

Congrès AFSP Paris 2013

ST 43 / Une échelle parmi d'autres ? La fabrique européenne des politiques de réconciliation

Coussot Romuald, Université de Strasbourg, SAGE, romuald.coussot@yahoo.fr

De la Communauté internationale à l'Union européenne : La fabrique des politiques de réconciliation en Bosnie-Herzégovine

Version de travail – Merci de ne pas citer

Bien que la guerre soit officiellement terminée en Bosnie-Herzégovine depuis les Accords de Dayton de 1995, les oppositions entre les communautés Serbe, Bosniaque et Croate ont pourtant conservé leur acuité. Si le conflit ne se manifeste plus par de la violence physique (bien que cela puisse encore être le cas), il est difficile de qualifier la situation comme un « état de paix », tant elle est critique. Autrement dit, les Accords de Dayton ont figé une situation de guerre sans guerre.

Aspect désormais bien connu, cet accord de paix négocié par la Communauté internationale a été signé pour mettre fin à la guerre et non pour construire la paix. Cependant, la Constitution temporaire qui en découle et qui a mis en place un système institutionnel reposant sur des bases de séparation ethnique est toujours en place. Le système fonctionne sur la relation entre les deux Entités qui séparent le pays (la Fédération Croato-Bosniaque et l'Entité serbe, la *Republika Srpska*) et les trois peuples constituants. Cependant, du fait des antagonismes très prononcés, la coopération est loin d'être au rendez-vous entre Serbes, Croates et Bosniaques.

Ces logiques d'affrontements politiques communautaires sont une des conséquences des dispositions institutionnelles. Elles ont des effets sur le processus d'ethnicisation en temps de paix. Même si la matérialisation en est différente, les logiques de guerre sont toujours à l'œuvre. Les violences symboliques ont remplacé les violences guerrières.

Suite à la guerre en Bosnie-Herzégovine, la gestion de crise et la politique de réconciliation entre les communautés dans le pays ont été perçus comme un test pour l'Union européenne. Il s'agissait d'ailleurs de la première mission militaire d'envergure pour l'UE et, à ce titre, elle a souvent été présentée comme une sorte de laboratoire pour l'Union européenne dans son rôle de réconciliation. Ainsi se joue la crédibilité de l'UE comme acteur de sécurité. La Bosnie-Herzégovine incarne en quelque sorte cette « gestion de crise à l'européenne » mise en avant par les acteurs européens. L'UE a pris le relais de l'OTAN et de l'ONU dans la gestion de ces missions dans le pays. Plus d'une vingtaine d'opérations et missions ont été mises en place dans le pays. C'est en Bosnie-Herzégovine que la Politique Européenne de Sécurité et de

Version de travail – Merci de ne pas citer

Défense (PESD) a connu ses premières actions d'envergure : la Mission de Police de l'UE (MPUE) a été la première mission importante et la mission militaire ALTHEA a constitué le plus grand déploiement de troupes de cette PESD. L'UE a donc souvent mis en avant avec fierté sa capacité à jouer le rôle de l'ONU et de l'OTAN, dans l'application des missions, sur le sol européen.

Au-delà de ces aspects grandiloquents de l'UE, la réalité des opérations de « gestion de crise à l'euro-péenne » et l'application concrète de « ces politiques de réconciliation en Bosnie-Herzégovine » sont loin d'être aussi reluisantes que ne le laissent penser les discours européens.

L'un des aspects central de cette politique de réconciliation réside dans la « politique de multiethnicité » de l'UE en Bosnie-Herzégovine puisqu'il s'agit en effet d'œuvrer aux rapports et à la coexistence entre les communautés Serbes, Bosniaques et Croates qui se sont fait la guerre. Ces rapports entre les communautés sont toujours institutionnellement définis par les Accords de Dayton, or, ceux-ci n'étaient pas tournés vers une logique de réconciliation mais davantage dans une politique de gel du conflit.

Dans cette optique de réconciliation entre les communautés en Bosnie-Herzégovine, nous analyserons comment se construit la politique de « multiethnicité » au sein des institutions européennes.

Sur la base d'entretiens semi-directifs réalisés avec les acteurs concernés au sein des Institutions européennes (Commission, Conseil de l'UE, Parlement européen, mais aussi du Bureau du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine), nous tenterons de « rentrer dans la boîte noire » de la fabrication de cette politique en question. Cette analyse du fonctionnement de travail de ces acteurs européens ainsi que des discours produits permettront ainsi de faire ressortir la substance de la politique de réconciliation mise en place.

Nous verrons que ces pratiques et discours révèlent en réalité une absence de stratégie de la part de l'UE et que la politique menée s'appuie davantage sur des discours symboliques que de véritables politiques mises en place. Pire encore, une sorte de « jeux de faux-semblants » s'est figé, à l'image de l'état de désarroi qui règne face à une situation bloquée.

De l'avis de bon nombre d'observateurs et d'acteurs, les Accords de Dayton négociés par la Communauté internationale ont été signés pour mettre fin à la guerre et non pour construire la paix. Cependant, la Constitution qui en découle (Annexe IV des Accords) et qui a mis en place un système institutionnel reposant sur des bases de séparation ethnique est toujours en place. Le système fonctionne sur la relation entre les deux Entités qui séparent le pays (la Fédération Croato-Bosniaque¹ et l'Entité serbe, la *Republika Srpska*) et les trois peuples constituants. Cependant, la coopération est loin d'être au rendez-vous en raison des antagonismes très prononcés. La Communauté internationale tente cependant de construire une paix durable au sein de ce système institutionnel. Alors que les acteurs internationaux font part de leur volonté de se retirer de Bosnie-Herzégovine depuis quelques années, ils se trouvent dans l'incapacité de le faire de peur que la situation ne prenne une tournure dramatique. Cette situation crée en conséquence des effets sur le pays.

¹ Egalement appelée « Fédération de Bosnie-Herzégovine » (FBiH) ou simplement « Fédération ».

