

## LES LEÇONS DE L'EX-YOUGOSLAVIE

## Qu'est-ce qu'une bonne paix ?

*Dans un monde qui sortait de la guerre froide, la lente et sanglante désagrégation de l'ex-Yougoslavie inspira de nombreuses solutions diplomatiques. Souvent bâties sur des négociations secrètes, et guidées par la volonté obsessionnelle de tracer des frontières « ethniques ». Pourtant, d'autres manières de faire la paix existent, et fonctionnent. Rien n'interdit de s'en inspirer.*

PAR JEAN-ARNAULT DÉRENS \*

**N**ÉGOCIATIONS et tractations ont toujours participé de l'art de la guerre, mais tous les conflits ne s'achèvent pas par des traités de paix (1). C'est un « accord technique de cessez-le-feu », négocié et signé dans une caserne de Kumanovo, en Macédoine, au nom de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) par le général britannique Michael Jackson, et au nom de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) par les généraux Svetozar Marjanović et Obrad Stevanović, qui mit fin le 9 juin 1999 à la guerre du Kosovo et aux bombardements aériens de l'Alliance.

L'accord stipulait l'arrêt des hostilités, le déploiement par l'OTAN de la Force de maintien de la paix pour le Kosovo (KFOR), le retrait des forces yougoslaves, la définition d'une zone de sécurité de cinq kilomètres autour des frontières terrestres de la province et d'une zone de sécurité aérienne, ainsi que le déploiement de forces civiles et de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU), mais ne disait rien du statut du territoire. La résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le lendemain, entérina ce cessez-le-feu, réaffirmant le principe de l'intégrité et de la souveraineté territoriales de la RFY, tout en prévoyant le déploiement d'une Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (Minuk).

Le cessez-le-feu de Kumanovo était un compromis : il soustrayait le Kosovo à l'administration de la Yougoslavie, tout en garantissant la souveraineté de cette dernière sur le territoire. Cette contradiction continue de plomber l'avenir du petit pays, qui a proclamé en 2008 une indépendance que Belgrade refuse de reconnaître en se référant à la résolution 1244, en vigueur tant qu'elle n'est pas abolie par une autre résolution du Conseil de sécurité. L'arrangement n'était pas dénué d'avantages pour Belgrade. L'OTAN s'y

était résolu au terme de soixante-dix-huit jours de bombardements qui n'avaient pas notablement affecté les capacités de défense yougoslaves. L'Alliance excluait l'hypothèse d'une offensive terrestre, dont le coût humain aurait été élevé.

Avant la campagne de bombardements aériens de l'OTAN, des délégations serbe et albanaise du Kosovo avaient été « enfermées » en février 1999 dans le huis clos du château de Rambouillet, mais il ne s'agissait pas là d'une véritable négociation : les deux parties devaient accepter un cadre de règlement élaboré par les Occidentaux, ce que la Serbie refusa de faire, offrant le prétexte aux bombardements. Les puissants ont toujours l'illusion qu'il leur suffirait de s'entendre entre eux, loin des rumeurs de la foule, du regard des médias et de la surveillance de représentants élus, pour résoudre les plus inextricables différends. L'isolement cossu d'un château ou d'un relais de chasse, des discussions au coin du feu, un verre de vieil alcool à la main : tel serait le cadre idéal pour régler les affaires du monde.

Les rencontres secrètes ont jalonné les dix années de guerre qui ont déchiré les Balkans. Les haras de Karađorđevo, en Voïvodine, au cœur d'un domaine de cinq cents hectares, parsemé de forêts et d'étangs, étaient déjà prisés du roi Alexandre Ier de Yougoslavie. Josip Broz, dit Tito, grand chasseur devant l'Éternel, y séjourna à son tour. Et c'est là que, le 25 mars 1991, le président serbe Slobodan Milošević retrouva son homologue croate, Franjo Tuđman. Hrvoje Šarić, le conseiller du président croate, a toujours affirmé qu'aucun accord n'y avait été conclu, mais, même sans être formalisé par écrit, un partage de la Bosnie-Herzégovine entre la Croatie et la Serbie a bien été envisagé entre les deux hommes, ne laissant qu'un « petit bout de Bosnie aux Musulmans », selon la formule de Tuđman.

