



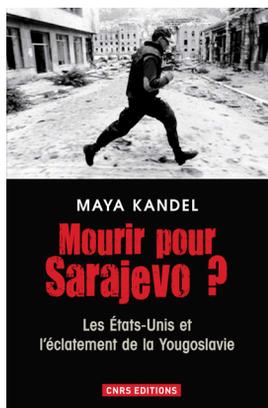
MAYA KANDEL

Mourir pour Sarajevo ?

Les États-Unis et
l'éclatement de la Yougoslavie

CNRS EDITIONS

Présentation de l'éditeur:



Un conflit qui oppose une armée à des civils, l'ONU paralysée par ses divisions, le monde entier saisi d'effroi face au drame des réfugiés et à la mise en œuvre du « nettoyage ethnique »... C'était la dernière guerre européenne du xx^e siècle, conséquence sanglante de la chute du mur de Berlin et jalon essentiel pour comprendre les débuts de l'après Guerre froide.

Vingt ans après, Maya Kandel dévoile les dessous de la guerre de Bosnie et de l'intervention américaine. L'histoire d'une paralysie européenne qui marque aussi l'apogée de l'« effet CNN », avec la diffusion des images de camps de prisonniers et le parallèle avec l'Holocauste pour mobiliser les opinions publiques. Une guerre d'un genre nouveau, soulignant le poids des lobbies américains, l'implication des cabinets de relations publiques au service de chacune des parties, de Milosevic à Tudjman, le rôle des organisations juives américaines aux côtés des musulmans de Bosnie...

Après trois années de tergiversations et de massacres, les Américains vont recourir aux vieilles méthodes pour renverser la situation : faire la guerre aux Serbes par Croates interposés. Sur la base d'archives inédites, Maya Kandel révèle qu'en 1994, pour contourner l'embargo onusien, Clinton donne son feu vert aux livraisons secrètes d'armes iraniennes et turques aux Croates puis aux Bosniaques.

Un décryptage historique à rebours des interprétations dominantes sur la désintégration de la Yougoslavie.

Docteur en histoire de l'Institut d'Études politiques de Paris, Maya Kandel est également diplômée de Columbia University, chargée d'études à l'Institut de Recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et chercheuse associée au sein de l'Observatoire de la Politique américaine de l'université Sorbonne Nouvelle (Paris 3).

Maya Kandel

Mourir pour Sarajevo ?

Les États-Unis et l'éclatement
de la Yougoslavie

CNRS ÉDITIONS

15, rue Malebranche – 75005 Paris

Sommaire

Prologue	9
Introduction	13
Chapitre 1 : La fin du communisme et le retour de l'Histoire	21
Les Slaves du Sud, des Empires à la Yougoslavie.....	21
Des grandes invasions à la première Yougoslavie	21
La Yougoslavie de Tito.....	27
La mort de Tito et les troubles au Kosovo	30
Le réveil du nationalisme serbe.....	33
Les nationalismes slovène et croate	39
La marche vers la guerre	40
George H. W. Bush et le nouvel ordre mondial.....	45
Les hommes du président.....	46
À la recherche des intérêts nationaux américains	49
L'Amérique et la nouvelle Europe	55
1989 et la politique yougoslave des États-Unis.....	58
Chapitre 2 : Le facteur ethnique aux États-Unis	65
Les diasporas yougoslaves aux États-Unis.....	65
Le Congrès et la question du Kosovo.....	67
Joseph Dioguardi et la diaspora albanaise : naissance d'un lobby.....	67
La coalition pro-Kosovo au Congrès.....	69
Helen Bentley, la défense serbe au Congrès	72
La communauté serbe-américaine	72
La croisade de Bentley : genèse d'un lobby	73
Défense et obstruction au Congrès	75
Le poids des Croates-Américains.....	77
La diaspora croate aux États-Unis.....	77
La <i>Croatian American Association</i>	80
Bob Dole, la « Croate Connection » au Congrès	82

Chapitre 3 : Washington face au retour de la guerre en Europe	85
Le vide américain, l'heure de l'Europe.....	85
Le printemps 1991 : guerre du Golfe vs. guerre de Yougoslavie.....	85
21 juin 1991, Baker à Belgrade.....	88
L'heure de l'Europe ?.....	90
Le Sénat américain prend parti.....	93
L'entrée en scène de Joe Biden.....	93
Juin 1991, la guerre.....	96
Pendant ce temps-là à la Chambre.....	98
L'Amérique s'implique.....	99
Appel aux armes ou appel au calme ?.....	101
Chapitre 4 : Le Congrès pour cible	105
L'organisation sans faille des Croates.....	107
Les réseaux de Phyllis Kaminsky.....	108
Le rôle de Ruder Finn.....	109
Les multiples intermédiaires serbes.....	112
Relations publiques serbes :	
la multiplicité des intermédiaires.....	113
Qui a « gagné » l'opinion juive-américaine ?	117
Les Bosniaques anglophones à Washington.....	122
Les leçons de l'expérience croate et le choix de Ruder Finn	122
La stratégie médiatique des « Bosniaques itinérants »....	123
Chapitre 5 : Le tournant d'août 1992	127
La guerre de Bosnie et l'épuration ethnique	128
Déjà en Croatie... ..	128
Comment la Bosnie a basculé dans la guerre	132
Avril – juillet 1992 : le nettoyage ethnique	140
Les camps – qui savait quoi ?.....	144
6 août 1992 : les images des camps.....	147
Les comparaisons avec la Seconde Guerre mondiale....	147
La preuve par l'image et les réactions.....	149
La réaction de Bush.....	151
Le Congrès pour les Bosniaques	154
Le poids du « <i>G-word</i> », la question du génocide	154

Au Sénat, le poids des vétérans et du Pentagone	156
De nouvelles lignes de partage dans les débats	158
L'aide militaire à la Bosnie : timide réaction du Congrès.....	161
Les conséquences de l'été 1992	164
La conférence de Londres	164
Colin Powell contre « les civils »	166
Éviter une extension du conflit bosniaque	168
Chapitre 6 : Bill Clinton et le « problem from hell ».....	171
La Maison Blanche aux démocrates.....	172
La fin du syndrome vietnamien ?	173
L'équipe de politique étrangère	175
Politique étrangère, la « régence » (1993-1994) ?.....	177
Bosnie, l'espoir.....	179
La justice ou la paix ?.....	181
Les Américains et le plan Vance-Owen.....	182
Le plan Christopher	185
Vie et mort du plan « lift and strike ».....	186
La « légende de Srebrenica » (Morillon 1993)	186
La Maison Blanche sous pression	188
L'échec du plan « lift and strike »	190
Et l'opinion ?.....	194
L'abandon de la Bosnie ?.....	196
Washington en quête d'une politique étrangère.....	200
« Octobre noir ».....	203
La victoire de la doctrine Powell	205
Chapitre 7 : 1994, pressions publiques et actions secrètes	211
La mobilisation de la société civile américaine.....	212
La mobilisation religieuse.....	214
L'implication de George Soros.....	215
Les dissidents du Département d'État	217
Le Congrès comme cible : la stratégie de l' <i>Action Council</i>	220
Février 1994, l'entrée en jeu de l'OTAN	224
Le massacre du marché et l'ultimatum de l'OTAN.....	224

L'accord de Washington et la Fédération croato-musulmane.....	229
Avril 1994, la diplomatie des puissances et le tournant américain.....	233
La bataille de Gorazde	233
Washington et l'alliance croate.....	237
La présence iranienne en Bosnie pendant les années de guerre.....	242
Les Arabes-Afghans et les réseaux d'Al-Qaida en Bosnie.....	243
Le retour de la politique de l'embargo au Congrès.....	246
Votes et divisions.....	246
Le retour de Richard Holbrooke.....	247
La crise de Bihac : vers un retrait de l'ONU ?.....	248
Chapitre 8 : Changement d'époque aux États-Unis	253
Le Contrat avec l'Amérique.....	254
Une tactique pour gagner.....	254
La politique étrangère dans le Contrat.....	255
Un nouveau Congrès très polarisé.....	258
Les divisions du camp républicain sur la Bosnie.....	259
La « nouvelle politique » de l'Administration en Bosnie.....	262
La tentation Milosevic	263
La reprise des combats en Bosnie.....	264
Vers l'américanisation de la guerre ?.....	265
L'Amérique au secours de la FORPRONU.....	265
L'Administration sur le grill : la multiplication des auditions en juin-juillet.....	268
Le « bulldozer » à Washington	269
La pression française	269
Le mémo d'Albright et la méthode Lake	270
Chapitre 9 : Srebrenica, le tournant de juillet 1995	273
Retour sur un massacre	274
Les buts de guerre serbes.....	274
Le retour de la comparaison avec l'Holocauste	278
La conférence de Londres	282
Le Congrès vote la levée de l'embargo.....	282

La stratégie de fin de partie.....	284
Clinton décide : la stratégie de Lake, la navette d'Holbrooke	285
Contre-offensive croate : le rôle de Washington.....	288
La campagne de bombardements de l'OTAN	292
L'influence américaine sur la fin des combats.....	295
Chapitre 10 : Dayton, la fin des combats.....	297
Un automne difficile pour la Maison Blanche	298
Les avertissements du Congrès.....	298
Méfiance et scepticisme partagés.....	299
Les préparatifs de l'administration.....	300
Dayton : une négociation entre l'Administration et le Congrès ?	303
Le cadre des discussions	303
Les aspects militaires et le rôle de Richard Perle.....	306
« <i>Equip and train</i> ».....	307
L'exigence de justice.....	309
Le premier <i>shutdown</i> fédéral.....	309
L'ultime face-à-face sur le déploiement.....	311
L'Administration resserre les rangs	311
Financement de la mission : l'habileté de Clinton.....	314
Les votes.....	316
Dole, la chance de Clinton.....	318
La Bosnie après Dayton	319
Épilogue	323
Remerciements	327
Glossaire des principaux personnages	329
Chronologie	337
Bibliographie	353
Quelques archives.....	361
Index.....	373

Prologue

Par le colonel Michel Goya, directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et officier des Troupes de Marine.

J'étais un « casque bleu », parcelle de « geste fort diplomatique », expression que je ne percevais pas encore comme un oxymore. J'ai pénétré dans Sarajevo assiégée, le 7 juillet 1993.

La présentation cubiste de la situation par les médias français avec ses grands carrés de bons, de brutes et d'impuissants fit presque tout de suite place à une vision expressionniste d'un réel sinistre et tordu. Les pavillons de Rajlovac défoncés par les coups d'un marteau géant, les kilomètres déserts de « Sniper Avenue », les graffitis « *Welcome to Sarajevo* » ou « *Apocalypse Now* » (devenu *Apocalypse Snow*, l'hiver venu) sur les murs de béton gris, les habitants furtifs comme des souris d'un laboratoire géant, tout cela relevait plus du cauchemar que du monde réel.

L'expressionnisme s'est vite teinté de surréalisme. Notre mission était alors de protéger la ville contre les Bosno-Serbes tout en respectant une stricte neutralité, à partir d'une patinoire, sans armes lourdes, en véhicules blancs et casques bleus, et en n'ouvrant le feu qu'en situation de légitime défense. Pas un d'entre nous qui ne trouvait déjà cela absurde mais ce n'était pas tout. Dès notre premier blessé, une heure après notre arrivée, nous comprîmes que non seulement la ville était assiégée mais qu'elle vivait aussi sous la coupe de petits seigneurs de guerre urbains et que nous aurions à nous battre et à nous débattre pour donner un sens à cette mission.

Le soldat voit bien les choses mais il en voit peu. Je restais pendant des années dans l'incompréhension de ce délai à peine croyable de trois années entre la découverte de l'inacceptable et sa fin, par finalement à peine plus qu'une démonstration de force de la part des Occidentaux. Je remercie Maya Kandel de m'avoir donné la clef de ce mystère : militairement rien de grand n'ose plus se faire

sans les Américains mais ceux-ci sont dépendants d'un processus de décision complexe et donc parfois lent.

Le premier mérite de cette remarquable étude, une des très rares sur cette question, est de nous faire comprendre cela. Le processus de décision américain est très différent du nôtre. Là où le président de la République a un pouvoir quasi discrétionnaire de l'emploi de la force armée, le président des États-Unis ne fait pas la guerre sans une décision du Congrès et particulièrement du Sénat. Cette décision elle-même est le fruit d'un long travail de persuasion jusqu'à atteindre cet effet de seuil à partir duquel tout s'accélère.

J'évoquais le cubisme grossier des médias pour décrire ce qui pouvait se passer en Bosnie, Maya Kandel, fait, elle, de la peinture flamande décrivant avec couleur et précision pour l'enchaînement inexorable de la décomposition politique et morale yougoslave accompagné de la création parallèle d'une population de lobbyistes à Washington. Les agents d'influence divers, hommes d'affaire, journalistes, conseillers, se concentrent autour du Congrès des États-Unis comme les Bosno-Serbes assiègent Sarajevo, car tout le monde a compris qu'il s'agissait là finalement des deux centres de gravité clausewitzien du conflit en ex-Yougoslavie, une course de vitesse s'engageant entre les deux sièges.

Cette course va durer trois ans au rythme de la progression lente de l'idée de l'intervention armée portée par quelques hommes et femmes convaincus et des hésitations du jeune président Clinton. Il faudra encore six actes, décrits en autant de chapitres, pour surmonter la réticence à s'engager militairement en Europe pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale et effacer le fiasco somalien.

On voit là toute la difficulté opératoire de ce processus complexe de décision de l'emploi de la force armée, avec les tentations qui en découlent pour l'exécutif comme l'action clandestine (visible très tôt sur place en Bosnie), le contournement par l'emploi des sociétés militaires privées, qui débute véritablement avec l'emploi de la société *Military Professional Resources Inc.* en Croatie, ou au contraire la surmobilisation des esprits y compris par la manipulation des informations afin d'obtenir le consentement du Congrès (l'exécutif devient alors le premier lobbyiste).

On en voit aussi toute la force. Le processus est peut-être lent mais il implique les représentants de la nation et par là même et souvent même avant eux, la nation elle-même. Une fois votée et lan-

cée, l'action militaire est elle-même forcément soutenue. Portée par la puissance des moyens mais aussi par un grand volontarisme, elle devient alors presque inexorable.

Dans tout ce mouvement et ces jeux d'influence, Maya Kandel n'oublie pas d'évoquer le rôle essentiel de quelques personnalités, comme Bob Dole ou Joe Biden, qui se sont battus pendant des années jusqu'à l'intervention finale. Ils ont fait honneur à la démocratie américaine, qui s'en est trouvée grandie.

Issu d'un travail de thèse récompensé en 2010 par le prix scientifique de l'Institut des hautes études de défense nationale, *Mourir pour Sarajevo* est un document unique à la fois sur cette période sombre de l'histoire de l'Europe mais aussi sur les institutions américaines et leur fonctionnement. Dans un contexte de doute pour les nations de l'Europe et où les États-Unis restent persuadés, non sans raison, que le reste de l'univers a encore besoin d'eux, cette lecture est doublement indispensable à ceux que le monde intéresse.