Version de travail – Merci de ne pas citer

Désormais la Bosnie-Herzégovine se trouve avec les autres pays des « Balkans occidentaux » dans le processus d'adhésion à l'UE. Au-delà du processus d'eupéanisation « classique » propre à chaque pays sur la voie de l'UE, la Bosnie-Herzégovine doit également faire face aux tensions entre les communautés. Ces tensions qualifiées d' « ethniques » ont été figées par le système institutionnel issu des accords de Dayton.

Depuis bon nombre d'années, la politique de l'UE en Bosnie-Herzégovine se trouve dans une impasse. L'eupéanisation et la politique de réconciliation sont en panne par crainte d'une dégradation de la situation politique, voire d'une crise majeure allant vers de nouvelles fragmentations du pays, les acteurs de l'Union européenne se retrouvent contraints de lutter pour maintenir une forme de *statu quo*, quand bien même tous s'accordent à reconnaître que celui-ci est très loin d'être satisfaisant voire à l'origine de la situation problématique.

Le problème est donc à la fois très simple et très compliqué pour l'Union européenne dans sa politique : comment sortir la Bosnie-Herzégovine de son marasme à partir d'une situation politico-institutionnelle jugée néfaste par tous mais que personne ne souhaite ouvertement remettre en cause, de peur d' « ouvrir la boîte de Pandore » et ainsi d'aboutir à une situation encore plus catastrophique, voire irrémédiablement dramatique² ? Ainsi, face à ce casse-tête, la perspective européenne fait office de politique de réconciliation et d'eupéanisation.

Cette politique de réconciliation de l'UE se retrouve au cœur du processus d'eupéanisation et ces aspects peuvent être analysés sous l'angle des modifications des structures normatives et cognitives.

Interroger les acteurs européens en charge du dossier bosnien et s'intéresser aux discours produits est utile afin de rentrer dans la boîte noire » de la fabrication politique, et permet ainsi de faire ressortir la substance de la politique menée dans l'optique de réconciliation de la Bosnie-Herzégovine.

Derrière la politique de réconciliation en Bosnie-Herzégovine, l'enjeu des luttes interinstitutionnelles

L'eupéanisation peut être vue comme une politique publique menée par l'UE et entraînant des réformes dans l'Etat du pays inscrit dans ce processus d'adhésion. En tant que pays sur la voie européenne, la politique de réconciliation en Bosnie-Herzégovine se retrouve donc au centre du processus d'eupéanisation.

Ainsi l'eupéanisation et la politique qui en découle reposent sur un ensemble de représentations, de pratiques et de discours. Cependant, avant d'aborder ces aspects, nous ne pouvons faire l'impasse sur l'enjeu que représente la production de cette politique d'eupéanisation au sein des institutions européennes. Les différents entretiens menés ainsi que l'analyse des productions institutionnelles au sein de l'UE révèlent que la question de l'eupéanisation de la Bosnie-Herzégovine est utilisée comme un instrument ou un prétexte de définition et de redéfinition des compétences institutionnelles. Comme le dit Yves Buchet de Neuilly, « *« La PESC constitue l'un de ces jeux charnières, dans lequel se négocient et se renégocient les rapports entre diplomates politiques et acteurs de l'Europe communautaire.*

² La situation politique s'est dégradée depuis environ 2006 et une sorte de dégel du conflit semble être progressivement à l'œuvre.

Version de travail – Merci de ne pas citer

Lieu de rencontre, sans véritable arbitre, ce jeu constitue un glacis non consolidé des compétences, ce que les acteurs appellent « la zone grise entre le premier et le deuxième pilier, c'est-à-dire [les] actions qui ne relèvent pas de compétences communautaires explicites et qui ne relèvent pas non plus très explicitement du deuxième pilier ». Ce jeu d'interface entre le champ de la diplomatie politique et les champs de l'action extérieure communautaire est particulièrement propice à l'innovation institutionnelle »³.

Si à la Commission européenne on essaye de gommer les débats internes, germes de division, au Parlement il en est différent de par la nature politisée de l'institution. Au Parlement européen, il est plus fréquent d'exprimer des avis plus clivants sur tel ou tel acteur de l'institution. Au-delà de ces discours d'oppositions réciproques entre « diplomates » qui, en quelque sorte « tourneraient en rond » et ces « politiques » considérés comme « trop fougueux » lorsque la position diverge avec l'interlocuteur de la Commission et du Conseil, ces oppositions sont aussi la matérialisation d'enjeux. Les acteurs du Parlement européen tentent par différentes postures et procédés d'obtenir davantage de pouvoir dans le domaine de la PESC. L'exemple de l'investissement des parlementaires européens dans les questions sur le dossier bosnien illustrent ce qu'écrit Yves Buchet de Neuilly : « dans les enjeux intersectoriel de la PESC, les dispositifs institutionnels étaient sans cesse remis en cause, car l'enjeu était de taille : le contrôle de l'orientation général des instruments de pouvoir extérieur de l'Union européenne »⁴. Yves Buchet de Neuilly prend justement un exemple sur la Bosnie-Herzégovine pour illustrer ce flou : « En apparence, il est parfois bien difficile de distinguer l'action menée dans la PESC de l'action communautaire. Pourquoi l'observation électorale en Bosnie-Herzégovine est-elle menée dans le cadre de la PESC⁵ et l'observation électorale au Cambodge dans le cadre communautaire⁶ ? »⁷. Les actions ont beau être définies il subsiste toujours des flous sur une partie d'entre elles, et c'est au sein de cette partie que l'acuité des enjeux, et donc des rapports de force, est la plus forte. Les différents acteurs institutionnels s'affrontent pour définir et redéfinir ces zones de flou. Ils « tentent des coups ».

L'Européanisation comme stratégie européenne de réconciliation en Bosnie-Herzégovine

Une fois la guerre finie, l'Union européenne a très tôt intensifié ses liens politiques et économiques avec la Bosnie-Herzégovine, notamment avec les programmes stratégiques pour les « Balkans occidentaux ». Dès le début, ces initiatives et programmes ont été inscrits dans la perspective d'adhésion à l'UE. Non seulement il s'agit d'un référentiel d'analyse des acteurs européens et d'une doxa, mais cette perspective européenne a de plus souvent été utilisée comme « carotte ». Cette politique de la carotte et du bâton est l'un des aspects essentiel et caractéristique de la « stratégie européenne ». Nous justifions l'utilisation des guillemets car nous nous interrogeons sur le fait que l'UE ait réellement une « stratégie

³ Buchet de Neuilly (Yves), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 135.