## Chaque district à une communauté

**E**N novembre 1991, la commission d'arbitrage de la conférence de paix sur la Yougoslavie, présidée par Robert Badinter, statua que les limites des anciennes républiques fédérées pouvaient devenir des frontières internationales, pas celles des entités de rang inférieur, provinces ou régions autonomes. Pourtant, l'idée de négocier et de garantir la paix par un redécoupage « ethnique » des territoires a ensuite constitué un leitmotiv.

Le premier plan de paix, élaboré avant que la Bosnie-Herzégovine ne sombre dans la guerre, par les diplomates Peter Carrington et José Cutileiro, respectivement britannique et portugais, est présenté en février 1992. Il prévoit la division du pays en « districts » musulman, croate et serbe, auxquels serait dévolu l'essentiel des compétences exécutives. Chaque district doit être « attribué » à une communauté, même quand celle-ci n'y dispose que d'une majorité relative. En janvier 1993, un nouveau plan est présenté par le diplomate britannique David Owen et l'ancien diplomate américain Cyrus Vance, mandatés par l'ONU. Il divise la Bosnie-Herzégovine en dix cantons semi-autonomes, toujours définis sur des bases ethniques. Le 30 juillet, une nouvelle version envisage même la création de trois républiques indépendantes (2).

On présente souvent cet accord comme le prototype d'une « mauvaise paix », parce qu'il aurait fait trop de concessions à la partie serbe, alors que les forces croato-bosniaques, équipées par les Occidentaux, auraient été en mesure de « libérer » toute la Bosnie-Herzégovine. Il importe de reprendre le déroulé des événements.

On présente souvent cet accord comme le prototype d'une « mauvaise paix », parce qu'il aurait fait trop de concessions à la partie serbe, alors que les forces croato-bosniaques, équipées par les Occidentaux, auraient été en mesure de « libérer » toute la Bosnie-Herzégovine. Il importe de reprendre le déroulé des événements.

Le 11 juillet, les unités du général Ratko Mladić investissaient l'enclave bosniaque de Srebrenica et procédaient à l'exécution de plus de 8 000 hommes, dans le seul massacre des guerres yougoslaves reconnu comme étant de nature génocidaire par une série de jugements concordants, tant du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) que de la Cour internationale de justice (CIJ). Située dans l'est de la Bosnie-Herzégovine, près des frontières de la Serbie, Srebrenica « gênait » ceux qui voulaient fonder la paix sur la formation d'entités territoriales homogènes, mais on ignore toujours tant les raisons de l'assaut lancé par les forces serbes que le contenu des négociations secrètes qui auraient pu le précéder.

Le 4 août 1995, avec le feu vert américain, l'armée croate lançait un bietzrieg, l'opération « Tempête », qui lui permit de récupérer tout le territoire de la Krajina de Knin, occupé depuis quatre ans par les

sié. Outre que toute comparaison entre la Serbie et une puissance nucléaire comme la Russie est hasardeuse, cette approche n'envisage comme règle des relations internationales que l'écrasement d'une partie par une autre, ou bien fait du changement de régime en Russie une condition requise pour tout accord de paix. Au contraire, une « bonne paix » doit garantir l'arrêt effectif des combats mais aussi permettre d'ouvrir la voie à une dynamique de réconciliation, pas à un cycle de revanche et de vengeance. Et même des régimes bien peu démocratiques peuvent être intéressés par les avantages d'une « bonne paix » de ce type. Le changement de régime a parfois plus de chances d'avvenir dans la dynamique du processus de paix qu'en étant fixé comme condition préalable à tout accord.

Le vice majeur des accords de Dayton-Paris n'est pas d'avoir fait la part trop belle à une partie, en l'occurrence serbe, mais d'avoir pris pour « garants » de

12 novembre à Erdut, réglant la question de la Slavonie orientale, l'autre région de Croatie occupée par les sécessionnistes serbes. Ici, le déploiement d'une Autorité transitionnelle des Nations unies (Untaes) et un plan de restauration progressive de la souveraineté croate permirent le maintien d'une forte communauté serbe. Malgré le traumatisme du conflit, la région de Vukovar s'imposa au début des années 2000 comme un rare exemple de relatif succès de la multiethnicité promue par la communauté internationale, même si la région se vide aujourd'hui de sa population pour des raisons économiques. La Krajina et la Slavonie orientale offrent donc deux « modèles » opposés pour un éventuel rétablissement de la souveraineté ukrainienne dans le Donbass : une opération militaire chassant la population « ennemie » ou bien un processus politique garantissant les droits des différentes communautés.