Introduction

Le 9 novembre 1989, la chute du mur de Berlin bouleverse le contexte géopolitique européen et mondial. Dix-huit mois plus tard, en juin 1991, la Yougoslavie va basculer dans la guerre – et disparaître. Même si pour nombre d’observateurs le pays semblait condamné au moins depuis la mort de Tito, peut-être même dès sa création, c’est bien la chute du mur de Berlin qui va provoquer la mort de la fédération yougoslave, conçue dès l’origine comme une alliance défensive face à un contexte extérieur menaçant. La Yougoslavie avait occupé une place unique dans l’affrontement entre Washington et Moscou et donc dans la politique étrangère des États-Unis pendant la guerre froide. Après la rupture entre Tito et Staline en 1948, l’administration Truman choisit de soutenir le « dissident » yougoslave et ce soutien américain comporte une aide militaire et économique conséquente, qui donne à la Yougoslavie un statut privilégié parmi les pays communistes. Pendant plus de trois décennies, Tito va jouer habilement de cette position spéciale entre les deux blocs. L’effondrement du bloc soviétique change donc radicalement le contexte et conduit à une réévaluation de la politique américaine : avec la chute du mur et la fin de la guerre froide, la Yougoslavie perd son statut géopolitique spécial. Le maintien de l’unité du pays reste le principe directeur de l’administration de George H. W. Bush (père), mais n’est plus considéré comme essentiel au camp occidental et en particulier aux intérêts américains. Or cette unité, qui n’est plus désormais justifiée par la menace extérieure, est de plus en plus menacée de l’intérieur. La décennie 1980 a vu s’aggraver les antagonismes et les tensions entre les peuples de la Yougoslavie, sur fond de difficultés économiques croissantes. Pendant toute l’année 1990, les premières élections libres dans chacune des républiques yougoslaves donnent partout la victoire aux partis nationalistes, qui réclament implicitement ou ouvertement le droit à la sécession et à l’indépendance.

Dans une déclaration de juillet 1991 qui va longtemps le hanter, Jacques Poos, ministre des Affaires étrangères luxembourgeois qui

cherche, au nom de la Communauté européenne (CEE), à mettre fin à la première guerre entre Serbes et Croates, déclare que « l'heure de l'Europe a sonné ». Les Américains sont enchantés de le prendre au mot : la Yougoslavie est désormais « un problème européen ». Mais personne en Europe ne comprend les implications des sécessions slovène et croate, d'autant que d'autres questions semblent alors bien plus urgentes à régler. Surtout, personne ne va anticiper correctement le jeu de Milosevic. Tandis que le leader serbe et ses alliés militaires et paramilitaires, eux, comprennent parfaitement que le contexte leur laisse les mains libres pour instaurer, par la violence si nécessaire, un nouvel État rassemblant tout le peuple serbe dans des frontières communes. Début 1991, Milosevic et ses alliés dans l'armée fédérale yougoslave envoient des émissaires dans les principales capitales européennes et à Washington pour évaluer la réaction internationale à une reprise en main musclée de la situation par Belgrade, sous prétexte de maintenir la fédération yougoslave. Ils en déduisent correctement que Paris et Londres ne s'y opposeront pas ; que Washington s'en désintéresse ; et que Moscou pourrait même s'en réjouir. Les Serbes en tirent les conséquences. Ils vont appliquer à la lettre un plan visant à redessiner les frontières de la Serbie pour y inclure les terres de Croatie et de Bosnie peuplées par des Serbes – ce que le monde entier connaîtra bientôt sous le terme de « nettoyage ethnique » avec son cortège de villes-martyres-symboles : Vukovar, Sarajevo, et bien sûr Srebrenica.

En Bosnie, la guerre va durer trois ans, de 1992 à 1995. La communauté internationale paraît longtemps impuissante, même si des milliers de casques bleus sont dépêchés par l'ONU dès le premier été du conflit. Paralysie et division des puissances, embargo voté hâtivement par l'ONU en 1991 mais rapidement contourné par tous, incapacité de l'Europe à agir seule, succession de conférences internationales et de plans de paix ignorés, le tout sur fond d'indignation des opinions publiques que les gouvernements croient pouvoir apaiser par un traitement humanitaire du conflit : il faudra attendre 100 000 morts et le massacre de trop à Srebrenica pour que les Américains décident enfin de s'impliquer pour mettre fin au conflit, en choisissant un camp et en désignant les ennemis qu'il faut attaquer et vaincre. Des frappes aériennes ciblées de l'OTAN sur les positions serbes viennent opportunément soutenir l'offensive des forces bosno-croates, aidées en sous-main par les Américains depuis

1993 et appuyées pendant cet été 1995 par des forces françaises que le président Chirac a également libérées de la contrainte onusienne. La campagne aboutit aux accords de Dayton, en novembre 1995, qui entérinent le partage ethnique du pays tout en maintenant la fiction d'une Bosnie unitaire.

Les États-Unis, s'ils n'ont pas été l'acteur principal en Bosnie, ont été un acteur décisif du dénouement de l'été 1995. La question est alors de savoir pourquoi ils ont mis trois ans à intervenir et pourquoi ils étaient réticents à s'engager en Bosnie. La réponse est double, et doit prendre en compte d'une part le contexte des années 1990, qui voient le début d'une nouvelle ère des opérations extérieures, d'autre part une constante américaine, souvent méconnue, à savoir la complexité de la prise de décision à Washington et notamment le rôle du Congrès américain. La décennie 1990 ouvre une nouvelle période des relations internationales, marquées par la fin de l'affrontement bipolaire entre Américains et Soviétiques et le début d'interventions militaires d'un nouveau type. Il faut en effet gérer les crises qui se multiplient dans l'immédiat après-guerre froide et menacent la stabilité dans plusieurs régions du globe, à commencer par l'Europe. Cette nécessité coïncide avec une liberté d'action retrouvée du Conseil de sécurité de l'ONU, auparavant bloqué par la menace de veto. Pour les Américains, qui préfèrent toujours intervenir en coalition et partager le fardeau des interventions avec un maximum d'alliés, c'est une opportunité à saisir et la guerre du Golfe en 1991 en est une première illustration. Mais cette première intervention en Irak avait un ennemi clairement désigné. Or les guerres de désintégration yougoslave présentent des cas autrement plus complexes, d'autant plus difficiles pour des Américains qui ont toujours eu du mal à envisager une intervention militaire distincte de la guerre, trop éloignée de la culture stratégique américaine traditionnelle¹. Dès le début, il y a une réticence très forte à intervenir de la part de Washington, que ce soit du côté de la Maison Blanche, du Congrès ou du Pentagone. James Baker, secrétaire d'État de Bush père, avait bien résumé la position américaine au début des guerres de la désintégration yougoslave : « nous n'avons pas d'intérêt en jeu

1. Là-dessus, voir notamment général Vincent Desportes, *Le piège américain*, Paris, Economica, 2011, et Olivier Zajec, *La nouvelle impuissance américaine*, Paris, L'œuvre Éditions, 2011.

dans ce combat » (« *We don't have a dog in that fight* »). Il faut dire que le seul antécédent récent, l'intervention au Liban sous le président Reagan, s'était soldé par 241 morts parmi les *Marines* ; le traumatisme est toujours vivace aux États-Unis et va être encore exacerbé par le fiasco somalien de 1993. D'autant que, à l'image du Liban, la Bosnie est un conflit extrêmement complexe, comme le soulignera le secrétaire d'État de Bill Clinton cette fois, Warren Christopher : « c'est vraiment un problème infernal » (« *this really is a problem from hell* »).

C'est là tout l'intérêt d'étudier la manière dont Washington en est arrivé à la décision d'intervenir malgré tout en Bosnie en 1995 ; la prise de décision est un processus complexe à Washington, particulièrement quand il s'agit d'envoyer des soldats combattre sur un théâtre extérieur. Contrairement à ce qui se passe en France, où la Constitution de la V^e République donne au président de la République une grande liberté d'action en la matière, le président américain, bien que chef des armées, ne peut décider seul d'envoyer les *boys* à l'étranger. Il doit toujours composer avec le Congrès, dans un système qui n'est pas un régime présidentiel mais un régime de séparation et d'équilibre des pouvoirs. À cet égard, la décision d'intervenir en Bosnie est un bon cas d'école pour l'étude de la prise de décision aux États-Unis : la fin de la guerre froide introduit en effet une liberté d'action nouvelle pour les parlementaires américains, jusqu'alors soumis à l'impératif supérieur de lutte contre le communisme dans le domaine des affaires internationales. Les membres du Congrès vont en profiter pour investir le champ de la politique étrangère, en particulier après les élections de novembre 1994 qui voient la victoire d'une majorité républicaine dans les deux chambres du Congrès pour la première fois depuis quarante ans : les nouveaux élus républicains sont en effet décidés à en découdre avec un président démocrate qu'ils abhorrent, et ils vont s'opposer systématiquement à sa politique, y compris étrangère, dans une attitude qui n'est pas sans évoquer celle de la Chambre des *Tea Party* contre le président Barack Obama après les élections de novembre 2010.

L'importance du Congrès américain et son rôle essentiel dans le processus politique aux États-Unis sont souvent mal compris en France. Les États-Unis sont non seulement un pays fédéral, ils sont avant tout une *union* d'États qui se sont dotés d'une assemblée avant

de créer, d'abord pour des raisons conjoncturelles, un Exécutif. Le Congrès américain préexiste en effet à l'institution du président des États-Unis : ce sont les représentants des 13 colonies britanniques, futurs États fédérés, qui se réunissent en Congrès pour écrire la Constitution, toujours active aujourd'hui, et créer les États-Unis. Le Congrès est donc le cœur de la Constitution américaine, tout comme la colline du Capitole, où il est situé (d'où le surnom souvent donné au Congrès, *Capitol Hill*), est alors le cœur de Washington, la capitale du pays. Au départ, l'Exécutif est presque un accident de l'histoire, créé dans le contexte de la guerre d'indépendance contre les Anglais parce que les représentants ont bien conscience qu'il vaut mieux un chef unique plutôt que 26 pour mener une guerre et la gagner. Le premier président sera bien sûr le général George Washington, vainqueur de l'indépendance. Mais ses pouvoirs sont dès le départ partagés avec le Congrès. Les Américains se méfient en effet des dérives de l'Exécutif « à l'européenne », une Europe dont ils ont fui le pouvoir arbitraire pour nombre d'entre eux. Cette méfiance vis-à-vis du pouvoir de l'État central (fédéral) est une constante que l'on retrouve tout au long de l'histoire américaine, son avatar le plus récent s'exprimant à travers le mouvement *Tea Party*. Autre spécificité américaine déjà soulignée par Tocqueville, la société civile participe de près à l'élaboration des politiques à travers le *lobbying*, dont la pratique est inscrite au cœur de la démocratie américaine et qui s'exerce tout particulièrement à travers les représentants du peuple au Congrès. Il en sera largement question dans le cas de la politique américaine vis-à-vis de la Yougoslavie, puisque de nombreux lobbyistes ont pesé sur le processus de décision.

Ces fondements historiques expliquent la puissance du Congrès et l'importance de ses pouvoirs, accentués par la nature du régime, ni présidentiel à la française, ni parlementaire à l'anglaise. Dans ce système de pouvoirs et contre-pouvoirs (*checks and balances*), Exécutif et Législatif peuvent agir de manière indépendante l'un de l'autre. Certes, les pouvoirs de l'Exécutif américain se sont étendus et amplifiés au cours du xx^e siècle et particulièrement après 1945, une tendance commune à toutes les démocraties occidentales. Mais le Congrès garde une arme ultime contre le président qu'il peut destituer (*impeachment*) ; le président de son côté ne peut dissoudre le Congrès, mais il peut mettre son veto à une loi votée par les

parlementaires². Surtout, le Congrès contrôle les cordons de la bourse et n'hésite pas à se servir de cette arme fatale, « l'arme du portemonnaie » : c'est grâce à elle notamment que les parlementaires ont mis fin à des guerres ou à des opérations qui leur déplaisaient, comme au Vietnam en 1974 ou en Somalie en 1993³. Autre caractéristique importante du Congrès américain, les deux assemblées, Chambre des représentants et Sénat, ont des pouvoirs égaux, puisqu'un projet ne peut devenir loi que s'il est voté par les deux chambres dans les mêmes termes. Le Sénat a donc un rôle tout aussi important que la Chambre et dispose même en politique étrangère de quelques prérogatives supplémentaires propres, concernant la ratification des traités et les nominations importantes. En l'occurrence, le Sénat devait, dans l'esprit des pères fondateurs de la nation américaine, tempérer les ardeurs de la Chambre, renouvelée plus souvent et donc plus sensible aux mouvements de l'opinion⁴. Les sénateurs ont d'ailleurs plusieurs fois « sauvé » Clinton : au moment de la Bosnie en 1995 pour soutenir le déploiement américain dans l'IFOR, mais aussi quelques années plus tard sur un tout autre problème « politique », l'affaire Lewinsky⁵.

Plus largement, l'histoire américaine du xx^e siècle illustre l'importance qu'a pu avoir le Congrès à certaines périodes : après la Première Guerre mondiale, les parlementaires américains rejettent

2. Les parlementaires peuvent surmonter un veto présidentiel par un vote des deux-tiers dans chaque chambre du Congrès.

3. Cette arme du financement est beaucoup plus utilisée que la loi sur les pouvoirs de guerre que les parlementaires n'ont finalement jamais invoquée pour mettre fin à une guerre. La loi sur les pouvoirs de guerre, ou *War Powers Resolution*, a été votée dans la foulée du Vietnam en 1973 par le Congrès pour tenter de reconquérir ses prérogatives en la matière. Seul le Congrès a en effet le droit de déclarer la guerre selon la Constitution ; en réalité, il n'a déclaré la guerre que cinq fois dans toute l'histoire américaine, dont deux fois au xx^e siècle, pour les deux guerres mondiales. Les guerres en Afghanistan et Irak de la décennie 2000 par exemple ont été autorisées par le Congrès suite à une demande de George W. Bush en 2001, en accord avec la loi sur les pouvoirs de guerre ; il n'y a pas eu de déclaration à proprement parler.

4. La Chambre des représentants (435 représentants) est renouvelée intégralement tous les deux ans. Le Sénat (100 sénateurs) est renouvelé par tiers tous les deux ans, le mandat d'un sénateur durant six ans.

5. La Chambre des représentants, qui joue dans ce cas le rôle de l'accusation, a voté la destitution de Clinton en décembre 1998. Le Sénat l'a acquitté en février 1999.

le Traité de Versailles, inaugurant deux décennies d'isolationnisme dans les années 1920 et 1930. Au début des années 1970, le Congrès démocrate impose à Nixon la fin des bombardements au Cambodge puis le retrait précipité du Vietnam. Le poids du Congrès varie bien sûr en fonction du contexte international et de la configuration politique. On le voit dans l'opposition systématique à Clinton déjà évoquée sur les années 1990, et qu'il faut contraster avec la déférence du Congrès pendant la première moitié des années 2000. Elle est alors liée au choc des attentats du 11 septembre 2001, mais aussi au fait politique d'un pouvoir républicain unifié, à la Maison Blanche et au Congrès, pour la première fois depuis un demi-siècle. Il faudra la lassitude croissante de la population face à la guerre en Irak pour qu'une majorité démocrate revienne au Congrès en 2006 et enquête sur les abus de la « guerre contre la terreur » de Bush (fils).