⁴ Buchet de Neuilly (Yves), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 135.

⁵ Action commune du 10 juin 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'action de l'Union en soutien du processus électoral en Bosnie-Herzégovine, *Journal officiel*, n° L 168 du 06/07/1996, p.1.

⁶ Contribution de 9,5 millions d'euros au processus électoral (enregistrement et observation) au Cambodge en 1997 (mettre lien)

⁷ Buchet de Neuilly (Yves), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 135.

Version de travail – Merci de ne pas citer

européenne » à proprement parler. Dans tous les cas, stratégie ou non, il ne pourrait s'agir d'une « matière vide » et celle-ci reste donc à définir. Il y a certes des buts affichés, des stratégies mises en place par des acteurs dans une configuration donnée. Cependant, parler de « stratégie européenne », entendue comme une globalité, nous semble être erroné, et ce pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, cela supposerait une concertation importante, ou tout du moins minimale ce qui ne nous semble pas être le cas. Les entretiens réalisés au sein des institutions européennes révèlent que la coordination est loin d'être toujours le cas. Pire encore, il ressort de ces entretiens que les acteurs sont en réalité davantage inscrits dans des rivalités à la fois inter-institutionnelles et intra-institutionnelles. Ces jeux institutionnels, et les luttes entre acteurs qui les accompagnent, nous apparaissent comme supérieurs à une coordination minimale, élément nécessaire à la mise en place de ce que l'on pourrait nommer une « réelle stratégie européenne ».
- Certes une stratégie *a minima*, ou l'addition d'actions plus ou moins concertées pourrait au final bénéficier de l'usage des termes « stratégie européenne », mais cela revient à vider le terme de sa substance. Ce qui n'est pas en soi surprenant, eu égard au fait qu'il s'agisse d'un phénomène assez bien classique que l'on pourrait définir simplement : la politique use les mots. Il suffit de penser à des termes « fourretout » comme « la réforme », « le changement », « la rupture », etc. Le seul cas de l'UE sur la Bosnie-Herzégovine suffit à fournir des exemples : une simple lettre conjointe de dirigeants européens suffit à ce que les acteurs interrogés parlent de « la reprise en main européenne » (cf. exemple supra) ; un revirement d'une politique sectorielle et l'on parle de « rationalisation de l'action européenne » ;
- De plus, l'analyse du fond des actions menées et des discours recueillis auprès des différents acteurs européens en charge du dossier bosnien, révèle l'absence de vision en vue d'atteindre un objectif, aspect inhérent également à toute notion de stratégie.

Sémantiquement parlant, et au regard de définitions usuelles que l'on peut trouver du mot « stratégie », il est évident que l'usage du terme est erroné. Il s'agit plutôt d'une volonté performative ou bien de ce que l'on pourrait nommer usuellement « la méthode coué ». Au-delà de l'aspect purement sémantique, et comme nous avons essayé de le montrer, il ne convient pas de parler de stratégie européenne pour qualifier l'ensemble des actions menées par l'UE à l'égard de la Bosnie-Herzégovine. Les politiques menées et les actions qui en résultent, se mettent en place au gré des acteurs, des opportunités, des capacités, etc. autant d'aspects qui définissent une politique et non une stratégie.

Dayton : un frein à la politique de réconciliation en Bosnie-Herzégovine ?

« Il est indispensable que le pays devienne un État multiethnique démocratique et fonctionnel. »

Olli Rehn, discours au Parlement européen du 15 février 2006 sur les perspectives en Bosnie-Herzégovine.

Version de travail – Merci de ne pas citer

Cette phrase d'Olli Rehn, l'ancien Commissaire à l'élargissement, est révélatrice du flou du discours des acteurs européens. En effet, d'un côté dans divers textes officiels de l'UE il est reconnu que la Bosnie-Herzégovine « est un Etat multiethnique » et dans des discours comme celui-ci est exprimé la nécessité pour le pays de « devenir un Etat multiethnique ». Les acteurs institutionnels évoquent dans leur discours la nécessité de mettre en place un « Etat fonctionnel » (terme qui n'est d'ailleurs jamais explicité). Nous allons évoquer ici la « question de Dayton ». Autrement dit, de l'émergence d'une réflexion sur la structure institutionnelle issue des Accords de Dayton, d'un constat d'inefficacité et de non viabilité et ainsi de son éventuelle remise en question. Depuis 2000, des voix se font entendre pour « rouvrir Dayton » ou évoluer vers l'ère « Dayton II », c'est-à-dire modifier la structure institutionnelle du pays. La question peut en effet sembler légitime, puisque la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, n'a jamais été approuvée par le peuple, mais a été imposée par la communauté internationale au moment du règlement du conflit. De plus, élément symbolique majeur, cette constitution rédigée en anglais n'a même jamais été officiellement traduite dans la langue du pays.

Alors que la Bosnie-Herzégovine fonctionne très largement de manière divisée, de par le pouvoir très large accordé aux Entités, l'importance dévolue aux peuples constituants et le rôle de l'OHR, l'Union européenne tente depuis des années de faire émerger un pouvoir central fort. Cette tâche est d'autant plus difficile que la Constitution issue de Dayton avait comme finalité de diviser les belligérants et donc de séparer le pouvoir et d'assurer la protection des intérêts des peuples constituants. On peut trouver ici l'une des raisons des difficultés à modifier la physionomie de l'Etat allant dans un sens plus unitaire.

Il semble en effet difficile de mettre en place un système politique unitaire avec un cadre institutionnel qui repose sur un système « ethnique ».

Alors que tous les acteurs de l'Union européenne concernés sont conscients de la nécessité de sortir du cadre institutionnel et constitutionnel actuel, la question de l'« après-Dayton » est un sujet tabou, de l'aveu même de bon nombre d'acteurs interrogés (« ne pas rouvrir la boîte de Pandore » est une phrase qui revient comme une antienne).

