le 21 février 2008, d'une résolution sur la «non-reconnaissance de la déclaration d'indépendance unilatérale du Kosovo et de Métochie» est, par conséquent, bien plus qu'un simple geste de solidarité bloquant une possible reconnaissance du nouvel Etat par la Bosnie-Herzégovine – alors que les Bosniaques et les Bosno-croates y sont favorables. *A contrario*, cette position devrait ramener les accusations de velléités séparatistes – souvent attribuées aux autorités de RS – à leur réelle dimension : celle d'une posture destinée à contrecarrer les risques de centralisme forcé, promu par les Bosniaques, ou d'empiètement sur la RS, voulu par les Bosno-croates. Il est vrai que les Bosno-serbes brandissent volontiers la menace du recours au référendum d'autodétermination – forgée au premier semestre 2006, dans les contextes conjugués d'intenses tractations en faveur d'une réforme constitutionnelle ambitieuse et d'imminence d'accession du Monténégro à l'indépendance.

Ce dernier pays occupe d'ailleurs une place singulière dans les relations que les Bosno-serbes entretiennent avec la serbité, comprise au sens large. L'un des principaux tours de force de Podgorica est d'avoir su se faire oublier dans les problématiques bosniennes. La distance croissante prise avec le régime serbe, durant les années 1990, le rôle subalterne du pays dans les moutures fédérales yougoslaves successives constituèrent généralement un contexte propice à l'édulcoration de ses responsabilités (21). Sans avoir naturellement l'impact de la Serbie, le Monténégro joue davantage comme un vecteur d'influence régional – principalement en RS orientale, où la proximité des populations atténue la séparation frontalière. L'affirmation du Monténégro comme acteur à part entière en Bosnie-Herzégovine est somme toute récente. La succession de déplacements officiels, depuis la fin d'année 2008, élève désormais les échanges à l'échelon étatique, soutenus par l'existence de nombreux projets économiques et stratégiques communs (22). Cette normalisation des relations bilatérales passe aussi par la reconnaissance et la réparation des torts passés. Les regrets officiels exprimés par le Président monténégrin à Sarajevo et l'ouverture à Podgorica, le 26 novembre 2009, du procès d'anciens responsables policiers monténégrins, accusés d'avoir abusivement renvoyé en Bosnie-Herzégovine plusieurs dizaines de réfugiés bosniens (musulmans et orthodoxes), par la suite exécutés pour la plupart d'entre eux, relèvent de cet effort.

(20) Le projet avait été réactivé dès 2006 par le précédent gouvernement serbe, conduit par M. Koštunica.

(21) Ainsi, la nationalité monténégrine de Radovan Karadžić est généralement passée sous silence.

(22) La réception à Podgorica du ministre bosnien des Affaires étrangères, le 25 janvier 2010, constitue le dernier exemple en date. La qualité des relations entre les deux Etats n'occulte pas le fait que l'accord de délimitation frontalière attend toujours d'être signé, depuis le début d'année 2009.

Au-delà de l'empathie compréhensible de Belgrade envers les intérêts de la communauté serbe en Bosnie-Herzégovine, les relations tendues de la RS avec la Fédération bosno-croate, le HR-RSUE ou la Croatie (23) sont préjudiciables à la stratégie du gouvernement démocrate au pouvoir en Serbie depuis l'été 2008. Dans le cadre des objectifs euro-atlantiques récurrents du pays et de la région (24), les autorités serbes s'efforcent, depuis de nombreux mois, de replacer les relations de bon voisinage au cœur de leur politique étrangère. La visite à Sarajevo du ministre serbe des Affaires étrangères, le 22 octobre 2009 (au lendemain de la seconde réunion infructueuse de Butmir), traduit on ne peut plus clairement la volonté serbe de normaliser ses relations avec la Fédération en général et la communauté bosniaque en particulier. Ce déplacement fut d'ailleurs suivi de la réception du Président de la République turque à Belgrade, les 26 et 27 octobre, d'où fut lancé un appel commun aux responsables bosniaques et bosno-serbes pour faire baisser les tensions. Cette évolution sous-tendait déjà la participation du Président serbe aux commémorations de Srebrenica, en juillet 2005, et les excuses alors présentées aux victimes. Elle anime également le projet d'adoption d'une résolution parlementaire condamnant le massacre de Srebrenica, annoncée par ce dernier le 13 janvier dernier.