Malgré ces variations partisans et ces cycles historiques, le Congrès joue toujours un rôle de poids. Pendant la décennie 1990 et vis-à-vis de la Bosnie, il a une influence déterminante sur la position américaine. Les décisions prises par les parlementaires américains, souvent pour des raisons locales, voire électorales comme on le verra, ont alors un impact maximal sur le monde, ce que Pierre Hassner a joliment décrit par la formule « *think local, act global* ». Ce qui se passe à Washington entre le président et le Congrès a des conséquences en ex-Yougoslavie bien sûr, en Europe évidemment, et dans de nombreux autres pays car le conflit bosniaque va être suivi sur les écrans du monde entier⁶. Des conséquences encore très présentes aujourd'hui, que ce soit à travers les procès toujours en cours contre les commandants serbes de Bosnie Radovan Karadzic et Ratko Mladic ou par ses nombreuses similitudes avec un conflit très actuel et tout aussi sanglant, en Syrie.

6. C'est l'époque où l'on parle beaucoup de « l'effet CNN ».

Chapitre 1

La fin du communisme et le retour de l'Histoire

LES SLAVES DU SUD, DES EMPIRES À LA YOUNOSLAVIE

De quoi s'agit-il exactement ? Et comment est-ce que tout a commencé ? Question difficile dans les Balkans, où l'on vous fait remonter invariablement jusqu'au Moyen Âge, quand ce n'est pas aux premiers siècles de notre ère. Commençons donc par rappeler qu'avant 1918 et la naissance de la Yougoslavie, les peuples slaves du Sud n'avaient jamais appartenu à un même État, fût-il un Empire.

Les nationalismes n'ont pas « surgi » de nulle part. L'histoire des Balkans est l'histoire d'une succession de fractures religieuses et culturelles dans un petit espace, toujours convoité par des puissances extérieures – terres de confins impériaux qui ont connu peu de périodes de paix.

Des grandes invasions à la première Yougoslavie

Les invasions slaves du VI^e siècle installent les Slaves du sud (futurs Yougoslaves, par opposition à ceux de l'est – Russes, Ukrainiens, Biélorusses, et de l'ouest – Polonais, Tchèques, Slovaques) dans l'ancienne province d'*Illyricum*. Ce territoire de l'Empire romain est traversé par la frontière politique qui, après la mort de l'empereur Théodose en 395, a divisé l'Empire romain entre Occident et Orient. Cette division préexiste donc aux peuples serbes et croates (et slovènes), et va contribuer à les différencier. Or elle définit surtout une coupure religieuse et culturelle : l'empire d'Orient dépend du patriarche de Constantinople et celui d'Occident

de l'évêque de Rome. Les différences de rites, d'habitudes et de sensibilités qui existent dès les origines entre les deux Églises vont s'aggraver aux ^x^e et ^xⁱ^e siècles jusqu'à la rupture entre orthodoxes et catholiques¹.

Plusieurs peuples constituent des États forts au Moyen Âge. Ce sont des royaumes puissants, rivaux de Byzance et Rome. Un État serbe indépendant existe du ^{ix}^e au ^{xiv}^e siècle, qui atteint son apogée sous Dusan le Grand (1331-1355) et s'étend alors du Danube aux deux mers, Adriatique et Égée, et englobe la Macédoine, l'Albanie, une grande partie de la Grèce. Il disparaît à la défaite de Kosovo face aux Turcs en 1389. Chez les Croates, un grand royaume s'est formé aussi dès la fin du ^{ix}^e siècle, et comprend sous le roi Tomislav (916-928) la plupart des territoires de langue serbo-croate à l'ouest de la Drina, c'est-à-dire en Croatie et en Bosnie actuelles. À partir du ^xⁱ^e siècle, la couronne de Croatie passe au roi de Hongrie. L'union personnelle hungaro-croate durera huit siècles, jusqu'en 1918. Les références à ces deux États passés et mythiques vont ressurgir au début des années 1990, entretenant la notion d'une rivalité « ancestrale » entre Serbes et Croates. La Bosnie fait d'abord partie de la Croatie puis forme un État séparé qui dure jusqu'à la conquête turque au ^{xv}^e siècle. Les Slovènes n'ont pas eu de grand État mais des fiefs locaux correspondant aux différentes vallées. Dès le ^{xii}^e siècle, ces fiefs se trouvent liés à la famille des Habsbourg et deviennent ainsi partie intégrante de l'État autrichien², futur Empire austro-hongrois.

Au milieu du ^{xv}^e siècle, l'invasion turque s'abat sur les Balkans et les Turcs s'emparent des pays grec, albanais, bulgare, serbe, ainsi que de la Bosnie, plus tard de la Roumanie. La conquête de la Serbie est marquée par la bataille de Kosovo, en 1389, bataille dont il sera beaucoup question six cents ans plus tard, au moment d'une autre conquête du pouvoir, celle de Milosevic. Les deux adversaires, le sultan turc Murad, victorieux, et le prince serbe Lazar, vaincu, y périrent tous deux, plus d'un demi-siècle avant la prise de Constantinople en 1453. Au ^{xvi}^e siècle, sous Soliman I^{er}, l'Empire ottoman est à son apogée. Ses armées assiègent Vienne en 1529, et à nouveau en 1683.

1. Paul Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 2000, p. 21.

2. Paul Garde, *op. cit.*, p. 26-28.

Dès lors, et jusqu'au XIX^e siècle, dans tout l'espace danubien et balkanique, seuls quelques coins de terre le long de l'Adriatique échappent aux grands empires : la Dalmatie du Nord, vénitienne ; Dubrovnik, république maritime indépendante ; le Monténégro, réduit montagneux de population serbe qui résiste aux Turcs. Tout le reste de ce vaste territoire est partagé entre deux énormes puissances ennemies.

Les conséquences de la conquête turque pèsent encore aujourd'hui sur le destin des peuples balkaniques. La première, c'est bien sûr l'introduction d'une troisième religion, l'islam. Car contrairement à sa pratique habituelle, l'Empire turc en Europe a besoin d'un encadrement musulman plus nombreux et encourage la conversion. Le peuple albanais devient ainsi musulman dans son immense majorité. En Bosnie ainsi que dans le Sandzak, des Slaves de langue serbo-croate se convertissent en grand nombre à l'islam. Ils occupent sous le régime turc une position dominante et se distinguent nettement de leurs compatriotes. Longtemps ils se sont désignés eux-mêmes par le nom de Turcs. La domination turque entraîne également d'immenses mouvements de population, croate et surtout serbe, fuyant les abords de la frontière ou les exactions des Turcs ou des Albanais musulmans ; des régions se vident (Kosovo) tandis que d'autres se remplissent (Bosnie). Ces transferts de population sont l'une des principales causes des drames ultérieurs.

Dans les deux Empires, ottoman et austro-hongrois, le pouvoir central va être largement contesté par ses sujets slaves au XIX^e siècle. Ce mouvement est lié au réveil des nationalités qui traverse l'Europe à l'époque romantique. Il aboutit à la destruction simultanée des deux Empires et à l'avènement de l'État yougoslave. Mais les voies de la libération sont bien différentes. Côté turc, l'Empire a été démantelé par étapes et uniquement par la force : série discontinue de révoltes populaires, de guerres et autres opérations militaires, processus qui a fait naître et grandir un État national serbe. Dans la première moitié du XIX^e, ce sont les Serbes qui se révoltent et se battent contre les Turcs, jusqu'à obtenir en 1867 le départ de leurs dernières garnisons. L'État serbe est dès le début un État national unitaire. Jusqu'en 1912, il est homogène sur le plan ethnique et religieux puisque, tout au long du XIX^e siècle, il a expulsé les musulmans (Turcs, Slaves ou Albanais) des régions successivement libérées. C'est seulement à partir de 1912 que les Serbes commencent à annexer sans expulser.

La Serbie est très fortement marquée par l'orthodoxie. Ayant une solide tradition militaire, elle a le sentiment d'être encerclée par des ennemis implacables. On y cultive la tradition héroïque exaltée par les chants populaires, et mettant à l'honneur la lutte du faible contre le fort. La fraternité avec les Serbes sous domination autrichienne, surtout ceux de Bosnie, est fortement ressentie.

Dès lors les conflits se succèdent. Le jeune État serbe est de toutes les guerres et les puissances européennes s'invitent dans le dépeçage du « vieil homme malade de l'Europe » en redessinant la carte de la région. L'Autriche et la Russie s'intéressent à la libération des Slaves balkaniques pour étendre leur influence, tandis que la Turquie est soutenue par le Royaume-Uni qui veut contrer les Russes. La poudrière des Balkans porte bien son nom. Les révoltes des années 1875-1878 en Bosnie et Bulgarie aboutissent au Congrès de Berlin de 1878. Les Anglais rétrécissent la « Grande Bulgarie » alliée des Russes et laissent l'Autriche occuper la Bosnie, ce qui indignes les Serbes qui ne s'agrandissent pas autant qu'ils l'auraient voulu. En 1885, une première guerre éclate entre Bulgarie et Serbie, perdue par cette dernière. Puis en 1912 c'est la première guerre balkanique entre Serbie, Monténégro, Bulgarie et Grèce d'un côté, contre les Turcs de l'autre, qui reculent encore. La Serbie en profite le plus, en acquérant l'est du Sandzak et la plus grande partie du Kosovo et de la Macédoine, au grand dam des Bulgares qui attaquent leurs anciens alliés en 1913 : c'est la deuxième guerre balkanique, perdue par la Bulgarie. Le partage antérieur est confirmé et modifié aux dépens de la Bulgarie. Concernant la Serbie (et plus tard le Yougoslavie), les frontières fixées alors ont été conservées jusqu'à aujourd'hui³.

Dans les régions soumises à l'Autriche, le mouvement emprunte des voies plus pacifiques, favorisé sans doute par un court épisode : de 1809 à 1814, la Slovénie et une partie de la Croatie sont arrachées par Napoléon à l'Autriche et annexées à la France sous le nom de « Provinces Illyriennes ». Les langues locales sont reconnues et encouragées. Les provinces passeront mais le nom restera pour désigner un mouvement regroupant les patriotes croates et slovènes, et quand le gouvernement autrichien aura la maladresse en 1842 d'interdire le terme illyrien, il sera remplacé par un nouveau mot

3. Paul Garde, *op. cit.*, p. 41-43.

plein d'avenir : yougoslave. Le mouvement national prend alors une tournure politique à mesure que l'État autrichien en se modernisant devient plus centraliste. À la fin du siècle, la question d'une union avec la Serbie se pose chez les patriotes slaves du sud, divisant le mouvement croate.

Mais en 1908, l'annexion de la Bosnie par l'Autriche déçoit tout le monde, les Serbes qui la revendiquaient, et les Croates qui regrettent qu'elle ne soit pas réunie aux pays croates de l'Empire. Au même moment, à Vienne, une nouvelle orientation semble s'annoncer. Le prince-héritier, François-Ferdinand, passe pour hostile aux Hongrois et favorable à la reconnaissance d'une certaine entité yougoslave au sein de l'empire des Habsbourg ; politique qui comble certains Croates mais soulève l'hostilité des Serbes dont tout espoir d'agrandissement vers l'ouest se trouverait bloqué. Le début des années 1910 est marqué par un redoublement de la répression en Bosnie contre les partisans serbes d'une union avec la Serbie. La visite de François-Ferdinand en Bosnie au début de l'été 1914 semblait être l'annonce de la mise en œuvre de la nouvelle politique de Vienne. Le 28 juin, il est assassiné par un jeune nationaliste serbe à Sarajevo. L'attentat déclenche la Première Guerre mondiale.

La Grande Guerre voit les Serbes résister de manière inattendue aux armées austro-hongroises. Après une retraite difficile, l'armée serbe rejoint l'armée franco-anglaise à Salonique. Les militaires français, anglais et serbes partagent les durs combats de Macédoine, les souffrances de l'Occupation, et la victoire à l'automne 1918, lorsque les troupes franco-serbes remontent jusqu'à Belgrade et marchent sur Vienne. L'Autriche capitule en même temps que l'Allemagne. Cette fraternité des armes a laissé des traces chez les militaires français et anglais, il y sera fait souvent référence au début des années 1990. Or les sujets sud-slaves de l'Autriche – slovènes, croates, et aussi serbes pour certains – ont combattu sous l'uniforme autrichien. Il n'y a pas eu de désertion massive, même si les prisonniers ont souvent rejoint l'autre camp (ainsi Tito, qui rejoint l'Armée russe).

La fin de la Première Guerre mondiale conduit à la naissance du premier État yougoslave. Le 1^{er} décembre 1918 est proclamé le royaume des Slovènes, Croates et Serbes (ou royaume SHS) réunissant la Serbie et l'éphémère « État SHS » (issu du Conseil national des Slovènes, Croates et Serbes – d'Autriche) ; il prendra le nom

de Yougoslavie en 1929. Le nouvel État est fondé sur l'idée yougoslave, mûrie dans les mouvements d'opposition à l'Autriche, qui considère que les différences séparant les peuples slaves du sud sont minimales et doivent permettre une vie commune. Surtout, les Croates et les Slovènes veulent éviter de disparaître dans le dépeçage généralisé de l'Autriche-Hongrie vaincue. Mais l'État yougoslave est aussi l'héritier de l'État serbe, formé en un siècle de luttes grâce à un patriotisme intransigeant et unitaire, qui parachève ainsi le mouvement d'intégration des populations serbes dans un seul État, tout en poursuivant son agrandissement vers l'ouest, notamment vers la mer Adriatique. Le royaume est soutenu par la France qui veut édifier un « cordon sanitaire » en Europe centrale pour contrer la Russie et l'Allemagne. En 1918 donc, chacun y trouve son compte, mais les malentendus sont nombreux⁴. Les Croates vont rapidement se sentir floués par les conditions de l'unification yougoslave. Les Serbes n'entendent pas en effet partager le pouvoir dans un État constitué par un siècle de guerres et le royaume de Yougoslavie bascule rapidement dans la dictature, provoquant l'exil de nombreux hommes politiques. Parmi eux, le Croate Ante Pavelic organise le mouvement des *oustachis* (insurgés) depuis l'étranger et commande (entre autres) l'assassinat du roi « yougoslave » Alexandre le 9 octobre 1934 à Marseille. Le régent qui lui succède va s'attacher principalement à résoudre la question nationale, conscient que seul un État yougoslave uni et fort pourra résister aux menaces extérieures et que face à une situation européenne explosive, une rébellion croate pourrait être fatale⁵.

Le choix de l'alliance par les peuples slaves du Sud de l'Europe au sein d'un « royaume yougoslave » après la Première Guerre mondiale intervient donc après un siècle de guerre continue dans la région. C'est une alliance défensive, contre le dépeçage des empires et face aux puissances européennes. Elle sera toujours défensive après la Seconde Guerre mondiale, grâce à Tito et face à Staline, avec l'aide des Anglais puis des Américains.

4. Natacha Rajakovic, « Les ambiguïtés du “yougoslavisme” », in Jacques Rupnik (sous la dir.), *De Sarajevo à Sarajevo – l'échec yougoslave*, Paris : Éditions Complexe, 1992, p. 30-35.