Alors que la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont toujours perçus comme les potentielles poudrières des Balkans, l'obsession ethno-territoriale n'a pas disparu (4) : le serpent de mer d'un redécoupage frontalier refait régulièrement surface dans les Balkans. Cette hypothèse, évoquée à propos du Kosovo durant le premier mandat présidentiel de M. Donald Trump, pourrait revenir sur le devant de la scène. M. Milorad Dodik, le dirigeant nationaliste serbe de Bosnie-Herzégovine, ne cache pas son soutien au président réélu des États-Unis, espérant que ce dernier pourra imposer une telle solution.

Ce miroir aux alouettes repose sur l'illusion que des frontières « justes parce que ethniques » seraient les seules à pouvoir garantir une paix vraiment durable. Historiens et géographes savent pourtant bien que les frontières « justes » n'existent pas, car elles sont toujours la territorialisation, à un moment donné, d'un rapport de forces, et aucun exemple ne peut venir étayer l'assertion selon laquelle des États au peuplement composite, comme la Suisse, seraient moins démocratiques et moins prospères que d'autres se voulant « mono-ethniques », comme certains pays d'Afrique, délimités par les colonisateurs.

D'autres modèles sont possibles. Au printemps 2001, en Macédoine, une guérilla émerge, qui prétend défendre les droits de la minorité albanaise, soit un quart de la population totale, assez largement concentrée dans le nord-ouest du pays. Beaucoup envisagent alors la « cantonalisation » de ce petit État, avant que les accords de paix d'Ohrid ne renforcent les droits collectifs des minorités, sans prévoir leur territorialisation. Par crainte d'une partition de la Macédoine qui aurait ouvert la boîte de Pandore d'une redéfinition des frontières régionales, on s'efforce alors de rendre l'État plus viable, ce qui supposait de renforcer sa légitimité aux yeux de toutes les communautés.

Dans sa « Lettre de la prison de Birmingham » (1963), Martin Luther King distingue la vraie paix de la « paix négative », qui ne serait que l'absence de conflits. Une « paix négative » résulte souvent de négociations secrètes qui cultivent l'illusion que le monde ne serait qu'un vaste jeu de coloriage, où il conviendrait de séparer des « ethnies ». S'il est vrai, selon la célèbre formule d'Yves Lacoste, que « la géographie, ça sert d'abord à faire la guerre (5) », force est de constater que la cartographie sert, trop souvent, à justifier de mauvaises paix qui, négociées à l'insu des peuples, ne font que paver la voie à de nouveaux conflits.

