

Comment réussir la paix dans une Bosnie restaurée dans sa souveraineté

Christophe Solioz, directeur du « Forum for Democratic Alternatives », et Svebor Andre Dizdarevic, professeur de relations internationales et de géopolitique à Lyon, montrent que huit ans après la signature de l'Accord de Dayton et quatre ans après l'instauration du Pacte de stabilisation pour l'Europe du Sud-Est, la communauté internationale a sous-estimé l'ampleur des résistances locales

Plus de dix ans après le début d'une guerre (1992) dont l'enjeu était la division de la Bosnie, quelque huit années après la signature de l'Accord de Dayton (1995), la Bosnie est toujours fragmentée, dans une situation économique très précaire, fortement dépendante de l'aide internationale et, surtout, politiquement instable.

Après avoir été trop longtemps spectatrice maladroite et impuissante, la communauté internationale s'est fortement investie par un ensemble de mesures sécuritaires, politiques et économiques, non sans commettre des erreurs qui se mesurent aux résultats obtenus jusqu'ici. Ainsi du Bureau du haut représentant de la communauté internationale en Bosnie (OHR), pendant plus de deux ans maillon faible du dispositif mis en place en Bosnie. C'est seulement fin 1997 que ce représentant devait obtenir des pouvoirs — jusque-là appelés dans le jargon « pouvoirs de Bonn » — lui permettant de contrer efficacement le séparatisme local, les forces nationalistes toujours bien en place, la corruption rampante ainsi qu'une économie mafieuse.

Début juillet 2003, un centre d'expertise berlinois — European Stability Initiative (ESI) — lance un pavé dans la marre en mettant en question le rôle du haut représentant ainsi que l'usage de ses pouvoirs coercitifs: l'effet pervers de l'action de la communauté internationale ne serait-il pas de renforcer la passivité ainsi que la dépendance de la société bosnienne vis-à-vis de l'étranger? Par exemple, à quoi bon demander aux citoyens de voter si en définitive c'est le haut représentant qui prend les décisions, court-circuitant ainsi toute procédure démocratique. D serait donc grand temps, selon cette étude, de mettre un terme à ce qui ressemble de près ou de loin à un protectorat et de traiter la Bosnie comme tout autre pays, en la laissant gérer au mieux et seule ses problèmes.

Si certaines remarques sont judicieuses, il n'en demeure pas moins que la thérapie proposée est inadéquate. Elle ne tient pas suffisamment compte de la complexité d'une situation kafkaïenne, de la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de transfert des pouvoirs progressive et adaptée et, surtout, de la persistance d'une politique d'obstruction de la part des partis politiques nationalistes à nouveau au pouvoir aujourd'hui, or cette raison, d'autres experts se sont maîtres — notamment en Bosnie — pour affirmer, a contrario, que le haut représentant doit poursuivre son action et faire un usage encore plus étendu de ses prérogatives. Ce point de vue re-

coupe celui de l'International Crisis Group (ICG) qui, dans un rapport public le 22 juillet 2003, affirme que l'action du haut représentant ne peut être que paradoxale: « Afin d'abandonner les « pouvoirs de Bonn », Paddy Ashdown devra à court terme en faire un usage plus intensif ». La politique très incisive de l'actuel haut représentant se trouve ainsi confortée, mais aucune stratégie de désengagement n'est clairement formulée. Le risque de cette position — qui donne l'illusion que le haut représentant dirige le pays, alors qu'il peut au mieux imposer des lois, mais pas les mettre en œuvre — est évidemment d'accroître l'état de dépendance de la Bosnie et de repousser d'autant le moment qui verrait cet État devenir enfin indépendant et souverain.

Au-delà de ces positionnements divergents, il nous semble indispensable d'esquisser une troisième voie. Concernant les « pouvoirs de Bonn », une option plus réaliste et satisfaisante consisterait à en faire un usage justifié et limité. Par la suite, le haut représentant pourrait au besoin toujours se prévaloir des mesures coercitives

En Bosnie comme au Kosovo, en Afghanistan comme en Irak la question posée est celle de savoir si, au-delà de l'intervention militaire, on peut exporter la démocratie

prévues par l'Accord de Dayton, mais il lui reviendrait d'occuper plutôt la place d'un arbitre ou d'un médiateur que celle d'un gouverneur. A cette réduction de l'interventionnisme doit correspondre une plus grande responsabilisation des citoyens et autorités politiques locales. Le tout est de savoir comment réussir une telle entreprise.

Or il se trouve que le transfert de responsabilités et de l'autorité est non seulement incontournable mais déjà engagé dans de nombreux domaines. Bien entendu, un tel transfert ne peut être que progressif, il nécessite un authentique partenariat entre les acteurs externes et internes ainsi qu'un processus de transfert clairement planifié. Le projet SUTRA en donne une bonne illustration: dans le domaine du retour des refu-

giés et personnes déplacées, le dispositif mis en place implique fortement les acteurs locaux tant à l'échelon municipal que national.

Mentionnons encore le processus de réformes sectorielles engagé en Bosnie depuis plusieurs années. Ainsi l'Accord de Mrakovic-Sarajevo, signé le 27 mars 2002 par des politiques bosniens modérés, prévoit que la Constitution octroie le même Statut, sur l'ensemble du territoire, aux trois peuples constituants — bosniaque, serbe et croate. Cet exemple illustre une tendance au soutien de plus en plus clair d'un État composé de citoyens et peuples égaux. C'est, de facto, un premier pas — si ce n'est en direction de l'abolition des entités — du moins en direction d'un dépassement significatif des tendances séparatistes. Get accord a également le mérite de mettre en évidence une stratégie permettant de dépasser les contradictions et insuffisances de l'Accord de Dayton par une politique des petits pas.

Somme toute, en Bosnie comme au Kosovo, en Afghanistan comme en Irak, la question posée est celle de savoir si, au-delà de l'intervention militaire, on peut exporter la démocratie. La récente défaite des partis modérés en Bosnie, l'assassinat de Zoran Djindjic à Belgrade, la lancinante question du Kosovo nous confrontent au constat suivant: huit ans après la signature de l'Accord de Dayton et quatre ans après l'instauration du Pacte de stabilisation pour l'Europe du Sud-Est, la communauté internationale a naïvement sous-estimé la complexité du terrain, l'ampleur des résistances au niveau local, ainsi que les difficultés inhérentes à toute transition et démocratisation.

Pour nécessaire et légitime qu'une intervention externe puisse être dans certaines circonstances, elle ne peut aboutir au résultat escompté que si elle accompagne un processus d'appropriation local — lui seul étant au final en mesure d'assurer le transfert de responsabilités et d'adapter aux circonstances locales les multiples stratégies importées par les différentes agences de la communauté internationale. Une telle politique, initialement introduite en Bosnie par Fanden haut représentant, le diplomate autrichien Wolfgang Petritsch, a été réaffirmée à sa façon par l'actuel haut représentant dans sa feuille de route, le « Mission Implementation Plan », datée de janvier 2003. Elle correspond aussi aux stratégies de différentes organisations non gouvernementales (ONG) et à l'action d'agences de coopération et de développement de différents pays, dont la Suisse.

C. S. et S. A. D.