5. Paul Garde, *op. cit.*, p. 58-60.

La Yougoslavie de Tito

En 1980, quelques mois avant sa mort, Tito déclarait à l'ancien secrétaire d'État adjoint américain W. Averell Harriman et sa femme, en visite sur l'île de Brioni : « Quand je suis arrivé au pouvoir, comme chef des partisans, j'avais le pays uni derrière moi. Cela n'arrivera plus jamais. C'est la guerre qui a permis cela. Il m'est bien impossible de nommer un seul successeur. À vrai dire, il n'y a aucun moyen de protéger ce pays contre ses divisions⁶. » Égocentrisme, prémonition ou simple clairvoyance ? Toujours est-il qu'à sa mort, le 4 mai 1980, Tito n'a pas de successeur désigné. Son pays ne va lui survivre que dix ans à peine.

« Pour tous les peuples yougoslaves, la guerre fut une plongée dans une horreur sans nom⁷. » La Seconde Guerre mondiale est une période clé de l'histoire yougoslave récente, dont l'évocation va ressurgir avec une force dévastatrice au début des années 1990. Envahie par les troupes hitlériennes en 1941, la Yougoslavie capitule rapidement et va être dépecée entre Italiens, Bulgares, Hongrois et Albanais. Les Allemands occupent la Serbie et créent l'« État indépendant de Croatie », État-collaborateur policier et raciste, dirigé par Ante Pavelic, fondateur du mouvement nationaliste croate des oustachis. Il va organiser le génocide aussi bien des Juifs que des deux millions de Serbes de son territoire, avec discriminations systématiques, déportations, massacres et camps de concentration, dont le plus sinistre est Jasenovac.

Mais de toute l'Europe occupée, c'est aussi en Yougoslavie que la résistance aux nazis a été la plus forte et qu'elle a infligé le plus de pertes à l'ennemi. La guérilla contre les nazis a commencé dès le début de l'Occupation, autour de deux mouvements distincts et bientôt ennemis, les tchetniks (serbes) et les partisans de Tito. Les tchetniks commencent la lutte dès mai 1941, au deuxième mois de l'Occupation. C'est un mouvement légitimiste et anticommuniste, dirigé par des officiers de l'armée royale yougoslave, tous serbes.

Les partisans, eux, sont un mouvement de résistance inspiré par le parti communiste yougoslave et commandé par son chef

6. Anecdote racontée à Roger Cohen par Pamela Harriman ; voir Roger Cohen, *Hearts Grown Brutal – Sagas of Sarajevo*, New York : Random House, 1998, p. 108.

7. Paul Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 2000, p. 62.

Tito. Il s'organise après l'invasion de l'URSS par les Allemands, le 21 juin 1941, un mois donc après les tchetniks. Le mouvement comme le parti ne se limitent pas à une seule nation mais sont ouverts à tous les peuples de Yougoslavie. Le parti est en effet dès l'origine opposé au nationalisme grand-serbe. Le mouvement accueillera largement les Serbes, en particulier ceux qui sont menacés par les oustachis mais il sera aussi le seul recours pour tous les non-Serbes voulant se battre contre l'occupant. Ce caractère multinational sera sa grande force et la cause principale de sa victoire.

La Yougoslavie créée par Tito à la fin de la Seconde Guerre mondiale, puis plusieurs fois remaniée, est un système compliqué. La raison en est simple : il faut réorganiser et surtout apaiser les relations entre Serbes, Croates et Bosniaques (les habitants de la Bosnie sont désignés par le terme de Bosniens ; Bosniaques désigne les Bosniens musulmans), qui se sont largement entretués pendant la guerre : sur le million de Yougoslaves tués, plus de la moitié l'ont été par d'autres Yougoslaves. La Yougoslavie devient donc un État fédéral, qui comprend autant de républiques qu'il y a de peuples slaves sur son territoire, à savoir six : Slovénie, Croatie, Serbie, Monténégro, Macédoine et enfin Bosnie⁸. Les deux principales minorités non slaves (Albanais et Hongrois) sont incorporées dans deux « provinces autonomes », le Kosovo et la Voïvodine, qui font partie de la république de Serbie⁹. L'appartenance « yougoslave », choix possible dans les recensements, semble avoir été revendiquée par certains Serbes vivant hors de Serbie, par des musulmans refusant une classification confessionnelle, par des personnes issues de mariages mixtes, et par des militants de la cause yougoslave. Mais sur cinquante ans de recensements, elle n'a jamais concerné tellement plus de 5 % de la population.

La politique de Tito a été résumée par la formule « Yougoslavie forte, Serbie faible » – et c'est vrai qu'on ne trouve en république de Serbie que 5,6 millions des 8,1 millions de Serbes yougoslaves. Les Serbes se retrouvent en effet dispersés et répartis entre sept des

8. Les Musulmans de Bosnie ne seront toutefois reconnus comme peuple – Musulman avec un M majuscule – que plus tard, en 1968.

9. Voir Carte 1, « la Yougoslavie de Tito ».



Carte 1 : La Yougoslavie de Tito

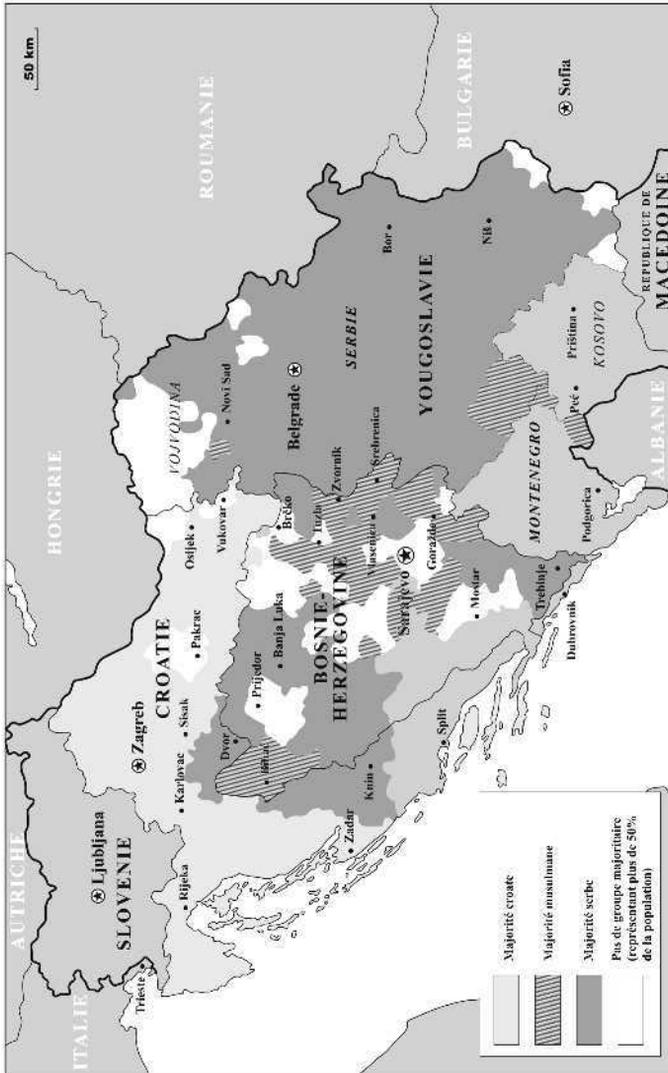
huit entités yougoslaves, toutes sauf la Slovénie. C'est aussi une manière d'assurer un certain équilibre entre les deux républiques correspondant aux deux peuples les plus nombreux, Serbes (8,1 millions, donc) et Croates (4,6 millions) – alors que les Serbes sont en fait presque deux fois plus nombreux que les Croates¹⁰. Le régime, dont le slogan officiel est « fraternité et unité », garantit une pleine égalité de droits à tous les peuples et minorités, l'enseignement à chacun dans sa langue maternelle et la libre utilisation par chacun de sa propre langue dans toutes les affaires publiques. Ainsi en Voïvodine on a alors six langues officielles. Mais cette reconnaissance est gâtée par l'autoritarisme du parti communiste. Si bien que petit à petit tous les peuples accumulent les griefs et tous sont mécontents – les Serbes de voir brisée leur unité nationale ; les Croates de voir niée leur spécificité culturelle ; les Albanais du Kosovo de n'être pas un « peuple » puisque le Kosovo est une « province » serbe et non une « république ». Plus grave, chaque peuple impute l'injustice dont il s'estime victime à une collusion entre le régime et le peuple voisin.

Pendant quarante ans, ces mécontentements surgissent par intermittence, vite étouffés par la répression, mais avec des conséquences sur l'organisation du pays. Ils expliquent ce fait curieux que toute l'histoire de la Yougoslavie titiste est aussi celle d'un transfert de pouvoirs, discontinu mais régulier, du centre vers la périphérie. Les événements du Printemps croate de 1971 (contestation du régime par des intellectuels dissidents, nationalistes croates) confirment cette tendance et la Constitution de 1974 renforce le caractère fédéral de l'État. La Constitution de 1974 instaure ainsi un système de présidence collégiale, composée des huit présidents des républiques et provinces autonomes, chaque représentant présidant le pays à tour de rôle pour un an. Ce président rotatif est aussi le chef de l'armée nationale yougoslave, ou JNA.

La mort de Tito et les troubles au Kosovo

Après la mort de Tito, le système fonctionne tant bien que mal, mais il est marqué dès les premières années par le conflit entre

10. Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont ceux du recensement de 1981. Voir Carte 2, « Répartition des trois principales nationalités sur le territoire yougoslave ».



Carte 2 : Répartition des trois principales « nationalités » sur le territoire yougoslave (1992)

centralistes (généralement serbes) et décentralisateurs (souvent slovènes). La répression contre les activités jugées nationalistes se poursuit, avec des condamnations dans plusieurs républiques pour délit d'opinion. À Zagreb, fin 1980, l'historien Franjo Tudjman¹¹, déjà emprisonné après le Printemps croate, est à nouveau condamné pour propos anti-serbes, avec plusieurs autres dissidents. En 1983 à Sarajevo, c'est un groupe d'intellectuels musulmans de Bosnie qui sont accusés d'« association en vue d'une activité hostile ». Parmi eux, l'avocat Alija Izetbegovic, auteur d'une « déclaration islamique », est condamné à une lourde peine. Dans la même ville, la même année, un jeune sociologue serbe de 26 ans, Vojislav Seselj, est également condamné pour ses écrits nationalistes. Début 1990, tous vont ressurgir sur le devant de la scène politique.

Mais c'est au Kosovo que se déroulent, peu après la mort de Tito, les événements les plus graves. Le Kosovo, considéré par les Serbes comme le berceau de leur nation, lieu de la bataille historique de 1389 contre les Turcs (bataille perdue par les Serbes), mythe fondateur de l'héroïsme et du patriotisme serbe, le Kosovo, avec ses monastères orthodoxes du Moyen Âge, est majoritairement peuplé d'Albanais depuis plus de trois siècles. C'est seulement depuis 1912 qu'il fait à nouveau partie de l'État serbe, et cette appartenance n'a rien changé à la démographie. En 1981, le recensement officiel compte 77 % d'Albanais. Le taux de natalité du Kosovo est le plus élevé d'Europe, de même que le taux de chômage. C'est la région la plus pauvre de Yougoslavie. La dernière Constitution yougoslave (de 1974) avait donné au Kosovo une large autonomie, enlevant à la Serbie tout droit de regard sur les affaires intérieures de ce qui reste pourtant « sa » province. Le nationalisme albanais a pris dès lors de l'ampleur : il se manifeste de plus en plus agressivement contre la minorité serbe, qui commence à fuir la région, mais aussi à s'organiser et à protester auprès des autorités de Belgrade. Dans cette atmosphère, des troubles éclatent au printemps 1981 : les manifestations, qui réclament une « république du Kosovo », dégénèrent. Les autorités fédérales yougoslaves (la présidence rotative est alors serbe, justement) envoient l'armée, qui fait des centaines de morts. Après la répression, la situa-

11. Voir le glossaire des principaux personnages en fin d'ouvrage, qui propose une brève biographie des protagonistes de cette histoire. Voir aussi la chronologie (1989-1995).

tion reste extrêmement tendue dans la province, et la haine entre les deux populations s'accroît dans un face-à-face lourd de menaces. Des liens s'établissent entre les activistes serbes du Kosovo et des nationalistes serbes, en particulier l'écrivain Dobrica Cosic, qui joue un rôle non négligeable dans la montée du nationalisme. Mais c'est Milosevic qui va transformer ce qui était avant tout un conflit politique en conflit identitaire. Et c'est du Kosovo que partira bientôt l'onde de choc qui va déstabiliser toute la fédération yougoslave.

Tous ces événements se déroulent sur fond de récession économique accélérée. Au fil des ans, la Yougoslavie est en effet devenue non seulement une addition de huit nations, mais aussi de huit économies. Le protectionnisme des républiques est si énergique qu'au milieu des années 1980 le marché yougoslave est moins intégré que le Marché commun européen. Dès 1979 les courbes de croissance se sont inversées et le pays a commencé à s'appauvrir. La crise économique s'aggrave tout au long des années 1980, les pénuries s'installent et l'inflation grimpe jusqu'à atteindre 2 685 % en 1989, c'est-à-dire qu'à ce stade les prix doublent chaque mois. Faisant le bilan de cette situation, l'économiste anglais Harold Lydall écrit en 1989 : « le déclin du niveau de vie a été si grand qu'il est difficile d'imaginer un autre pays qui n'aurait pas réagi à cette situation par des changements politiques radicaux, ou même par une révolution¹² ». Il est évident que les difficultés économiques et sociales ont été un terreau particulièrement fertile pour les discours populistes et nationalistes¹³.

Le réveil du nationalisme serbe

Le 24 septembre 1986, le Mémoire de l'Académie serbe des Sciences et des Arts est publié dans le quotidien à grand tirage *Vecernje Novosti*¹⁴. Son contenu est explosif et choque beaucoup de gens dans

12. Cité par Garde, *op. cit.*, p. 108.

13. Pour une analyse approfondie des facteurs économiques et sociaux qui ont accéléré la désintégration yougoslave, on pourra se référer au livre très complet à cet égard de Susan Woodward, *Balkan Tragedy – Chaos and Dissolution After the Cold War*, Washington DC : The Brookings Institution, 1995 – sans pour autant accepter son analyse économique déterministe, qui tend à exonérer les leaders politiques, et notamment Milosevic, de leurs responsabilités (voir en particulier son introduction p. 15).

14. L'Académie serbe des Sciences et des Arts était l'une des rares institutions relativement indépendantes du pouvoir communiste, tout comme ses équivalents en

le pays. Il est d'ailleurs violemment attaqué par les dirigeants communistes et la presse. Seul Milosevic, qui ne dirige pas encore la Serbie mais déjà le Parti communiste serbe, garde alors le silence. Le Mémorandum est sans aucun doute l'élément le plus déterminant dans la genèse et l'ascension du nationalisme serbe, et la désintégration de la Yougoslavie. Sa tonalité paranoïaque, victimaire et agressive se retrouvera dans tout le discours serbe des années de guerre.