Ainsi, face aux risques de dégradation de la situation politique, voire d'une crise majeure allant vers de nouvelles fragmentations du pays, les acteurs de l'Union européenne se retrouvent contraints de lutter pour maintenir une forme de *statu quo*, quand bien même tous s'accordent à reconnaître que celui-ci est très loin d'être satisfaisant voire à l'origine de la situation problématique.

La très grande majorité des entretiens réalisés au sein des institutions européennes évoquent la nécessité de ne pas s'écarter de Dayton par peur que les choses ne soient pires. A l'image de ces propos tenus par un administrateur à la Commission européenne : « *Bah si on sort de Dayton on réouvre la boîte de Pandore donc euh...ça peut être la RS, ça peut être les Croates, ça peut être tout autre chose.* »

Cette peur de « ne pas ouvrir la boîte de Pandore » se trouve renforcée par les déclarations de Milorad Dodik, dirigeant de l'Entité serbe. Ses déclarations provocatrices répétées et ses menaces de sécession, ont pour effet de favoriser le *statu quo*. En envenimant la situation politique, il a pour but de renforcer la situation institutionnelle actuelle. Cette stratégie porte ses fruits.

La question d'un « après-Dayton » reste très sensible au sein des institutions européennes. Le travail de terrain réalisé au sein des institutions européennes révèle cet aspect. Une certaine

Version de travail – Merci de ne pas citer

gêne est perceptible lorsque ce sujet est abordé. A plusieurs reprises, lorsque ce sujet a été évoqué, les acteurs ont expliqué que la question d'un « après-Dayton » était très délicate et qu'il était préférable de traiter de cette question « *out of the record* ». Voici un extrait d'entretien avec un administrateur à la Commission :

- **Monsieur R. :** *Mais un après-Dayton ça à l'air de... j'aime pas trop la formule parce que... euh... parce que c'est le truc... ça à l'air d'être le big bang quoi... et on n'est pas pour le big bang ici ! [rires]. Bon, tous ces trucs sur Dayton, j crois qu'il vaut mieux qu'on traite ça un peu... « out of the record »...*
- **R. Coussot :** *C'est un sujet délicat ?*
- **Monsieur R. :** *Ouai, ouai, quand même...*

Un entretien mené en mai 2011 à la Représentation permanente de la France auprès de l'union européenne est assez révélateur : « *c'est difficile de s'affranchir du cadre de Dayton, que le cadre soit imparfait, très bien, mais c'est difficile de le mettre en cause. C'est un saut dans l'inconnu ensuite. Qu'est-ce qu'on fait à la place, qu'est-ce qu'on dit ? [...] L'objectif de Richard Holbrooke en 95 c'est justement ne pas consacrer ce que les serbes avaient fait. [...] Donc de ce point de vue oui on se situe dans le cadre de Dayton et on considère que Dayton est un horizon qui n'a pas à être remis en question. [...]. Donc oui y'a un tabou [sur Dayton] ... justifié, euh à la fois émotionnellement et symboliquement et politiquement parce que il faut bien être conscient que c'est un cadre aujourd'hui qui est le seul cadre qui soit réellement pertinent.* »

Sur tous les entretiens menés, une seule personne (un *Desk Officer* à la Commission européenne) a un regard extrêmement critique sur Dayton, voici ses propos : « *Dayton a défini une sorte de consociation ethnique. Et cette logique, on doit le dire très clairement, n'a rien à voir avec l'UE au XXIème siècle. Ça ne marche pas. C'est pas possible qu'un juif ne puisse pas être élu en Bosnie-Herzégovine, dans la Bosnie-Herzégovine au XXIème siècle. [...] C'est une sorte de racisme qui est à la base des Accords de Dayton [...] Vous êtes déterminés de ce que vous pouvez être dans votre pays par votre ethnicité. ça ne marche pas dans l'Europe moderne, ça ne marche pas, c'est pas possible. [...] [La Constitution doit être basée] sur les droits d'une personne, pas sur les droits politique d'une ethnicité. [...] La guerre en Bosnie-Herzégovine a été probablement la dernière guerre raciste, motivée par le racisme en Europe. On a établi Dayton sur une logique de séparer les races. Mais c'était 50 ans trop tard. La guerre était trop tard. La solution était une solution des années 40. Une solution de 1940.* »

La difficile mise en place de la politique européenne en Bosnie-Herzégovine

L'un des éléments qui se dégage est la difficulté des acteurs européens à adopter un discours cohérent et uni et une position vis-à-vis de la Bosnie-Herzégovine dans son ensemble, mais aussi vis-à-vis de la *Republika Srpska* et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Les entretiens réalisés révèlent également un défaut de partage d'informations et de dialogue entre ces acteurs institutionnels dans la production d'analyses et dans les politiques menées.

Un aspect pusillanime et timoré se dégage des discours des personnes interrogées à la Commission européenne lorsqu'ils sont questionnés sur la structure institutionnelle que

Version de travail – Merci de ne pas citer

devrait prendre l'Etat bosnien et sur la politique de l'Union européenne sur cet aspect institutionnel. De l'aveu même d'un fonctionnaire de la Commission européenne :

- « *J pense que l'Union européenne a du mal à avoir un discours euh... mais c'est difficile... c'est impossible d'avoir un discours euh... très précis sur ce qu'on attend du pays en terme de gouvernance puisque comme je disais y'a... on veut pas remettre en cause Dayton... on veut pas donner à certains dans la RS un prétexte pour rouvrir Dayton mais en même temps la situation héritée de Dayton c'est pas optimal comme mode d'organisation pour un Etat membre* ».

Non seulement les entretiens font ressortir le flou sur les positions tenues par les acteurs européens, mais un manque de coordination institutionnelle si ce n'est parfois l'existence d'une concurrence institutionnelle sont à constater.