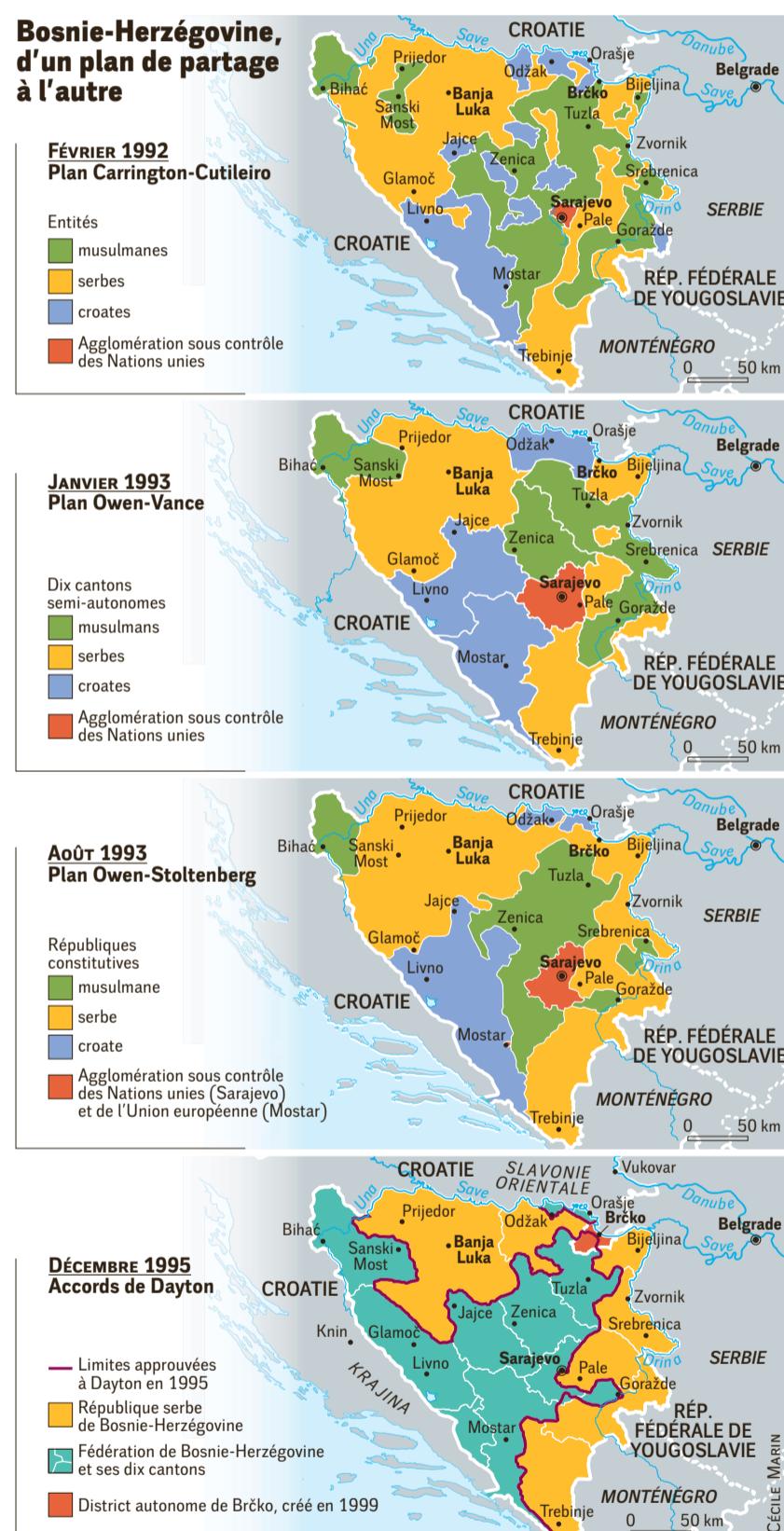
(1) Lire « Rien de plus sérieux que la paix », *Manière de voir*, n° 201, « Comment faire la paix », juin-juillet 2025.

(2) Lire Svebor Džidarević, « Les irrecevables postulats du plan Owen-Vance », *Le Monde diplomatique*, mars 1993.

(3) Lire « La Bosnie-Herzégovine étouffée dans le carcan de Dayton », *Le Monde diplomatique*, septembre 2008.

(4) Lire Jean-Arnault Dérens et Laurent Geslin, « Dans les Balkans, les frontières bougent, les logiques ethniques demeurent », *Le Monde diplomatique*, août 2019.

(5) Yves Lacoste, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Maspero, Paris, 1976.



la paix les responsables de la guerre, qui avaient tous intérêt au maintien de fortes tensions : la Croatie et la Serbie, mais aussi les partis ethno-nationalistes préendant représenter les trois communautés nationales de Bosnie-Herzégovine, dont la domination est assurée par l'annexe des accords, qui tient lieu de Constitution « provisoire » du pays. Celle-ci empêche toute réelle possibilité de changement politique et se révèle, trois décennies plus tard, toujours impossible à réformer (3). Négociée dans le secret d'une base militaire, la paix de Dayton a été imposée aux citoyens de Bosnie-Herzégovine et limite toujours leur souveraineté démocratique. C'est un accord entre les « parrains » de trois bandes rivales, dont le seul mérite a été de faire effectivement taire les armes.

En quelques semaines, les forces bosniaennes et croates ont poursuivi la reconquête de la Bosnie-Herzégovine, mais les pays occidentaux ont voulu éviter que le scénario de nettoyage ethnique accepté en Krajina ne se reproduise en Bosnie-Herzégovine et que le pays ne se vide de sa population serbe. Des lignes rouges avaient certainement été tracées avant l'enchaînement des événements militaires de l'été 1995.

Aujourd'hui, l'exemple de Dayton est parfois cité pour expliquer qu'aucune paix ne saurait être durable en Ukraine sans une défaite militaire « totale » de la Rus-