Le Mémorandum condamne le découpage des républiques et provinces de Tito comme une injustice envers les Serbes (qui toujours ont « gagné les guerres et perdu la paix », une conviction répandue en Serbie) ; il dénonce la discrimination économique et politique de la part de la Croatie et de la Slovénie ; mais surtout, il invoque le danger qui menace les Serbes de Croatie et du Kosovo. En Croatie, la situation « n'a jamais été aussi dangereuse depuis l'État pro-nazi de Pavelic ». Au Kosovo, les Serbes sont confrontés à une « guerre totale » de la part des Albanais, un « génocide physique, politique, juridique et culturel ». Et la réalité ? Guerre et génocide sont des mots très forts, surtout en l'absence d'hostilités ouvertes. Car il s'agit bien d'un fantasme de violence à l'heure où paraît le Mémorandum. Ainsi, l'historien français Paul Garde, en épluchant les archives, a comptabilisé entre 1981 et 1989 quatre assassinats de Serbes par des Albanais. Quant aux viols, 134 sont enregistrés de 1981 à 1988 au Kosovo, soit moins qu'en un an en Slovénie par exemple. Dans 12 % des cas, l'agresseur est albanais, la victime serbe ou monténégrine. L'Académie serbe conclut pourtant que la Yougoslavie telle qu'elle existe n'est plus une solution pour la question serbe, puisqu'elle ne sait plus protéger et défendre les 40 % de Serbes qui vivent hors de la république de Serbie. Il n'est pas question explicitement de « Grande Serbie ». Mais la conclusion est claire : face à cette dispersion, les Serbes ne doivent pas rester passifs. Ils doivent se ressaisir, s'unir, et retrouver « l'essence de leur caractère historique et spirituel national ». Il s'agit bien d'un projet agressif posé en termes défensifs. Sans y faire jamais référence directement,

Croatie et Slovénie d'ailleurs. En Serbie, l'intelligentsia a toujours eu de bonnes relations avec le pouvoir, et ce n'était pas la première fois qu'elle utilisait le Mémorandum comme forme de communication politique. Les auteurs du document s'inscrivaient donc dans une tradition historique serbe antérieure même à l'existence de la Yougoslavie. Voir Laura Silber, Allan Little, *The Death of Yugoslavia*, Londres : Penguin Books, 1996, p. 32.

Slobodan Milosevic va s'emparer de ce projet pour asseoir, étendre puis maintenir son pouvoir¹⁵.

La famille de Milosevic est originaire du Monténégro, et c'est là qu'est né Slobodan en 1941. Le père est prêtre orthodoxe, sa femme institutrice ; tous deux se suicideront à quelques années d'intervalle. Étudiant en droit, dirigeant d'entreprises, secrétaire de l'organisation des jeunes communistes, Milosevic fait preuve d'une orthodoxie communiste sans faille. Il fait carrière dans le sillage d'un ami et protecteur, Ivan Stambolic, qu'il accompagne dans son ascension politique. En 1986, Stambolic est le président de Serbie ; Milosevic dirige le Parti communiste serbe. À 45 ans, c'est un homme secret, un remarquable talent politique selon nombre d'observateurs. Extérieurement, il est affable (beaucoup de diplomates le diront sympathique), s'exprime clairement, dans un bon anglais. Son argumentation semble cohérente – bien qu'elle s'appuie souvent sur des bases erronées. Il boit et fume modérément, élève rarement la voix, ne rit pas souvent. Difficile de retrouver dans le personnage la truculence des caricatures balkaniques. Pour l'ambassadeur américain Warren Zimmermann, qui l'a beaucoup côtoyé, c'est un opportuniste plutôt qu'un idéologue, un homme mû par l'ambition politique plus que par une réelle passion nationaliste¹⁶. La personne la plus proche de Milosevic est sa femme, Mira (Mirjana) Markovic. Amis d'enfance (ils étaient ensemble à l'école), ils sont extrêmement attachés l'un à l'autre. Mira Markovic n'a jamais connu sa mère, résistante chez les partisans de Tito et morte pendant la guerre peu après la naissance de sa fille ; Mira était son nom de guerre, que sa fille a repris. C'est une femme ambitieuse, une sociologue qui enseigne le marxisme à l'Université de Belgrade. Milosevic la consulte pour toutes ses décisions et elle jouera toujours un rôle politique actif à ses côtés.

15. Sur le Memorandum, les réactions en Serbie, notamment chez les intellectuels et dans la presse, ainsi que sur le « putsch » de Milosevic qui a suivi sa parution, voir le récit très précis de Renéo Lukic, *L'Agonie yougoslave (1986-2003). Les États-Unis et l'Europe face aux guerres balkaniques*, Québec : Presse de l'Université Laval, 2003, p. 96-102.

16. Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe – Yugoslavia and Its Destroyers*, New York : Times Book/Random House, 1999 (paperback edition), p. 25.

Le 24 avril 1987, la visite de Milosevic au Kosovo va changer le cours de l'histoire. Stambolic l'a délégué pour rencontrer des leaders serbes locaux, une décision qui lui coûtera sa carrière politique. Un peu par hasard semble-t-il, emporté par la démonstration de force efficace des 15 000 nationalistes serbes, avec un flair politique sûr, Milosevic prononce ce qui sera l'un des plus importants discours de sa vie. Du balcon, il s'adresse aux manifestants nationalistes serbes et improvise : « personne n'a le droit de vous attaquer ». La foule est en délire, il devient instantanément le héros du jour, car le discours est retransmis à la télévision de Belgrade¹⁷. Milosevic vient de s'improviser leader des Serbes, en Serbie et bientôt dans toutes les républiques de la future ex-Yougoslavie. C'est un choix malin qui va le porter au sommet du pouvoir (après avoir écarté ceux qui s'inquiètent de l'évolution des événements). De là date la conversion de Milosevic au nationalisme, et le début des « *meetings* », rassemblements de masse qui vont galvaniser le sentiment national serbe et sur lesquels Milosevic bâtit sa conquête du pouvoir. En septembre 1987, 20 000 personnes se rassemblent à Belgrade pour l'enterrement de quatre soldats tués par un autre soldat, kosovar, apparemment dérangé. La manifestation tourne à l'hystérie anti-albanaise.

Alors que sous Tito les incidents et violences contre les Serbes étaient passés sous silence dans la presse, Milosevic va au contraire les mettre en vedette et les utiliser pour conquérir puis consolider son pouvoir, en s'appuyant sur la télévision de Belgrade dont le chef est l'un de ses plus proches amis et alliés politiques. Quotidiennement, la télévision dénonce le « génocide » contre les Serbes du Kosovo, l'absence de recours auprès du pouvoir « albanaise » et les dispositions constitutionnelles empêchant la Serbie d'assurer la défense de son propre peuple dans sa province, « le berceau de l'État serbe médiéval ». Ainsi se produit, provoquée et encouragée par les autorités de Serbie appuyées par l'Église orthodoxe et la télévision nationale, une prise de conscience de l'unité et de la solidarité du peuple

17. Cet épisode, tout comme nombre de faits et d'entretiens relatés par Silber et Little, ont été enregistrés et figurent dans le documentaire de Brian Lapping, *Yugoslavia, Death of a Nation*, documentaire en six volets (« The Collapse of Unity », « The Crack Appear », « Descent Into War », « The Gates of Hell », « No Escape » et « Pax Americana ») réalisés de 1995 à 1997 et produits par la BBC (le titre français est « Yougoslavie, suicide d'une nation européenne »). On peut le visionner à l'Inathèque par exemple, sur le site de la BNF à Paris.

serbe, et de sa responsabilité envers tous les Serbes, où qu'ils soient. Parallèlement, Milosevic orchestre une première purge politique fin 1987, au Kosovo mais aussi en Serbie, où elle devient une véritable chasse aux sorcières : éviction du maire de Belgrade, renvoi des directeurs de télévision et journaux réticents, enfin, le 14 décembre, chute du président de Serbie Ivan Stambolic lui-même, l'ancien protecteur de Milosevic. Ce dernier s'est débarrassé de tous ceux qui lui faisaient obstacle.

La prise en main totale des médias installe une propagande omniprésente et globale dès 1988. Les intellectuels nationalistes serbes sont sur tous les écrans de télévision. Partout, toujours, on répète les mêmes formules, les mêmes commentaires globalisants : « les Slovènes sont des fascistes, les Albanais chassent les Serbes du Kosovo, les Croates, alliés des Allemands, sont toujours des oustachis »... Les peurs anciennes sont ravivées et exploitées par la télévision, poison insidieux qui contamine tout le monde et alimente la haine de l'autre, en même temps qu'elle crée une déconnexion totale avec le réel. À la même époque, la télévision serbe produit puis diffuse en 1989 un téléfilm sur « La bataille de Kosovo » de 1389, ode au nationalisme serbe sur fond de reconstitution sanglante et d'exaltation du patriotisme, en écho à la propagande officielle¹⁸. Toujours en 1989, l'Église orthodoxe organise aussi le transport dans toute la Serbie des ossements du roi Lazar, l'occasion de nouvelles grandes messes patriotiques (et religieuses).

Comme le journaliste Milos Vasic le fera remarquer à l'ambassadeur Zimmermann, « les Américains aussi seraient tous racistes si leur télévision était aux mains du Ku Klux Klan¹⁹ ». Milosevic a utilisé les médias et la télévision en particulier pour pousser son peuple à la peur, à la haine et finalement à la violence ; il a parfaitement su utiliser les moyens modernes de communication de masse au service de sa stratégie politique. Cette stratégie va d'ailleurs déborder de la Serbie proprement dite pour toucher non seulement les autres Serbes de Yougoslavie, mais également tous les Serbes de la diaspora qui

18. Cité (avec des extraits) dans le documentaire de Brian Lapping, voir note précédente.

19. « You Americans would become nationalists and racists too, if your media were totally in the hands of the Ku Klux Klan », Zimmermann, *Origins of a Catastrophe*, *op. cit.*, p. 121.

reçoivent la télévision serbe grâce au développement de la télévision par satellite. La propagande nourrit aussi la foule des *meetings* – des dizaines, bientôt des centaines de milliers de personnes à chaque fois ; un million à Belgrade en novembre 1988. Milosevic acquiert un statut quasi-divin. Personne n'a anticipé cette adoration mais soudain sa photo est partout, dans la rue, les bureaux, les voitures, les bâtiments administratifs. Tito disparaît peu à peu du paysage.

En Voïvodine, puis au Monténégro, Milosevic profite alors d'une série de *meetings* massifs pour destituer les dirigeants qui ne lui sont pas favorables, et en novembre 1988, quatre des huit entités fédérales se retrouvent entre les mains de ses partisans, qui détiennent donc la moitié des sièges à la présidence fédérale. En mars 1989, après une série de grèves au Kosovo, la Serbie envoie l'armée : morts suspectes et arrestations se multiplient, l'autonomie de la province est supprimée, la ségrégation devient pratique officielle. Le couronnement de la « reconquête » serbe du Kosovo, qui est aussi l'apothéose de la série des *meetings*, a lieu le 28 juin 1989 pour la célébration du 600^e anniversaire de la bataille de Kosovo. Un million de Serbes venus de Yougoslavie et de toute la diaspora se rassemblent dans la plaine de Kosovo et acclament un discours triomphal de Milosevic. Celui-ci évoque l'héroïsme serbe, la bataille de Kosovo, et déclare : « six siècles plus tard, nous voilà à nouveau dans un temps de batailles et de querelles. Les armes n'ont pas encore parlé, mais rien ne peut être exclu aujourd'hui²⁰. »

En 1989, au terme de cette révolution culturelle de trois ans, la situation politique de la Yougoslavie a changé du tout au tout. Au centre du pays, il n'y a plus quatre entités fédérales mais un bloc serbe homogène tenu par Milosevic. Cet ensemble devient un pôle d'attraction pour les Serbes dispersés dans les autres entités. De l'équilibre de Tito, il ne reste plus rien. Mais cette nouvelle réalité échappe totalement aux observateurs étrangers qui commencent seulement à regarder du côté de Belgrade.

20. « Six centuries later, again we are in battles and quarrels. They are not armed battles, though such things should not be excluded yet », Silber, Little, *op. cit.*, p. 72.

Les nationalismes slovène et croate

À l'inverse de ce qui s'est passé en Serbie, la démocratisation slovène est partie d'en bas, au fur et à mesure que la liberté de la presse devenait de plus en plus réelle au cours des années 1980, dans cette république qui est aussi la plus riche de Yougoslavie. En 1987, la revendication du pluralisme gagne de l'ampleur, formulée par les intellectuels et appuyée par les étudiants. Comme en Serbie, et sur un mode également nationaliste, on dénonce la corruption, l'incompétence des dirigeants communistes. En 1988, des mouvements politiques d'opposition commencent à se constituer, réclamant la démocratie, l'économie de marché, une nouvelle « confédération » yougoslave, et petit à petit, de plus en plus, l'indépendance. Dès novembre 1988, le président slovène Janez Stanovnik, en visite à Washington, prône pour sa république l'économie de marché, et condamne la politique suivie par Milosevic, notamment au Kosovo.

En décembre 1988, alors qu'un *meeting* serbe est prévu à Ljubljana, le Parlement slovène l'interdit. La Serbie réplique par un boycott des produits slovènes. La Slovénie coupe les vivres au budget fédéral. La rupture est consommée. En juin le Parlement slovène réfléchit à un changement constitutionnel qui pourrait ouvrir la voie à une sécession. En décembre 1989, il légalise les partis politiques. Là encore, contrairement à l'analyse faite ensuite en Europe comme aux États-Unis, c'est d'abord entre Serbes et Slovènes que la rupture a eu lieu ; tout au long de ces années décisives, les Croates suivent.

En Croatie en effet, le pluralisme se développe tardivement et plus timidement qu'en Slovénie. C'est seulement en 1989 que vont apparaître de nouveaux partis, notamment le parti nationaliste HDZ de Franjo Tudjman, dont le premier rassemblement public a lieu le 28 février 1989. Né en 1921 à Zagreb, fils d'un combattant anti-fasciste assassiné en 1946 dans des conditions mystérieuses, Franjo Tudjman s'est battu dans les rangs des partisans et a poursuivi après la guerre une carrière militaire qui l'a mené jusqu'au grade de général. En 1961, il quitte l'armée et devient historien, travaillant notamment sur la Seconde Guerre mondiale. Nationaliste sincère, obsédé par la nation croate et la nécessité pour la Croatie d'avoir un État indépendant, Tudjman devient un dissident, et est emprisonné en 1974, puis à nouveau en 1981, toujours pour nationalisme. Dans la fondation du HDZ il est rejoint par des hommes au parcours

similaire, qui refusent de faire porter au peuple croate une responsabilité collective pour les crimes des oustachis et dénoncent les atteintes portées par le régime titiste à l'identité croate.

Le HDZ va s'appuyer sur une force considérable, la diaspora. Plus d'un million de Croates (soit un quart du peuple croate) vit à l'étranger, en Europe occidentale, aux États-Unis, au Canada, en Australie : descendants des émigrés du début du siècle, réfugiés politiques de l'après-Seconde Guerre mondiale, dissidents nationalistes du Printemps croate, et, surtout en Allemagne, travailleurs émigrés économiques des trente dernières années. Cette émigration est riche. Elle a sa presse, ses maisons d'édition qui publient des textes non censurés et exprimant souvent le patriotisme croate. Les émigrés sont dans l'ensemble plus radicaux que leurs compatriotes restés en Yougoslavie, d'autant plus que leur vision des peuples voisins reste abstraite ou figée dans un temps révolu, non tempérée par les contacts quotidiens. L'aide financière et culturelle de la diaspora tire donc le HDZ vers un nationalisme plus radical. Tudjman a eu l'habileté de reconnaître très tôt l'importance et le poids de cette diaspora. Dans les années 1980, il voyage, prend contact avec les Croates de l'étranger, établit des liens qui lui permettront de s'imposer comme leader de la nation croate et (surtout) de financer la campagne du HDZ. Le parti va mener campagne sur la réhabilitation de la nation croate, de son passé historique et de ses symboles, thèmes porteurs au sein de la diaspora. De nombreux observateurs ont fait le parallèle entre la montée du nationalisme en Serbie et en Croatie. Et il est vrai que le rejet de la Yougoslavie de Tito et la réappropriation de l'histoire nationale sont les mêmes, et que les deux nationalismes se nourrissent l'un de l'autre par répulsion réciproque. Mais la révolution nationale de Milosevic a commencé trois ans plus tôt.