L'exemple de la lettre conjointe de l'UE de 2008 : la « nouvelle stratégie » pour la Bosnie-Herzégovine

Le 29 octobre 2008 une lettre conjointe de Javier Solana, Olli Rehn et Bernard Kouchner (respectivement Haut Représentant pour la PESC, Commissaire à l'élargissement et Ministre des affaires étrangères de la présidence européenne française) annonçait une nouvelle stratégie. Il s'agissait d'une lettre adressée aux dirigeants bosniens.

Cette initiative conjointe a été largement commentée dans la presse et l'on parlait de « *reprise en main de l'Union européenne* » et de « *nouvelle stratégie* » pour la Bosnie-Herzégovine.

Alors que je me trouvais à Bruxelles quelque temps après l'annonce de cette « nouvelle stratégie », je cherchais à comprendre ce qu'elle revêtait. Je fus surpris de voir que l'administrateur de la Commission des Affaires étrangères (AFET) du Parlement européen, qui s'occupe du dossier bosnien, n'avait guère plus d'informations que moi. Voici des extraits :

- **R. Coussot** : *Et donc vous ne savez pas en quoi consisterait cette nouvelle stratégie annoncée ?*
- **Monsieur G.** : *Franchement, je ne me fais pas de grande illusion, d'un côté j'aimerais bien avoir accès à ces documents, de l'autre côté j'ai fait poser la question par Mme Pack à M. Jouyet hier, la réponse n'était pas très... on avait posé la même question à la présidence du COPS la semaine passée... euh... bah oui il faut une nouvelle stratégie mais si on demande qu'est-ce qu'il y a derrière cette formule, ce titre, bon... pfff !*
- **R. Coussot** : *Mais vous pensez que c'est plus parce qu'il ne veulent pas vous le dire ou... ?*
- **Monsieur G.** : *Non, je crois qu'il y a une vraie difficulté parfois au niveau européen de formuler une stratégie, il y a une vraie difficulté. C'est pas seulement dû à une mauvaise volonté de la part des Etats membres, c'est dû à des agendas surchargés euh... et au fait que bon, il y a différentes positions autour de la table et qu'il faut réconcilier, donc ça prend du temps. Et donc manque de temps, manque de réflexion, manque de capacité d'analyse, ma foi je sais pas [...]. On a eu une rencontre avec la présidence du Conseil dernièrement, dans laquelle ils ont parlé par exemple de ce papier conjoint de Solana et Rehn sur la Bosnie-*

Version de travail – Merci de ne pas citer

Herzégovine et on a demandé d'avoir accès à ce papier parce que le Conseil à une attitude très restrictive parfois quand il s'agit de... si c'était un papier tout simplement de Rehn, mais c'est un papier aussi du Secrétaire du Haut Représentant du secrétaire général, tout de suite ça devient confidentiel.

- **R. Coussot** : *Ah, vous l'aviez pas ?*
- **Monsieur G.** : *Non on l'a pas.*
- **R. Coussot** : *Comment ça se fait ?*
- **Monsieur G.** : *bah... c'est considéré comme un document confidentiel mais euh... j'ai fait en sorte que mon président cite ça devant la présidence française, alors c'est clair qu'entre politiques le discours est différent donc ils nous ont promis de nous donner ce document, mais je suis toujours en attente... [montrant des signes d'énervements] ça vous démontre comment, si on fait des démarches au niveau institutionnel on rencontre parfois des obstacles absurdes.*
- **R. Coussot** : *A ouai, je suis surpris... quel est leur intérêt ?*
- **Monsieur G.** : *Je sais pas, vous savez les diplomates ils ont parfois une attitude... ils ont leur façon de raisonner... ils trouvent que les parlementaires... donc dans leurs discussions à haut niveau mais parfois on se rend compte que leur discussion ne sont pas tellement à haut niveau et que... les diplomates aiment tourner en rond et surtout utilisent des formules euh... euh... moi je trouve parfois quand j'entends des diplomates euh... même la présidence, quand elle fait les rapports sur les résultats d'une réunion du Conseil des affaires extérieures, ils utilisent des formules de...hein... sans réfléchir si ça correspond à la réalité ou pas, donc on lui a dit Serbie, donc il te sort la formule du Kosovo « oui on est prêt à... », Moyen-Orient, « oui on est là pour... », mais sans vraiment essayer d'affronter, d'aborder les questions d'une manière directe*
- **R. Coussot** : *Vous pensez que c'est pour cette raison alors ?*
- **Monsieur G.** : *Je sais pas... de toute façon il n'y a pas une culture de partage d'information, c'est encore une lutte pour arriver à ... mais je trouve que quand on dialogue avec la présidence parfois on a plus de chance que dans nos contacts inter-institutionnels, si c'est le Secrétariat du Conseil, franchement c'est plus un obstacle qu'une aide... [...] Mais bon il y a eu récemment le cas du Kosovo, il y avait des développements dont on apprenait... disons dont on a eu connaissance dans les journaux... et bon, je trouvais ça totalement inacceptable. Donc j'ai pris contact avec la présidence, ils ont commencé en disant qu'il fallait absolument qu'il y ait un briefing complet, confidentiel s'ils le souhaitent, mais il fallait qu'ils nous informent sur ce qu'ils étaient en train de négocier, j'ai eu la réponse typique du Quai d'Orsay : « oui mais bon ben on est très pris par ceci et cela... » j'ai commencé à hausser la voix... et là euh... on est facilité par le fait que le Kosovo... Eulex [la mission de l'Union européenne au Kosovo] coûte des sous et pour avoir ces sous il faut avoir l'accord du Parlement européen. Donc euh, à ce moment là, ils ont accepté l'idée que ça serait peut-être mieux d'informer aussi le Parlement et à la fin ils ont compris aussi l'avantage, mais c'était pas évident du tout...*

Ces extraits sont enrichissants à plusieurs égards.

Tout d'abord, ils attestent de la faiblesse de la culture de partage des informations et notamment avec le Secrétariat du Conseil. Il semble assez surprenant que, malgré les demandes répétées, cet administrateur de l'AFET en charge du dossier bosnien au Parlement européen, n'ait pas accès au contenu de cette lettre. Si c'est assez surprenant en soi, ça l'est d'autant plus que cette lettre ne comporte rien de « sensible ». A la lecture de cette lettre et aux attentes que l'on pourrait avoir du fait de cette annonce de « nouvelle stratégie », c'est plutôt la vacuité du contenu qui apparaît.