Les liens personnels du Président et du chef de la diplomatie serbes avec la Bosnie-Herzégovine (25) ne sont peut-être pas étrangers à cette évolution; mais ils ne suppléent pas l'intérêt réel de la Serbie à ne plus endosser le mauvais rôle – si ce n'est à une stabilisation durable du pays et, ce faisant, des Balkans. Belgrade est trop consciente du parallèle établi trop systématiquement entre la situation actuelle en Bosnie-Herzégovine et son implication passée dans le conflit. Les efforts accomplis par le gouvernement dans la traque des criminels de guerre, comme les succès partiellement enregistrés (26), soulignent une indéniable volonté de normalisation. D'ailleurs, l'UE a finalement décidé de dégeler l'Accord intérimaire de libre-échange, le 7 décembre 2009, ouvrant la voix au dépôt de candidature serbe, le 22 décembre.

Pour autant, la capacité d'influence du gouvernement serbe sur son homologue de RS est sujette à caution. En dépit des convergences politiques réelles qu'entretiennent les partis au pouvoir en RS et en Serbie, le soutien fort et précoce apporté par le Premier ministre de RS à la recon-

(23) Le Premier ministre de RS s'évertue à stigmatiser l'attitude croate durant le conflit yougoslave et, de ce fait, à contrecarrer le processus de réintégration de la communauté serbe dans l'Etat croate. Ses propos critiques tenus à Zagreb le 31 mai 2008, devant le Conseil national serbe de Croatie, avaient ravivé la polémique.

(24) Les nombreux contacts étatiques de haut niveau qui se succèdent entre les deux pays, depuis l'automne 2008, sont généralement resitués dans cette perspective.

(25) Le président Tadić est né à Sarajevo, alors que le ministre Jeremić a une ascendance maternelle bosniaque.

(26) Alors que l'ancien chef politique des Serbes de Bosnie-Herzégovine, Radovan Karadžić, fut arrêté à Belgrade le 21 juillet 2008, leur ancien chef militaire, Ratko Mladić, demeure toujours officiellement introuvable.

duction de Boris Tadić à la présidence de Serbie était peut-être motivé avant tout par un besoin d'émancipation à l'égard de pratiques paternalistes du DSS et de M. Koštunica. Telle est sans doute la raison pour laquelle le gouvernement serbe ne néglige pas d'entretenir des relations avec les formations d'opposition bosno-serbes, y compris celles d'obédience radicale (27). Cela explique aussi la distance prise par Belgrade envers les déclarations de M. Dodik en faveur du droit des Bosno-serbes à l'autodétermination.

Les Bosno-croates : des Bosniens à part entière?

Les problématiques des communautés serbe et croate présentent beaucoup de similitudes, à ceci près que le principal défi de cette dernière est moins de se voir reconnaître que de trouver sa place en Bosnie-Herzégovine. En effet, bien qu'ayant initialement contribué à rendre avantageuse leur situation, certaines dispositions des Accords de Dayton se révèlent avoir des effets pernicioeux sur les Bosno-croates. Ainsi, l'octroi à cette communauté de la double nationalité bosnienne et croate constitue autant un facteur de stabilisation que de désengagement des problématiques internes du pays. L'important différentiel économique entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie active, en outre, des mouvements migratoires plus ou moins définitifs vers cette dernière avec, comme conséquence directe, une baisse du poids démographique de la communauté croate. Le sentiment de vulnérabilité – et l'approche défensive de la réforme constitutionnelle qui en résulte – se traduit de multiples façons. L'attachement ou le fort ressentiment envers certaines dispositions instaurées par les Accords de Dayton (en particulier la perpétuation de la Fédération bosno-croate, érigée en 1994 par les Accords de Washington), en apparence paradoxaux, se rejoignent dans une commune aspiration à préserver les acquis de l'identité croate. Seules ses manifestations diffèrent au gré des contingences et de leur instrumentalisation dans le cadre de relations politiques complexes.