La marche vers la guerre

Pendant ce temps-là, à l'est, l'histoire s'emballe. Les régimes hongrois et polonais sont les premiers à s'ouvrir aux réformateurs. Puis le 9 novembre 1989, date anniversaire de la proclamation de la république à Berlin en 1918, le mur de Berlin tombe sous les coups de la population est-allemande qui se presse vers l'ouest. Les régimes tchécoslovaques et roumains s'effondrent sous la pression

de « révolutions » populaires plus ou moins spontanées. L'agence yougoslave Tanjug et la télévision yougoslave relaient largement les événements : elles sont souvent parmi les premières sur les lieux, notamment en Roumanie à Timisoara puis pour le « procès » et l'exécution filmés des époux Ceaucescu.

De mars à juin 1990, des élections libres se succèdent en Allemagne de l'Est (RDA), Hongrie, Roumanie, Tchécoslovaquie, Bulgarie (elles ont eu lieu en juin 1989 en Pologne), remportées par des formations centristes animées par des personnalités (souvent des dissidents) plus que par des programmes. Les problèmes internes sont considérables : économiques et sociaux bien sûr, avec la libéralisation rapide de l'économie, mais aussi politiques, notamment sur la question du sort des anciens dirigeants, des effectifs pléthoriques des services de sécurité, et enfin culturels, qu'il s'agisse du retour en force des Églises ou de la montée des nationalismes un peu partout. L'Allemagne quant à elle se dirige à marche forcée vers la réunification et devient la principale préoccupation en Europe. Dès le 28 novembre 1989, le chancelier Helmut Kohl a présenté un plan de réunification. Bien accueilli par la classe politique ouest-allemande, il suscite embarras et inquiétude chez les alliés de Bonn, réprobation à l'est. La poussée unitaire est pourtant irrésistible et Gorbatchev s'y rallie en janvier 1990, sous l'œil bienveillant de Washington. Le 3 octobre 1990, moins d'un an après la chute du mur, les deux Allemagne sont réunifiées.

Le 20 janvier 1990, le Parti communiste yougoslave (plus précisément la Ligue communiste yougoslave, terminologie officielle titiste qui rappelle aussi l'organisation fédérale du pays) est le premier à se suicider. Sa désintégration annonce celle de la fédération. Le général Veljko Kadijevic, ministre de la Défense yougoslave et futur commandant en chef de l'armée yougoslave (la JNA), a beau taper du poing en affirmant que « défendre le parti c'est défendre le pays²¹ », aucun compromis ne semble plus possible. Ante Markovic, le Premier ministre yougoslave (depuis décembre 1988) peut bien déclarer que « la Yougoslavie continue de fonctionner avec ou sans la LCY », la défiance est trop grande. D'avril à décembre 1990, les élections libres se succèdent dans chaque république de Yougoslavie. À l'insistance des Slovènes (mais Serbes et Croates y voient aussi leur intérêt), les premières élections libres ont lieu d'abord au niveau

21. Silber, Little, *op. cit.*, p. 81.

des républiques, et non au niveau de la fédération. On ne saura jamais ce que le peuple « yougoslave » consulté dans sa globalité aurait voté. Toujours est-il que dans chaque république, les nationalistes l'emportent, sans qu'il s'agisse d'ailleurs de victoires écrasantes – 55 % en Slovénie, 41 % en Croatie, 65 % en Serbie²².

À la fin de l'année 1990, bien que les institutions fédérales existent toujours, la dissociation est déjà faite dans les esprits comme dans la pratique. On imagine mal Milosevic ou les dirigeants slovènes ou croates renonçant, le premier à sa volonté de domination et d'expansion territoriale, les seconds à leurs acquis démocratiques et à leur liberté d'action. La Yougoslavie comme État fédéral n'a plus d'avenir, sa défense est un combat d'arrière-garde. Il est stupéfiant que les dirigeants occidentaux aient été si mal informés que huit mois plus tard encore, au cours de l'été sanglant de 1991, ils aient proclamé « le maintien de la Yougoslavie » comme leur objectif. Ce combat d'arrière-garde est mené dans le pays même par le Premier ministre Markovic, mais son parti a partout perdu les élections et sa réforme économique, après son succès initial, s'essouffle. Pourtant en ce début d'année 1991, si personne ne peut plus croire sérieusement au maintien de la fédération, on peut encore concevoir une dissociation pacifique. Mais les événements de Krajina, en Croatie, pilotés à distance par Milosevic, vont en décider autrement.

La Krajina (Vojna Krajina, qui signifie frontière militaire) est une des grandes lignes de fracture stratégique et historique de l'Europe, l'ancienne frontière entre les Empires ottoman et austro-hongrois. La

22. En avril en Slovénie, la coalition d'opposition DEMOS obtient 55 % des voix (mais c'est le communiste Kucan qui gagne la présidence). Le 22 avril, les élections en Croatie donnent la victoire au HDZ, avec 41,5 % des voix. En Serbie, le Parti communiste devient le Parti socialiste serbe. Contre lui, dans l'opposition, tous les leaders politiques sont des universitaires, et quasiment tous sont nationalistes – du Parti radical de Vojislav Seselj au mouvement serbe du renouveau de Vuk Draskovic et au parti démocratique de Dragoljub Micunovic. Tous se plaignent de leur manque d'accès aux médias. Aux élections de décembre, Milosevic gagne haut la main avec 65 % des voix. L'opposition forte dans les grandes villes a été écrasée par le vote massif des campagnes. Les Albanais ont boycotté le vote. En Bosnie aussi les partis nationalistes ont gagné, Musulmans en tête suivis des Serbes puis des Croates (reflétant très exactement le poids respectif des trois nationalités de Bosnie dans le recensement 1981). Par accord entre les trois partis, le président de la République est le Musulman Alija Izetbegovic, celui du Parlement un Serbe, et le Premier ministre un Croate.

région a été créée par l'Autriche pour servir de confins militaires à l'Empire. Les Serbes qui y vivent, autrefois chargés d'en défendre les frontières contre les Ottomans, y sont installés depuis des siècles et ils ont toujours bénéficié d'une grande autonomie. La victoire du HDZ aux élections d'avril 1990 en Croatie va provoquer chez eux une réelle angoisse : ils s'inquiètent pour leur avenir dans l'État national croate qui s'annonce, d'autant que Tudjman a ressorti le blason historique croate, l'échiquier rouge et blanc dont la dernière « utilisation » remonte à l'État nazi de Pavelic. La psychose de la population serbe est alimentée et aggravée par la propagande de la télévision de Belgrade. Elle est surtout soigneusement entretenue par le leader serbe local, Milan Babic, qui prépare en liaison avec Milosevic une révolte armée dont le but est de détacher la Krajina de la Croatie. Les armes affluent dans la région²³. En juillet 1990 les Serbes de 13 communes autour de Knin proclament leur autonomie sous le nom de « Région autonome serbe (RAS) de Krajina » à l'occasion d'une démonstration de force de 100 000 personnes. Le 2 septembre, ils organisent un référendum favorable à 99,2 % pour l'indépendance. La Krajina se trouve en état de sécession. Les violences commencent dès septembre. Dès le début, les Serbes de Knin se comportent comme si les armes étaient nécessairement le seul recours. Tudjman a déjà perdu le contrôle de la région. C'est bien en Krajina que la guerre commence entre Serbes et Croates.

Au début de 1991, il ne reste quasiment plus d'institutions fédérales. En décembre 1990, Milosevic a donné le coup de grâce au gouvernement de Markovic en faisant imprimer en secret, sans autorisation fédérale, des dinars pour une valeur de 1,6 milliard de dollars. La politique monétaire menée par Markovic est torpillée, les autres républiques suivent dans les mois suivants. Reste l'Armée populaire yougoslave, la JNA. La JNA avait été formée pour défendre la Yougoslavie contre les ennemis extérieurs (c'est-à-dire toute l'Europe, de l'Ouest comme de l'Est, depuis la rupture avec Staline) et les trahisons intérieures (toute menace à l'unité du pays). C'est une institution extrêmement fermée, plus encore que l'Armée rouge. Ses officiers sont coupés du monde extérieur, ils quittent leur famille (souvent issues des campagnes) dès l'âge de 14 ans pour grandir dans des académies militaires éloignées de chez eux. Comme dans

23. Silber, Little, *op. cit.*, p. 103.

tous les pays communistes, les militaires disposent aussi de nombreux privilèges, même s'ils n'ont pas celui de voyager à l'étranger. La JNA est marquée par une forte prédominance serbe dans le corps des officiers : 60 %, notamment des Serbes de Bosnie ou de Croatie, entrés tout jeunes chez les partisans, souvent après le massacre de leur famille par les Croates oustachis pendant la guerre. C'est par exemple le cas du général Kadijevic, ministre de la Défense yougoslave de 1988 à 1992²⁴.

En avril 1990, après les élections croates et slovènes, la JNA fait rassembler dans ses casernes les armes des défenses territoriales des républiques. La doctrine militaire yougoslave voulait en effet que chaque république ait également les moyens de se défendre, ce qui explique aussi la présence d'usines et de dépôts d'armements sur tout le territoire, et le degré de « préparation » de la population (astreinte chaque année à une période de service militaire). Mais en Croatie comme en Slovénie, les gouvernements locaux (des républiques) décident alors d'organiser et d'armer leurs propres forces de défense. Une course aux armements s'engage d'avril à décembre 1990, notamment grâce à la Hongrie et également *via* l'Autriche, relativement efficace pour la Slovénie qui met la main sur des armes antichars, un peu moins pour la Croatie. Tudjman sollicite d'ailleurs l'aide américaine pour moderniser ses forces de défense, mais essuie un refus de Washington en décembre 1990²⁵.

C'est au cours de ces mois décisifs, qui mènent à la guerre, que Milosevic manœuvre pour faire basculer la JNA du côté de la Serbie. Pour la JNA, l'unité yougoslave est sacro-sainte, et Milosevic va habilement jouer l'ambiguïté sur ce thème, en se présentant comme le seul défenseur de la Yougoslavie face aux autres républiques, sécessionnistes. L'enjeu est de taille : le contrôle de la quatrième armée d'Europe. Le général Kadijevic, qui va devenir *de facto* le commandant en chef de la JNA lorsque les institutions fédérales cesseront de fonctionner, n'a pas d'emblée épousé la cause des nationalistes serbes. Mais il n'a pas su, par manque de courage ou

24. Garde, *op. cit.*, p. 297.

25. Zimmermann, *Origins of a Catastrophe, op. cit.*, p. 95. En avril 1994 à l'inverse, les États-Unis bâtiront toute leur stratégie sur l'aide militaire aux Croates, et à travers eux aux Bosniaques (qu'ils ont en réalité commencé à aider dès 1993).

de conviction, les désavouer, ni les arrêter²⁶. En mars 1991, la présidence collégiale est définitivement paralysée. Les quatre membres du bloc serbe démissionnent. À peu près au même moment, le président américain George H. W. Bush présente au Congrès sa conception du « nouvel ordre mondial » après la victoire des troupes américaines en Irak.

GEORGE H. W. BUSH ET LE NOUVEL ORDRE MONDIAL

La chute du mur de Berlin et ses conséquences représentent un véritable séisme pour la politique étrangère américaine. En l'espace de deux ans, les élections libres vont se succéder dans les ex-démocraties populaires, l'Allemagne se réunifier, l'URSS cesser d'exister. Et la Yougoslavie va basculer dans la guerre. À une vitesse étonnante, et sans que quiconque ne l'ait véritablement prévu, l'Empire soviétique disparaît, et avec lui la bipolarité qui avait structuré les relations internationales depuis un demi-siècle. Pour la politique extérieure américaine, c'est la fin d'une époque, celle du *containment* et d'un large consensus national et bipartisan, fondés sur la lutte contre le communisme. À quelques mois près, Reagan aurait pu présider à la chute de « l'empire du mal ». Mais c'est George H. W. Bush qui est en fonction au moment où tombe le mur de Berlin. Il a été vice-président de Reagan pendant huit ans. Il est pourtant difficile d'imaginer deux personnalités plus différentes. Sans formule qui claque, sans autocélébration, Bush préside au démantèlement de l'ancien ennemi, soutient la réunification allemande et les transitions démocratiques à l'Est, gagne une guerre dans le Golfe, et tente de définir la place et le rôle des États-Unis dans le « nouvel ordre mondial ».

La présidence Bush est une présidence paradoxale : Bush et son équipe se concentrent sur l'international, qu'ils vont plutôt bien gérer – mais le pays est néanmoins inquiet, happé par la récession économique, semblant se replier sur ses problèmes intérieurs et se désintéresser du reste du monde. Le Congrès américain lui, est particulièrement sensible à cet état de l'opinion. Or ce décalage sera bientôt symbolisé par la formule « *it's the economy, stupid* »

26. Silber, Little, *op. cit.*, p. 76.

(« le problème c'est l'économie ») et la victoire du démocrate Bill Clinton à la Maison Blanche, fin 1992. Alors qu'un an plus tôt Bush, auréolé de la victoire dans le Golfe, battait tous les records de popularité, il rate sa réélection face au gouverneur inconnu d'un petit État pauvre du Sud, qui a fait campagne sur l'Amérique d'abord. Cette défaite de Bush, que certains ont expliqué par le « syndrome Churchill », semble presque injuste pour une équipe qui a su gérer la fin d'un monde de manière assez réussie, alors que les défis se sont multipliés dans tous les coins du globe.

Pourtant, au milieu des réussites, se profile un sérieux raté. Entre 1989 et 1991, alors que les anciens pays communistes font leur transition à marche forcée, la fédération yougoslave se délite : au printemps 1991, la guerre n'est pas encore inévitable, mais elle est possible et semble de plus en plus probable. Or pendant toute cette période, l'Administration s'accroche désespérément au *statu quo* en Yougoslavie : occupés ailleurs, notamment dans le Golfe, craignant qu'une désintégration yougoslave ne donne le mauvais exemple au voisin soviétique, Bush et son équipe refusent de s'impliquer dans les différends qui menacent l'existence même de la Yougoslavie. Lorsqu'ils y reviendront, il sera trop tard.

Les hommes du président

Un président internationaliste, passionné par les affaires extérieures, une équipe de politique étrangère particulièrement efficace et soudée, un catalogue de succès, telles semblent être les caractéristiques de l'Administration Bush sur le front international²⁷. Encore aujourd'hui, son secrétaire d'État, James Baker, est souvent cité comme un exemple de secrétaire d'État efficace et performant, non seulement pour ses qualités propres mais aussi par sa relation avec le président. La politique de Bush a souvent été décrite comme suiviste, mais la situation internationale évolue extrêmement rapidement. La politique étrangère américaine réagit aux événements, taquine les nouveaux concepts, fixe de nouveaux objectifs, mais peine à théoriser sa place dans la nouvelle réalité – plus que mouvante, il est vrai.