Ensuite, ces extraits sont révélateurs d'oppositions entre les différents types d'acteurs qui révèlent elles-mêmes différentes approches de cultures : « c'est clair qu'entre politiques le discours est différent », [...] « vous savez les diplomates ils ont parfois une attitude... ils ont

Version de travail – Merci de ne pas citer

leur façon de raisonner... ils trouvent que les parlementaires... donc dans leurs discussions à haut niveau mais parfois on se rend compte que leur discussion ne sont pas tellement à haut niveau et que... les diplomates aiment tourner en rond et surtout utilisent des formules euh... euh... moi je trouve parfois quand j'entends des diplomates euh... même la présidence, quand elle fait les rapports sur les résultats d'une réunion du Conseil des affaires extérieures, ils utilisent des formules de... sans réfléchir si ça correspond à la réalité ou pas [...] mais sans vraiment essayer d'affronter, d'aborder les questions d'une manière directe et, les députés bon, ils sont pas vraiment des diplomates, parfois ça peut être un peu gênant d'aborder un débat avec eux...», [...], « de toute façon il n'y a pas une culture de partage d'information, c'est encore une lutte pour arriver à ... mais je trouve que quand on dialogue avec la présidence parfois on a plus de chance que dans nos contacts inter-institutionnels, si c'est le Secrétariat du Conseil, franchement c'est plus un obstacle qu'une aide ».

Dans une autre discussion, en parlant de l'éducation, Monsieur G. évoque le fait que parfois la discussion s'apparente à un dialogue de sourds avec la Commission.

Interrogé sur cette « nouvelle stratégie », un haut responsable du Conseil de l'Europe s'occupant de la Bosnie-Herzégovine, déclare : « *La grosse avancée stratégique... c'est à mourir de rire quand vous y pensez, c'est le « double hating », donc le double chapeau entre le RSUE et le chef de délégation. Alors ça c'est la grande réflexion stratégique !* »

L'un des responsables de la Bosnie-Herzégovine à la Commission européenne confirme cette stratégie :

- **R. Coussot :** *Et euh alors cette lettre qui a été envoyée aux dirigeants de la Bosnie en même temps que le rapport de suivi début novembre, de Solana, Kouchner, Rehn, quel a été l'impact ?*
- **Monsieur A. :** *elle a eu un impact euh...*
- **R. Coussot :** *C'est assez confidentiel ça non ?*
- **Monsieur A. :** *Bah je pense que disons c'est toujours un peu confidentiel mais bon. [...]*

- **R. Coussot :** *Et dans cette lettre on parle de « nouvelle stratégie de l'Union européenne », qu'est-ce que ça recouvre, en quoi ça va être différent ?*
- **Monsieur A. :** *Bah on y travaille, on y travaille d'une certaine manière. Nous avons une nouvelle stratégie bien sûr, il y a certaines idées qui sont déjà mises en place. Il y a eu ce papier Solana/Rehn qui a été présenté et dans ce papier il y a certaines idées. C'est surtout dans l'hypothèse que à un moment donné l'OHR va fermer. [...]*
- **R. Coussot :** *Donc cette nouvelle stratégie c'est ça c'est un renforcement de l'EUSR ?*
- **Monsieur A. :** *C'est un renforcement de l'EUSR et en général un renforcement ou un effort supplémentaire d'essayer d'être plus présent, plus encourageant pour la Bosnie-Herzégovine.*

Si cette « nouvelle stratégie » réside seulement dans la volonté de l'Union européenne d'être un peu plus présente dans les relations avec la Bosnie-Herzégovine, alors il semble difficile à nos yeux de percevoir en quoi il s'agit de « nouvelle stratégie ». En effet les propos contenus dans cette lettre ne tranchent pas franchement avec les discours officiels énoncés jusqu'ici. Dans cette très courte lettre d'à peine deux pages, on fait part des inquiétudes sur la situation politique en Bosnie-Herzégovine et du problème des remises en cause des réformes. Il est dit

Version de travail – Merci de ne pas citer

également que « *les actes et les discours qui tendent à remettre en cause la structure fondamentale de l'Etat, telle que définie par les Accords de Dayton-Paris, qu'ils soient dirigés contre la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine ou contre l'existence de la Republika Srpska, doivent cesser* ». La lettre rappelle l'importance du processus de rapprochement européen et conclut qu' « il est temps désormais de démontrer, par des actions concrètes, votre volonté d'œuvrer au rapprochement européen de la Bosnie-Herzégovine, en faisant preuve de l'esprit de dialogue et de compromis qui est à la base de la construction européenne ».

Au regard des discours et messages adressés par l'Union européenne auparavant, il n'y a pas de changements ni de nouveauté. Le but de cette lettre, comme nous l'a confirmé un membre de l'OHR/RSUE à Sarajevo était d'apporter un soutien à l'action du Haut Représentant/Représentant Spécial de l'Union européenne et de s'opposer aux discours du Président en exercice de la Présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine, Haris Silajdžić et du Premier ministre de la *Republika Srpska*, Milorad Dodik, même si ceux-ci ne sont pas nommés.

Dans l'appel à cesser les remises en cause de la « *souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine* », c'est le Premier ministre Serbe qui est visé, et dans celui sur « *l'existence de la Republika Srpska* », c'est H. Silajdžić.

Ainsi il serait plus juste de parler de « piqûre de rappel formel » de la position officielle de l'Union européenne plutôt que de « nouvelle stratégie ».