L'éclatement de la représentation politique de cette communauté et la multiplication de stratégies politiques divergentes, depuis 2006, ont entraîné un amoindrissement de son poids politique. Ce constat a conduit à la recherche et à la réactivation de formules consensuelles au sein de la communauté croate. La déclaration signée à Kreševo par les partis nationalistes bosno-croates, le 21 septembre 2007, illustre le retour au premier plan d'une problématique reléguée dans l'ombre, depuis le printemps 2001 (28). Même si la ligne commune s'est depuis fissurée, l'effort de mobi-

(27) Six partis bosno-serbes d'opposition ont ainsi été reçus à Belgrade, le 16 octobre 2009, entre deux passages du Premier ministre.

(28) L'auto-administration temporaire proclamée le 3 mars 2001 par le Congrès national croate dans les zones de peuplement croate avait conduit à la destitution du leader bosno-croate Ante Jlavčić, le 7 mars, et au désaveu du HDZ par les autorités croates.

lisation des principales formations bosno-croates demeure. Il vise autant à se positionner face aux communautés bosniaques et serbes qu'à souder une communauté croate autour d'objectifs ethniques. L'élection à la présidence du pays d'un membre bosno-croate issu de la principale formation multiethnique du pays (SDP), les reculs électoraux rencontrés par les formations nationales bosno-croates hors d'Herzégovine – au profit de formations civiques ou bosniaques – sont toujours perçus comme un signe d'étiollement de la communauté.

Les flottements qui la parcourent ne sont peut-être qu'une étape consécutive à la distanciation des autorités croates des affaires internes de la communauté bosno-croate. Les connexions entre réseaux politiques croates de part et d'autre de la frontière (29), autrefois très étroites et occasionnant de multiples interférences, cèdent aujourd'hui la place à des relations recentrées sur l'échelon étatique. Le maintien d'une importante assistance financière et culturelle s'inscrit dans le cadre d'une meilleure association de la communauté croate à l'Etat bosnien, gage de sa stabilité comme de la préservation de l'influence de la Croatie. Cet aspect est d'autant plus important que Zagreb et Sarajevo entretiennent des relations ambivalentes. La persistance de différends bilatéraux au sujet de la délimitation frontalière, du débouché maritime de la Bosnie-Herzégovine ou encore de la gestion de l'énergie hydroélectrique produite localement grève les efforts d'amélioration de la relation bilatérale. Cet effort relève évidemment des relations de bon voisinage, critère fondamental dans le cadre d'une candidature d'intégration à l'UE. Il doit également être resitué dans un contexte potentiel de renégociation de la place de l'élément croate en Bosnie-Herzégovine. Le déplacement à Sarajevo du Premier ministre croate, le 3 novembre 2009, résulte de l'effort d'association de Zagreb (comme de Belgrade) au processus entamé à Butmir le mois précédent. Sans prendre fait et cause pour un modèle institutionnel particulier, Zagreb privilégie toutefois les formules enfreignant l'intégrité territoriale de la RS, à l'égard de laquelle elle fait preuve de méfiance (30). La Croatie se montre également d'autant plus vigilante envers la détérioration des relations politiques au sein de la Fédération que cette situation est susceptible de répercussions sur ses intérêts directs (31).

(29) Le HDZ BiH, le principal parti bosno-croate – fondé en août 1990 –, est une émanation du HDZ croate. Les Bosno-Croates (d'Herzégovine) ont longtemps joui d'une attention soutenue de la part des autorités croates – certains occupant d'importantes fonctions dans cet Etat.