27. David Halberstam, *War in a Time of Peace – Bush, Clinton, and the Generals*, New York : Scribner, 2001, p. 57.

Une équipe internationaliste donc, avec une nette dominante réaliste : la Yougoslavie va en faire les frais (mais les Européens, comme les Américains, mettent du temps avant de prendre la mesure des événements yougoslaves). Comme dans certains pays d'Europe, notamment en France (c'est moins vrai pour l'Allemagne par exemple), c'est pour l'essentiel une génération qui a connu la Seconde Guerre mondiale qui gouverne les États-Unis. Le renouvellement générationnel viendra avec Clinton en 1992. Des hommes qui n'ont pas pris toute la mesure des bouleversements en cours : la fin de l'Empire soviétique certes, mais aussi la mondialisation économique et médiatique, et le retour en force des nationalismes et des revendications ethniques et religieuses.

Pour caractériser l'Administration Bush, qui arrive au pouvoir après la présidence très impériale de Ronald Reagan, le terme d'« internationalisme pragmatique » est sans doute le plus approprié. Dans le domaine de la politique étrangère, c'est sans doute une des équipes les plus qualifiées de l'après-guerre. La plupart de ses membres sont des praticiens chevronnés qui ont occupé des positions élevées dans la sécurité nationale, Bush compris. Les affaires internationales sont leur domaine de prédilection et d'expertise, bien plus que les affaires intérieures, en quoi ils se distinguent du *leadership* parlementaire de leur propre parti (comme du parti démocrate d'ailleurs). Ce sont des hommes prudents, internationalistes et anticommunistes certes, mais loin des préoccupations morales et idéologiques des néoconservateurs qui ont dominé la politique étrangère de Reagan, au moins durant son premier mandat²⁸. Pour Bush et son équipe, la guerre froide représente l'affrontement de deux superpuissances, pas le combat entre le bien et le mal décrit par Reagan. Bush a pourtant servi Reagan loyalement pendant huit ans, mais sans être jamais complètement accepté par les reaganien pur et dur (sans doute plus dur que Reagan lui-même). Heureusement pour Bush, la majorité du Parti républicain est alors davantage intéressée par des questions de société – l'avortement, la lutte contre la criminalité, la question des armes à feu – que par la politique étrangère, encore laissée à l'Exécutif. Bush, James Baker son secrétaire d'État, Brent

28. Il s'agit des néoconservateurs du « deuxième âge », pour reprendre la typologie de Justin Vaïsse, *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis*, Paris : Odile Jacob, 2008, p. 195-196.

Scowcroft le conseiller national à la sécurité (directeur du *National Security Council* ou NSC), Lawrence Eagleburger le vice-secrétaire d'État (*deputy secretary of State*, qui deviendra secrétaire d'État pendant les derniers mois du mandat alors que Baker est allé aider à la campagne électorale) : tous ces hommes ont combattu ou grandi pendant la Seconde Guerre mondiale, et tous ont un passé militaire.

Bush est décrit par ses anciens collaborateurs et par les journalistes qui l'ont côtoyé comme un homme modeste et réservé, aux manières légèrement surannées. Il écoute beaucoup, pose peu de questions, parle avec parcimonie et jamais de lui. C'est un pur produit de l'*establishment* républicain de la côte est, passé par les meilleurs établissements universitaires. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il combat dans la marine du Pacifique, avant de s'installer au Texas pour y faire fortune dans le pétrole. Il ne sera pourtant jamais considéré comme un vrai Texan ; il faudra attendre une génération et son fils W. pour cela. Au début des années 1960, Bush se lance dans la politique, et connaît une ascension rapide, qui passe par les postes d'ambassadeur à l'ONU, d'émissaire en Chine et de directeur de la CIA, jusqu'à la vice-présidence de Reagan.

James Baker, secrétaire général de la présidence sous Reagan, a fait des études d'histoire à Princeton, avant de combattre chez les *Marines* pendant la guerre de Corée. Fin politique, beau parleur, il est aussi habile avec les médias que Bush est mal à l'aise. Les deux hommes se connaissent depuis plus de vingt-cinq ans, et ils se complètent bien. Baker n'est pas un idéologue en politique étrangère, mais c'est un excellent négociateur, qui a l'immense avantage pour un secrétaire d'État d'avoir une relation privilégiée avec le président Bush²⁹.

Brent Scowcroft et Larry Eagleburger quant à eux sont associés à la figure dominante de la politique étrangère américaine des années 1960 et 1970, Henry Kissinger, pour qui ils ont tous deux travaillé. Scowcroft est un homme calme, modeste, bon connaisseur des réalités internationales et notamment de la Yougoslavie, où il a passé quatre ans en tant qu'attaché militaire de l'ambassade américaine. Conseiller à la sécurité nationale (c'est-à-dire directeur du National Security Council ou NSC, le Conseil national de sécu-

29. Condoleeza Rice, Philip Zelikow, *Germany Unified and Europe Transformed – A Study in Statecraft*, Cambridge : Harvard University Press, 1995, p. 21.

rité cellule de politique étrangère et défense au sein de la Maison Blanche), il est très conscient de ses prérogatives et des limites de son rôle : présenter au président les options de politique étrangère, ne pas intervenir dans sa mise en œuvre (il a déjà dirigé le NSC pendant la présidence de Ford). Entre Baker et lui s'instaure une division du travail efficace et harmonieuse, ce qui ne sera pas toujours le cas sous Clinton.

Lawrence Eagleburger, enfin, est un diplomate de carrière, qui connaît la Yougoslavie mieux encore que Scowcroft : ancien ambassadeur américain à Belgrade, où il a passé huit ans, il a connu Tito et parle couramment le « serbo-croate ». Revenu à la vie civile dans les années 1980, il s'est alors aussi occupé de la Yougoslavie pour le compte de Kissinger Associates, la très influente agence de relations publiques de Kissinger. Ses liens passés, notamment avec Milosevic du temps où ce dernier était banquier, lui seront beaucoup reprochés par la suite, et la presse le surnommait un temps « Lawrence of Serbia ». Le numéro deux du Département d'État, qui devient secrétaire d'État pour quelques mois en 1992, est un gros fumeur de havanes, un politique expérimenté et haut en couleur. Il est d'ailleurs souvent délégué par Baker auprès du Congrès pour expliquer la politique étrangère de l'Administration et négocier les compromis nécessaires avec les parlementaires.

À la recherche des intérêts nationaux américains

Mais ces hommes passionnés d'affaires internationales, praticiens chevronnés et experts de la guerre froide, arrivent au pouvoir juste au moment où elle s'achève. Et ce après une présidence, celle de Reagan, qui s'était élevée contre la détente de Carter, et avait placé sa politique étrangère sous le signe d'un anticommunisme revigoré. Afghanistan, Amérique centrale, « guerre des étoiles », l'Administration Reagan avait fait de la lutte contre l'empire du mal l'alpha et l'oméga de ses relations avec le reste du monde. Pourtant, au-delà de la caricature, les dernières années ont vu Gorbatchev devenir un partenaire privilégié, déjà. D'ailleurs George Shultz, secrétaire d'État sous Reagan, déclarait au moment de la passation des pouvoirs en janvier 1989 que sa principale inquiétude était justement « que les

hommes de Bush ne comprennent pas ou n'acceptent pas que la guerre froide est terminée³⁰ ».

La directive principale de la politique étrangère américaine disparaît. Elle avait le mérite d'être simple. Le nouveau monde qui se dessine semble moins dangereux pour les États-Unis, mais beaucoup plus complexe ; son mode d'emploi est encore à trouver. Qui menace la sécurité nationale du pays ? Plus grand monde, semble-t-il, dans les années qui suivent directement la chute du mur de Berlin, même si la disparition de l'Union soviétique laisse le champ libre à des puissances moyennes, des États-voyous jusque-là maîtrisés par le rival en chef, l'Union soviétique (ainsi l'Irak de Saddam Hussein). Mais surtout, la disparition de la menace soviétique semble donner le signal du repli. Au début de ce moment « unipolaire », les États-Unis sont peut-être une « hyper » puissance, ils sont surtout une puissance schizophrène : un pays dont les intérêts économiques et financiers sont de plus en plus internationalisés, mais dont l'âme est tournée vers elle-même.

« Nous allons vous porter le coup le plus terrible, nous allons vous priver d'un ennemi³¹. » Cet avertissement d'un expert soviétique annonce la déprime post-Guerre froide dans laquelle s'enfonce le pays à la fin des années 1980. Les Américains semblent hantés par le déclin, « annoncé » par Paul Kennedy, dont le livre, *Naissance et déclin des grandes puissances*³², trouve un formidable écho dans le pays. Et si l'on compare l'empire américain à l'Empire romain, c'est pour évoquer la décadence de Rome bien plus que sa grandeur. Il faut dire que l'époque est à l'angoisse économique avec les déficits abyssaux hérités de Reagan, les conséquences de la crise économique, et le déclassement des classes moyennes qui commence à se faire sentir, tout cela face à un Japon apparemment en pleine santé, admiré et décrié. La récession guette et les Américains le sentent.

En 1990, alors que certains néoconservateurs influents sous Reagan prennent congé avec un jubilaire « nous avons gagné, adieu³³ »,

30. « Shultz worried that his successors in the Bush administration did not understand or accept that the Cold war was over » : Rice, Zelikow, *op. cit.*, p. 20.

31. Cité par Pierre Melandri, Justin Vaïsse, *L'empire du Milieu – Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris : Odile Jacob, 2001, p. 41.

32. Traduit et publié en France en 1989 dans la Petite Bibliothèque Payot (Paris).

33. Derek Chollet, James Goldgeier, *America Between the Wars – From 11/9 to 9/11 – The Misunderstood Years Between the Fall of the Berlin Wall and the*

deux hommes vont cristalliser le débat, deux hommes radicalement différents mais dont le message semble aller dans le même sens. Le premier c'est Francis Fukuyama, un jeune politologue de la RAND Corporation. Il a publié à l'été 1989 un article retentissant sur « la fin de l'Histoire », qui semble alors donner le ton dominant du débat : la faillite du système soviétique, après celle du fascisme, face au modèle des démocraties de marché, marque la fin de l'histoire idéologique : le capitalisme libéral a gagné³⁴. À l'époque, beaucoup comparent le texte de Fukuyama au fameux article du diplomate George Kennan publié dans *Foreign Affairs* en 1947, à l'origine de la stratégie de *containment* qui devait guider la politique étrangère américaine pendant les quarante années suivantes. Sauf que Fukuyama n'offre aucune prescription comparable pour guider la politique américaine ; et pour l'essentiel, son essai est interprété comme le signal du repli : l'Amérique a gagné sur la scène internationale, elle peut se concentrer sur ses problèmes intérieurs.

Or au même moment, Patrick Buchanan émerge sur la scène nationale, notamment grâce à ses émissions sur CNN. Formé à la prestigieuse école de journalisme de Columbia University, l'ex-auteur des discours de Nixon, puis directeur de la communication de Reagan, appelle à un « nouveau nationalisme, un nouveau patriotisme, une nouvelle politique étrangère qui mette l'Amérique en premier ». Le slogan « *America first* » parle à une population américaine de plus en plus inquiète face à la détérioration de la situation économique. La victoire dans le Golfe, trop rapide, trop virtuelle, ne lui aura changé les idées qu'un temps. Dès le milieu de 1991, l'humeur est de nouveau sombre, et Buchanan flatte une tentation isolationniste qui ne demande qu'à s'exprimer.

Pourtant, avec la première guerre du Golfe, Bush a tenté de créer un précédent structurant pour une nouvelle politique étrangère américaine. Dès le lendemain de l'invasion du Koweït par l'armée de Saddam Hussein, le 2 août 1990, Baker et Shevardnadze annoncent la saisine du Conseil de sécurité de l'ONU. Pour Baker, comme pour Bush (et Gorbatchev, qui suit), il y a là une occasion extraordinaire

Start of the War on Terror, New York : Public Affairs, 2008, p. 20. Là-dessus, voir aussi Vaïsse, *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis*, op. cit., p. 237, qui nuance quelque peu ce constat.

34. Francis Fukuyama, « The End of History », *National Interest*, été 1989.

pour l'après-Guerre froide : montrer que les grandes puissances peuvent désormais travailler ensemble à travers les institutions internationales comme l'ONU. En quelques mois, Bush construit une coalition sans précédent. Agissant sous mandat de l'ONU, la coalition repousse l'armée irakienne du Koweït, en 42 jours de raids aériens et une centaine d'heures de combat au sol. Plus encore, en avril 1991 devant la répression lancée par Saddam Hussein contre ses opposants chiïtes au sud et kurdes au nord, l'ONU pour la première fois de son histoire considère la manière dont un pays traite ses citoyens comme une menace à la paix et à la sécurité internationales. L'opération « *Provide Comfort* » établit ainsi une zone pacifiée dans le nord irakien (à majorité kurde), créant le concept de « *safe haven* », les « zones de sécurité », qu'on retrouvera plus tard en Bosnie.

Au début des années 1970, Bush a été le représentant américain à l'ONU, dont l'efficacité était alors largement plombée par la rivalité Est-Ouest. Il voit dans la fin de la guerre froide une occasion pour les Nations unies, la possibilité d'une nouvelle ère de coopération : « un nouveau partenariat des nations est né », dit-il alors, en prélude à son idée de « nouvel ordre mondial ». Pourtant les problèmes se posent déjà qui vont bientôt remettre en question l'optimisme onusien des États-Unis. Le principe de souveraineté nationale et son corollaire, la non-ingérence, ne sont pas morts, malgré l'opération au Kurdistan irakien. Les limites auto-imposées à la puissance américaine, dont la première conséquence est le maintien de Saddam Hussein au pouvoir à Bagdad, provoquent déjà incompréhension et critiques aux États-Unis. Mais en 1991 avec Bush père, c'est la coalition qui définit la mission³⁵. Enfin, le système international évolue extrêmement vite. Et Bush, peu à l'aise de son propre aveu avec « *the vision thing* », peine à préciser les fondements et la structure de la nouvelle architecture mondiale qui doit remplacer le consensus bipartisan vieux de 45 ans.

Dans ce contexte, la fuite au début de l'année 1992 d'un document en cours d'élaboration, la directive de planification de défense (*Defense Planning Guidance*) préparée par le Pentagone, est révélatrice du désarroi qui règne sur la politique étrangère et sur son socle, la définition des intérêts nationaux américains. Il s'agit d'un document stratégique élaboré alors tous les deux ans par le Pentagone

35. En 2002, Bush fils dira exactement l'inverse.

pour définir les objectifs américains et donc le budget militaire. Mais son « *timing* » en fait le premier effort global pour définir une nouvelle stratégie dans le monde post-Guerre froide. Il est écrit essentiellement par l'équipe du néoconservateur Paul Wolfowitz, en charge de la politique au Pentagone dirigé par Richard (Dick) Cheney, l'autre civil de poids au sein de l'équipe de politique étrangère de Bush. Ancien conseiller du président Ford, Cheney a été élu en 1978 à la Chambre des représentants, où il connaît une ascension rapide puisqu'il dirige la *House Republican Conference* (le groupe des républicains à la Chambre des représentants) dès 1981, avant d'être élu au poste de *minority whip* (le numéro trois dans la hiérarchie de la Chambre) en 1987. Cheney ne partage pas l'optimisme de Bush sur la coopération mondiale des nations et le nouveau rôle dévolu à l'ONU – même si lui non plus n'était pas partisan à l'époque de pousser les soldats américains jusqu'à Bagdad.