Ce responsable de la Commission semble se satisfaire de l'impact de cette lettre conjointe :

- **Monsieur A. :** *Bah euh je pense que c'est une opportunité, c'est une des seules opportunités concrètes que nous avons, que ça se mette en œuvre. Là-dedans il y a certains des objectifs... le census, très important.*
- **R. Coussot :** *Le... ah oui, le recensement... en 2011...*
- **Monsieur A. :** *Le recensement oui exactement, il y a une ouverture. Il y a une ouverture sur le recensement, il y a une ouverture sur la réforme constitutionnelle ; même si elle est limitée on, c'est mieux que rien, incluant la European Convention for Human Rights, il y a les 'State property', il y a certaines choses, alors si on arrive à faire quelque chose de ça, c'est bien, ça va dans la bonne direction, et il n'y a rien d'autre hein. Et c'est probablement un résultat de cette action coordonnée.*
- **R. Coussot :** *De la lettre envoyée...*
- **Monsieur A. :** *Effectivement. Et là c'est une question : Est-ce qu'on doit écrire tous les mois pour arriver à ?, où est-ce que la Bosnie-Herzégovine doit avoir une volonté européenne ? Je me demande. Ça c'est aussi la question. On peut écrire tous les mois, mais à la fin ça va être un peu 'boring' hein.*

Nous avons ici un aspect « classique » de l'état du dialogue entre les responsables du dossier bosnien à la Commission européenne et les dirigeants du pays.

Comme lors de nombreux précédents épisodes, les dirigeants bosniens montrent des signes d'ouverture quand les responsables au sein des institutions européennes montent le ton, mais la suite des événements ne dépasse pas les déclarations d'intentions.

La Commission : un simple suivi de l'avancée du processus d'intégration européenne ?

Version de travail – Merci de ne pas citer

« Europe pretends to impose reforms, the Bosnians authorities pretends to implemente them ».

Un haut responsable du Conseil de L'Europe

Comme nous l'avons vu à travers tous ces exemples, les acteurs en charge du dossier bosnien éprouvent de nombreuses difficultés à se positionner sur les différentes questions en lien avec les transformations nécessaires en Bosnie-Herzégovine dans le processus de de réconciliation..

Face aux difficultés de positionnement, les acteurs de la Commission en charge du dossier bosnien semblent adopter une position que l'on pourrait qualifier de plutôt « attentiste » dans sa politique de réconciliation. Ces acteurs se concentrent surtout sur le suivi de l'avancée du PSA puis de l'ASA. La Bosnie-Herzégovine souhaite intégrer l'Union européenne et la Commission mesure l'avancée du processus.

Voici ce qu'évoque un membre de l'OHR :

Monsieur B.: *Parce que finalement l'intégration européenne, c'est pas un truc à la carte où on peut choisir ce que l'on veut. L'intégration européenne c'est une check-list, tant que vous n'avez rempli, vous ne rentrez pas. Et la logique, et ça très clairement dit systématiquement au niveau de la Commission c'est : que ça leur prennent 1 an., 2 ans, 5 ans, 10 ans, peu importe, c'est un processus. Nous on a le temps, à eux de décider quand ils le souhaitent. C'est pour ça qu'on a parfois un peu d'antinomie entre la position de la délégation de Commission et nous, parce que nous on s'inscrit dans une tentative d'accélérer la réforme et de faire en sorte que la Bosnie-Herzégovine soit prête plus rapidement, alors que la Commission en fait n'a pas de limites dans le temps et peut se poser en fait dans une logique de moyen et long terme.*

Face à la situation qui semble bloquée, l'Union européenne ne dégage pas de réelle vision politique. Dans cette situation inextricable, les acteurs de l'Union européenne continuent de distiller un discours convenu et très diplomate.

Les propos d'un responsable au Conseil de l'UE interrogé corroborent ces différentes approches entre l'UE et l'OHR. Ce responsable fait état d'une sorte de répartition des rôles où l'OHR, selon ses termes, « joue le rôle du mauvais flic » tandis que l'UE « celui du bon flic ». Ainsi, ajoute-t-il, « une sorte de répartition des rôles s'est opérée où l'OHR s'occupe de la question de Dayton et l'UE de l'intégration européenne ».

Interrogé sur la politique de l'Union européenne à l'égard de la Bosnie-Herzégovine, voici les propos d'un haut responsable au Conseil de l'Europe en charge du pays :

- **Madame R. :** *« J'ai lu un truc intéressant américain qui disait : « Europe pretends to impose reforms, the Bosnians authorities pretends to implemente them » [L'Europe prétend imposer des réformes, les autorités bosniennes prétendent les mettre en place] Donc tout le monde va faire semblant. L'Europe va à terme leur donner des visas, les déclarer à terme « pays candidats », les inonder d'argent et espérer qu'avec l'avancée globale du niveau de vie, ça va s'arranger. C'est la seule. L'union européenne n'a pas d'autre politique. »*
- **Moi :** *Donc y'a vraiment cette lassitude, c'est ça qui explique le désengagement ?*
- **Madame R. :** *Bah pour l'instant l'Union n'a pas de désengagement mais dit, « bah...vous voulez pas vous voulez pas quoi... ». [...] Mais elle devrait le dire, c'est ce que j'arrête pas de conseiller à Bruxelles, elle devrait le dire beaucoup plus brutalement. (...) Vous lisez Rehn ou Solana, ... « la perspective de l'Union européenne n'est pas mise en doute, nous ferons tout ce que nous pourrons pour... bla bla bla ».*

Version de travail – Merci de ne pas citer

Ces propos sont en effet révélateurs des échanges entre la Bosnie-Herzégovine et l'Union européenne. Face à l'absence de vision et de projet politiques, l'approche par défaut semble également résider dans une approche économique, à l'image des propos de cet administrateur au Parlement européen, en charge du dossier bosnien : *« d'un autre côté, je crois que l'intégration passe par une intégration économique, si l'ASA peut aider à abolir toutes les entraves administratives qui existent entre les différentes Entités et promouvoir vraiment une culture de marché commun de la Bosnie en tant que marché qui se rapporte à l'Union européenne, une intégration économique peut favoriser après une intégration... si vous voulez, politique quoi... l'économie ne connaît pas de frontières. »*

Ainsi, la politique de réconciliation passe avant tout par une intégration économique censée à terme abolir les frontières entre les communautés de Bosnie-Herzégovine.