(30) Le Président sortant de la République croate a défendu, le 19 janvier 2010, l'idée d'une intervention militaire en cas de convocation d'un référendum d'autodétermination en RS. Il avait précédemment dénoncé, le 25 novembre 2009, l'action de déstabilisation de la Bosnie-Herzégovine conduite par le Premier ministre de RS.

(31) L'existence de tracés concurrents de la portion herzégovinienne du corridor autoroutier européen V-C (devant relier Budapest à l'Adriatique) occasionne des frictions récurrentes entre formations croates et bosniaques. Dernière en date, fin août 2009, l'imposition d'un changement de tracé conduisit à un boycott d'une dizaine de jours des travaux du gouvernement de Fédération par les ministres bosno-croates.

Les Bosniaques, acteurs centraux et marginaux

La population musulmane représente l'autre versant des problématiques identitaires en Bosnie-Herzégovine. Même si, au cours des années 1990, nombre de personnalités originaires du Sandjak (32) ont encouragé les orientations panislamiques du principal parti bosniaque, le SDA, la marginalisation dont souffrent les parties serbes et monténégrines, dans leurs Etats respectifs, exclut toute forme de patronage vis-à-vis de Sarajevo. En outre, les évolutions stratégiques dans la région (indépendance du Monténégro en 2006, constitution d'une coalition gouvernementale démocratique et pro-européenne en Serbie en 2008) ont renforcé l'éclatement territorial et politique du Sandjak. Par ailleurs, la solidarité minimale des populations musulmanes des Balkans entre elles – dont l'alignement s'opère davantage selon des critères ethno-nationaux que religieux – prive la démarche bosniaque d'une forte résonance régionale. En conséquence, l'effort d'affirmation identitaire de la communauté musulmane de Bosnie-Herzégovine apparaît essentiellement comme un cheminement individuel, même s'il n'exclut pas des convergences circonstanciées avec un espace islamique élargi.

L'un des principaux enjeux du conflit en Bosnie-Herzégovine fut de redonner à la catégorie ethno-nationale «Musulmans» – définie par le régime titiste – la connotation religieuse dont elle avait été largement dépouillée. L'amalgame entre identité bosniaque et musulmane, opéré avec succès par le SDA, se double d'un attachement fort à l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, seul cadre permettant à la communauté musulmane de se maintenir sur l'ensemble du territoire et de rendre possible une forme de contrôle sur celui-là. Bien que répondant à un élan profond, les rapports de force durant et après le conflit ne permettent pas aux Bosniaques de remplir seuls cet objectif. La quête de soutiens internationaux a naturellement accru la dimension islamique de la cause bosniaque et suscité l'engagement, souvent concurrent, d'Etats (Turquie, Iran, Arabie saoudite), d'organisations (OCI (33)) et de structures directement intéressés au sort ou au développement de l'Islam. La stabilisation du pays comme de la région, leur avancée vers l'UE et l'omniprésence des acteurs «occidentaux» dans les décisions politiques du pays ont contraint les officiels bosniaques à restreindre le cercle de leurs solidarités musulmanes durant la dernière décennie. Cette évolution a naturellement profité à la Turquie, acteur en tous points acceptable pour les principaux décideurs internationaux (34). Toutefois, cette évolution conduit aussi les

(32) Bien que ne répondant actuellement à aucune délimitation administrative, le Sandjak chevauche des portions plus ou moins importantes des territoires bosnien, monténégrin et serbe.

(33) Organisation de la Conférence islamique.

(34) Membre de l'OTAN, la Turquie représente également l'OCI, seule voix «musulmane» habilitée à prendre part aux décisions politiques concernant la Bosnie-Herzégovine, au sein du Conseil de mise en oeuvre des Accords de paix (PIC).

dignitaires religieux à développer une stratégie plus offensive en tentant de promouvoir un Islam européen (35).

Quoi qu'il en soit, ces diverses tentatives de recentrage traduisent la très grande solitude d'une population bosniaque qui, bien que probablement majoritaire dans le pays, souffre d'un profond sentiment de marginalisation. Pourtant, même si le délicat traitement de la mémoire du conflit ou les mécanismes institutionnels érigés par les Accords de Dayton lui laissent un goût amer, le poids qu'elle occupe désormais en Bosnie-Herzégovine fait qu'elle détient les clefs lui permettant de déverrouiller cet Etat. Dans une région où chaque communauté craint par-dessus tout son déclassement (culturel, politique, social), il lui revient de faire les gestes qui dissiperont la méfiance et permettront enfin l'adoption des mesures nécessaires à l'essor du pays. Malheureusement, le positionnement des partis bosniaques à l'égard du recensement prévu en 2011 laisse penser que l'heure n'a pas encore sonné. Lier le processus à l'improbable mise en œuvre – de l'aveu même des dirigeants bosniaques – d'un ambitieux programme d'aide au retour des personnes réfugiées et déplacées sur leur lieu de résidence avant guerre et refuser l'inclusion de critères ethniques et religieux, au motif que cela légitimerait l'homogénéité de la RS, n'est pas le meilleur moyen d'appréhender les réalités du pays. Plutôt que de se focaliser sur un Etat qui ne sera plus tel qu'il a été, les dirigeants bosniaques gagneraient, au contraire, à avaliser un processus qui, établissant leur majorité dans le pays, poserait réellement les jalons des réformes à venir.

* *
*

En ce début d'année 2010, l'avenir du pays est réellement au cœur de toutes les attentions. L'échec du processus de Butmir, ainsi que les nouveaux reports de décisions concernant le lancement d'une transition des dispositifs internationaux militaires et civils suscitent de fortes interrogations sur le cours à donner à l'action de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine et, ce faisant, sur les attentes réellement portées sur les acteurs locaux. Si le moteur européen constitue vraisemblablement le seul levier capable de dépasser les Accords de Dayton, encore faut-il qu'il soit utilisé à bon escient et avec détermination, sous peine d'atteindre rapidement, lui aussi, ses limites.

Dans ce contexte où tout est motif à prétexte, il est remarquable que l'ensemble du spectre politique puisse se retrouver autour d'objectifs concrets et partagés. L'avertissement adressé par la Commission européenne, le 15 juillet 2009, en écartant la Bosnie-Herzégovine des pays

(35) La publication, à l'été 2005, d'une Déclaration des Musulmans européens, à l'initiative du Reis al Uléma Mustafa Cerić, lui a accordé la plus grande visibilité.

potentiellement bénéficiaires d'une libéralisation des visas au premier janvier 2010, a rapidement mobilisé les acteurs politiques autour d'un enjeu dont ils sont directement redevables auprès de leurs électeurs. Cette responsabilisation doit naturellement être recherchée à tout prix, ne serait-ce qu'en prenant le risque de faire évoluer notre approche, ainsi que les règles institutionnelles qui, peu ou prou, font le jeu d'acteurs locaux se rejoignent pour préserver leurs intérêts particuliers.

L'attitude constructive amorcée par la Croatie il y a plusieurs années et désormais relayée par le Monténégro et la Serbie facilite certainement cette évolution. Tout pousse les Bosniens à se recentrer sur eux-mêmes, à affronter leur passé comme rechercher les compromis indispensables. Sans doute est-il encore un peu tôt pour que les acteurs politiques se départissent de leurs méfiances et de leur sentiment de vulnérabilité, supposé ou réel. Les blocages durables de ces dernières années montrent clairement qu'un point de rupture a été atteint en Bosnie-Herzégovine et qu'une étape ultérieure, aussi imprécise soit-elle, est en train de voir le jour. Le temps où le «roi sera nu» n'est peut-être plus très éloigné, rendant les discours moins ardents mais plus denses.