Les entretiens réalisés montrent également que les espoirs sont placés dans l'accord d'Association et de Stabilisation (ASA). L'ASA est utilisé comme contrepartie par l'Union européenne pour demander plus d'efforts à la Bosnie-Herzégovine dans la coopération entre les communautés. Cependant, et à l'image des échanges entre l'UE et le pays, si les déclarations d'intentions ont été présentes du côté bosnien, la mise en application de ces déclarations n'a pas suivi.

Que ce soit vis-à-vis de l'Union européenne ou de toute autre organisation régionale ou internationale, la viabilité d'un Etat et la solidité de ses institutions semblent être des conditions *sine qua non* à une intégration régionale plus large.

D'une manière générale, l'autonomisation d'un territoire engendre un risque de désagrégation si la constitution de l'Etat et le processus de reconstitution identitaire échouent. Ce risque est extrêmement élevé en Bosnie-Herzégovine depuis son émancipation de la Yougoslavie, étant donné que son autonomisation s'est réalisée par un conflit entre communautés d'un même pays et que cette Entité étatique « multiethnique » a été imposée artificiellement par la communauté internationale, dont la Constitution issue des Accords de Dayton en est la matérialisation.

Si la construction identitaire du pays est un aspect décisif pour garantir sa pérennité, il est évident que la construction d'un Etat-nation en Bosnie-Herzégovine est plus que difficile.

En conséquence, nous pouvons poser l'hypothèse que la relation avec l'Union européenne, dans une perspective d'adhésion, est différente des précédents élargissements et du fonctionnement usuel de consolidation institutionnel et politique des pays candidats ou candidats potentiels. Ainsi un rôle différent semble s'imposer à l'Union européenne, celui de légitimation d'une Entité étatique fragile. Si l'on peut retrouver ce rôle dans d'autres pays des Balkans, comme en Macédoine par exemple⁸, l'acuité et la profondeur du problème en Bosnie-Herzégovine semblent avérées, compte tenu de tous les éléments que nous avons dégagés.

Selon Filippa Chatzistavrou⁹, l'Union européenne assume à présent à travers le processus d'intégration européenne, un rôle clé dans la constitution de nouveaux Etats comme l'ARYM (Ancienne République Yougoslave de Macédoine). En d'autres termes, la perspective

⁸ Sur ce point, voir Chatzistavrou (Filippa), « Ancienne République yougoslave de Macédoine : une quête d'identité commune à travers l'intégration européenne », *L'Europe en formation*, n°349-350, automne-hiver 2008, pp.173-187.

⁹ *Ibid.*

Version de travail – Merci de ne pas citer

d'intégration de ce pays à l'Union européenne contribue à consolider les processus d'autonomisation d'une population assez hétérogène d'une structure territoriale. Si l'on peut effectuer un rapprochement avec le cas de la Bosnie-Herzégovine, la question n'en reste pas moins différente. En effet, pour le cas de la Bosnie-Herzégovine, il ne s'agit pas de « consolider les processus d'autonomisation d'une population assez hétérogène d'une structure territoriale ». Il s'agit au contraire de transformer la situation actuelle qui n'a guère évoluée depuis la fin de la guerre, qui est jugée néfaste par tous les observateurs et acteurs concernés et qui au contraire ne s'est que trop consolidée.

Il ne s'agit donc pas seulement d'aide technique et d'adaptation politique et économique. En effet, au-delà de cet aspect « *policy building* », l'Union européenne joue également, et sûrement même en premier lieu, un rôle de « *polity building* » en étant partie prenante au processus de transformation en Bosnie-Herzégovine. Cependant, face aux tensions communautaires, l'UE se retrouve à n'avoir comme politique de réconciliation le maintien du système existant par peur de dégradation de la situation.

Pour conclure nous pouvons dire que la Communauté internationale s'oriente de plus en plus vers un constat d'échec. L'ethnisation est tellement ancrée dans le pays qu'elle constitue l'alpha et l'oméga du fonctionnement de la vie sociale et sociétale. Le constat est donc pessimiste: la Bosnie-Herzégovine se trouve dans une situation dramatique depuis des années et bon nombre d'indicateurs montrent que les choses ne sont pas prêtes de s'arranger pour la population bosnienne. Il est extrêmement difficile de se prononcer sur l'évolution future de ce pays tant les positions inconciliables entre communautés sont grandes. L'idée d'une Bosnie-Herzégovine multiethnique semblant utopique, la tâche s'annonce très compliquée pour la Communauté Internationale et l'Union européenne.

En s'appuyant sur des travaux d'anthropologues comme l'africaniste Charly Gabriel Mbock, nous nous pouvons constater que l'on assiste en réalité à une consolidation des « ethnies » contre l'Etat¹⁰. Le phénomène de tribalisation (institutionnel, politique et administratif) n'est-il pas indirectement renforcé par les acteurs européens et internationaux ? En s'appuyant sur les ethnies, l'Union européenne ne contribue-t-elle pas à affaiblir l'Etat sans le vouloir ? Par exemple, nous pouvons également poser l'hypothèse que les élites, sur lesquelles s'appuient l'UE et la Communauté internationale, sont des vecteurs de la dislocation de l'Etat parce qu'elles exportent ou enveniment les clivages interethniques à des fins de clientélisme électoral. Les pouvoirs publics en tirent-ils avantage, dans la mesure où la manipulation ethnique est devenue un fonds de commerce pour la plupart des hommes politiques et des hauts responsables de l'Etat. Nous pouvons également nous poser la question de savoir s'il n'y a pas un aspect pernicieux. En effet, ce qui est perdu pour la construction de l'Etat semble utilisé dans la construction d'un capital ethnique dont seuls des individus tirent profit, à titre exclusivement personnel. La production de « capital ethnique » est ainsi devenue primordiale. Nous pouvons également voir un aspect prophétique dans la mise en place de la politique issue de Dayton et des effets qui l'accompagnent : le système mis en place produit de la différenciation identitaire, la réalité sociétale a fini de correspondre au modèle Daytonien de séparation ethnique.

¹⁰ Charly Gabriel Mbock, « Construire l'ethnie, déconstruire l'Etat ou le syndrome du sablier en Afrique » (mettre référence exacte)