Le rapport de 46 pages affirme que l'objectif premier des États-Unis doit être d'« empêcher l'émergence de toute superpuissance rivale³⁶ » (« *no peer-competitor* »). Tournant le dos à la notion de sécurité collective sous l'égide de l'ONU, il préconise une augmentation drastique du budget militaire américain, mettant l'accent sur l'utilisation de la force militaire pour assurer l'objectif principal qui est la non-prolifération d'armes notamment nucléaires. Le document est significatif quand il parle des alliés de l'Amérique : pendant la guerre du Golfe, Washington a travaillé notamment avec le Japon et l'Allemagne. Or le Pentagone envisage un monde où ces pays pourraient devenir des rivaux potentiels, en Europe et en Asie. Il s'agit de « décourager tout défi au *leadership* américain, ou tentative de remettre en question l'ordre politique et économique ». La fuite de cette première version du document dans le *New York Times* provoque un véritable tollé (à la surprise de Cheney), et met l'Administration dans l'embarras. Une nouvelle version prendra ses distances avec le concept du « *no peer-competitor* », tout en précisant que « les États-Unis ne peuvent pas devenir la police du monde et ne doivent pas s'appuyer uniquement sur les institutions internationales pour défendre leurs intérêts ». Mais le document final est publié en janvier 1993, alors que Clinton a gagné, et peu y prêtent attention.

36. Patrick E. Tyler, « US Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop », *The New York Times*, 8 mars 1992.

La confusion est grande dans les cercles de la politique étrangère, des visions tout à fait adverses s'affrontent et le débat est alors loin d'être tranché. Les États-Unis semblent vouloir continuer à contrôler l'évolution du monde, mais sans en payer le prix ; ce n'est pas la moindre de leurs contradictions.

Au même moment, le Département d'État met au point un mémo secret préparé pour l'Administration suivante. Les deux documents témoignent de deux visions de l'Amérique et du reste du monde, et illustrent la différence de perspective entre Pentagone et Département d'État, un décalage qui ne va pas cesser de se creuser tout au long de la décennie suivante. Écrit par Eagleburger, le mémo circulera largement dans l'équipe Clinton, au moment de sa prise de fonction. Il exprime une vision différente, et beaucoup plus optimiste du monde. Selon le mémo, testament diplomatique de Bush, les États-Unis doivent « établir une nouvelle architecture de coopération et sécurité mondiales, défendre l'ouverture économique et les valeurs démocratiques, maintenir leur *leadership* sur des coalitions destinées à faire face au chaos du monde post-Guerre froide ». Surtout, il défend une politique étrangère reposant sur la définition la plus large possible des intérêts du pays et considère que les Américains vont être concernés par la désintégration étatique qui se profile dans de nombreux endroits du globe. Comme ses collègues du Pentagone, Eagleburger voit un monde où les États-Unis conservent le rôle dominant. Mais il envisage ce rôle à travers une grande variété de politiques possibles, et notamment le « concept » d'interventions humanitaires *via* l'ONU (le mémo propose même la création d'unités militaires américaines spécialement destinées aux interventions de l'ONU³⁷).

Mais alors que les bureaucrates planchent sur la théorie, c'est la pratique qui absorbe l'Exécutif au début des années 1990. Les hommes de Bush sont trop occupés à gérer, parfois au jour le jour, les conséquences de la *perestroïka* de Gorbatchev. Car paradoxalement, au moment où les Russes cessent d'être des ennemis, l'Europe semble redevenir une terre de conflits. Et, l'Irak mis à part, c'est encore sur l'Europe que se concentre la politique étrangère américaine de l'immédiat après-guerre froide.

37. Chollet, Goldgeier, *op. cit.*, p. 47-48.

L'Amérique et la nouvelle Europe

Face à la rapidité de l'évolution à l'est, l'Administration Bush va poursuivre trois objectifs prioritaires : soutenir la réunification allemande, sauvegarder l'OTAN, ménager l'URSS.

La situation géopolitique de l'Europe, gelée depuis un demi-siècle, bouge enfin. Dans l'immédiat, le problème le plus urgent est celui de la réunification allemande et de l'intégration de la nouvelle Allemagne dans l'OTAN. Le président, qui a voyagé plus qu'aucun de ses prédécesseurs et travaille avec une équipe expérimentée, a su gérer l'effondrement du camp opposé et établir le *leadership* américain sur le nouveau système international en train d'émerger. Ce moment « unipolaire » ne va durer qu'un temps. Mais il est assez unique pour marquer durablement les esprits partout sur la planète. Aucune cérémonie ne vient pourtant marquer la fin de 45 ans de guerre froide en Europe. Ce n'est pas dans la nature de Bush : « je n'allais pas me mettre à danser sur le mur³⁸ », dit-il à ses collaborateurs. Chez les républicains aux États-Unis, beaucoup regrettent Reagan et fantasment sur ce que le président-acteur aurait fait de ce moment historique. Pour Bush, il s'agit pourtant aussi de protéger sa relation avec Gorbatchev et la position, déjà vulnérable, de celui-ci. La situation reste en effet instable à Moscou, car l'armée soviétique et ses stocks d'armes nucléaires n'ont pas disparu avec le mur. D'autant que face aux proclamations d'indépendance des pays baltes au printemps 1990, Gorbatchev donne un temps de la voix et lâche la bride à l'armée qui s'en donne à cœur joie.

Il s'agit donc de gérer avec un minimum de dégâts la grande mue du monde, et Bush s'y emploie avec prudence et succès. « On a dit de moi, protestera-t-il à Malte en décembre 1989 auprès de Gorbatchev, que j'étais prudent et timoré. Je suis effectivement prudent, mais je ne suis pas timoré. J'ai agi de manière à ne pas vous compliquer la vie. C'est pourquoi je n'ai pas grimpé aux rideaux lorsque le mur de Berlin est tombé³⁹. » Sur le dossier allemand, Bush se montre à la fois clairvoyant et audacieux. Il passe outre les craintes de ses collaborateurs, notamment Baker qui redoute qu'une réunification trop rapide embarrasse Gorbatchev.

38. Halberstam, *op. cit.*, p. 10.

39. Melandri, Vaisse, *op. cit.*, p. 45.

Bush comprend très vite que les États-Unis doivent manifester leur confiance et leur soutien aux Allemands, et il ne ménage pas sa peine pour convaincre aussi bien les Soviétiques que les Français et les Anglais, plus que réticents. Tous les sommets internationaux de 1990 sont centrés autour de la réunification allemande, qui est accomplie le 3 octobre cette même année : moins d'un an après la chute du mur de Berlin, la RFA absorbe la RDA et la nouvelle Allemagne intègre l'OTAN. Le Pacte de Varsovie a perdu, la guerre froide finit à Berlin.

Désormais, les relations transatlantiques sont marquées par de nouvelles priorités : il faut stabiliser le nouveau système européen né de la disparition du rideau de fer et de l'unification allemande, et ménager la Russie de telle sorte qu'elle ne soit ni assez forte pour menacer la sécurité des États-Unis, ni faible au point de sombrer dans l'instabilité et l'anarchie. Le premier réflexe à Washington est d'éviter que l'OTAN ne soit victime de son succès et ne disparaisse avec l'URSS dans le musée de l'histoire. L'OTAN a gagné la guerre froide, il faut qu'elle gagne la nouvelle paix, qu'elle cadre l'Allemagne unie et continue d'assurer aux Américains une présence militaire en Europe et un moyen de peser sur les alliés européens. Cette approche se heurte aux réticences françaises. Le président François Mitterrand souhaite en effet libérer au moins partiellement l'Europe de sa dépendance vis-à-vis des États-Unis. Il est obsédé par la possibilité de guerres en Europe, notamment avec la décomposition de l'URSS, et considère inévitable qu'à terme les États-Unis se désengagent du terrain européen⁴⁰. Mitterrand développe l'idée d'une identité européenne de défense dans le cadre de la Communauté européenne, idée qui provoque une certaine anxiété chez les dirigeants américains et sera complètement contrée par Washington, non sans provoquer des tensions feutrées et un froid certain dans les relations franco-américaines. C'est aussi l'idée

40. Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée : 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 606. Sur l'obsession de Mitterrand et sa hantise de voir l'histoire se répéter en Europe, voir aussi Virginie Malingre et Marie-Pierre Subtil, « Entente cordiale contre l'Histoire », *Le Monde*, 12 septembre 2009 : l'article cite les archives du *Foreign Office*, après la déclassification par le ministère des Affaires étrangères britannique de plusieurs centaines de pages de correspondances et comptes rendus de réunions relatifs à cette période (1989-1990).

qui mène à Maastricht (le processus qui conduit au traité a été lancé en 1990). Là encore, l'Amérique observe avec une certaine appréhension, pour ne pas dire une réticence. Comme le noteront Bush et Scowcroft dans leur livre commun, « nous ne savions pas vraiment si les conséquences de cette unification allaient nous être bénéfiques ou pas⁴¹ ».

Cette remarque témoigne de la grande ambivalence qui règne alors à Washington vis-à-vis des Européens. Baker dans ses mémoires parle de « l'émergence d'une superpuissance européenne⁴² ». À Washington d'ailleurs, des voix s'élèvent selon lesquelles il est temps pour les Européens de prendre en charge leur défense – les mêmes souvent qui vont mettre des bâtons dans les roues de la défense européenne chère à Mitterrand. En fait, il s'agit surtout pour les Américains de faire payer les Européens, tout en conservant leur *leadership* intact.

À côté de ces bouleversements considérables, les événements yougoslaves ne constituent encore qu'un faible « bip » récurrent sur le radar global. La crainte du précédent pour l'URSS, « une Yougoslavie avec des armes nucléaires » selon Baker, paralyse les Européens comme les Américains. On préfère croire que la situation ne peut pas dégénérer, et surtout on préfère défendre le plus longtemps possible le *statu quo*, le maintien de la fédération yougoslave. Pourtant la fin de la guerre froide a bel et bien réveillé les démons des Balkans, et ces démons balkaniques ont toujours eu un effet papillon sur l'Europe et le monde. Mais en 1989 seul George Kennan en perçoit les potentialités funestes : « La première grande guerre de ce siècle a commencé dans ce qui est maintenant la Yougoslavie. Aujourd'hui, avec la fin de la guerre froide, les gens pensent que la Yougoslavie n'est plus en position de causer aucun dommage. Je pense qu'ils ont tort... Je pense que les événements en Yougoslavie vont prendre un tour violent et placer les pays occidentaux, en particulier les États-Unis, face à l'un de leurs plus gros problèmes de politique étrangère pour les années à venir⁴³ ».

41. Cité par Melandri, Vaïsse, *op. cit.*, p. 71.

42. James A. Baker III et Thomas M. Defrank, *The Politics of Diplomacy, Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York : G. P. Putnam's Sons, 1995, p. 636-637.

43. Cité par Melandri, Vaïsse, *op. cit.*, p. 58.

1989 et la politique yougoslave des États-Unis

L'Américain Richard Holbrooke, le futur négociateur des accords de Dayton, le soulignera en introduction de son livre, quelques années plus tard : alors que pendant toute la guerre froide les scénarios catastrophes de la confrontation Est-Ouest commençaient toujours à Berlin ou à Belgrade, la dissolution de la Yougoslavie a commencé dans l'indifférence générale. C'est le mur de Berlin qui s'écroule d'abord, et c'est là que tous les regards se tournent, ignorant pour l'instant ce qui se passe un peu plus au sud.

En 1943, les alliés avaient choisi de soutenir les partisans de Tito parce qu'ils étaient les plus efficaces dans la lutte contre les Allemands. Pendant les 45 années suivantes, c'est le même pragmatisme qui définit la politique des États-Unis vis-à-vis de la Yougoslavie communiste de Tito. Après la rupture avec Staline en 1948, l'Administration Truman choisit donc de soutenir le « renégat » Tito comme une forme de pied de nez à l'Union soviétique. L'occasion est trop belle de priver Staline d'une sphère d'influence sur la mer Adriatique, d'autant que la Yougoslavie a une importance géopolitique de par ses frontières communes avec deux pays membres de l'OTAN, l'Italie et la Grèce. Le soutien américain passe par une aide militaire et économique conséquente, qui donne à la Yougoslavie un statut unique et privilégié au sein du bloc communiste. Tito quant à lui poursuit son numéro d'équilibriste entre les deux blocs. Les États-Unis ont envers lui une attitude indulgente même quand il dénonce le capitalisme et l'impérialisme à la tête du mouvement des non-alignés. Car si la défense de la Yougoslavie n'a jamais fait l'objet d'un engagement formel de la part des États-Unis, ceux-ci ont toujours maintenu une certaine ambiguïté sur leur réaction en cas de défi de Moscou : les chars de l'Armée rouge pouvaient déferler sur Budapest et Prague, mais rien ne disait qu'ils pourraient en faire autant à Belgrade.

L'effondrement du bloc soviétique change radicalement le contexte et conduit à une réévaluation de la politique américaine. Avec la chute du mur et la fin de la guerre froide, la Yougoslavie perd son statut géopolitique spécial et sa place unique entre les deux blocs pour devenir un pays (ex-)communiste en transition comme un autre. Le maintien de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays reste pour l'instant les deux principes directeurs de l'Administra-

tion Bush (un peu de *statu quo* dans le désordre ambiant). Mais ils ne peuvent plus être considérés sérieusement comme essentiels au camp occidental et notamment aux intérêts américains. Aussi, quand Warren Zimmermann, dernier ambassadeur américain en poste en Yougoslavie de 1989 à 1992, prend ses fonctions à Belgrade en avril 1989, il annonce la fin de la « relation spéciale » entre Washington et Belgrade. Autre manière de dire que les États-Unis se désintéressent de la situation yougoslave ?

En réalité, face au nouveau contexte, l'Administration Bush va surtout tâtonner, essayant de redéfinir sa politique yougoslave, mais souvent devancée par la succession rapide des événements sur place. La première pierre d'achoppement, c'est la question des droits de l'homme au Kosovo, car le Congrès américain s'en est très tôt emparé : l'activisme de certains parlementaires, liés pour beaucoup au *lobby* albanais-américain, va sensibiliser l'Administration Bush sur le thème, également soulevé dans les rapports annuels du Département d'État sur les droits de l'homme dans le monde. Lors de son audition par le Congrès pour le poste de vice-secrétaire d'État le 15 mars 1989, Eagleburger doit d'abord faire face aux critiques du républicain Jesse Helms, membre influent de la Commission des affaires étrangères du Sénat, sur ses liens passés avec Milosevic. Eagleburger en profite pour critiquer durement le leader serbe alors qu'il est questionné sur la situation du Kosovo, sujet sur lequel « le gouvernement américain devra exprimer sa préoccupation⁴⁴ ». Telles sont en effet les instructions de l'ambassadeur Warren Zimmermann, qui prend son poste à Belgrade au même moment, instructions auxquelles il est d'autant plus réceptif que son poste précédent de délégué à la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (auprès de l'OSCE) l'a sensibilisé aux questions de minorités. Il exprimera la préoccupation américaine en juin 1989, par voie de presse, car Milosevic refuse de le recevoir. L'antagonisme entre le leader serbe et Washington va encore s'aggraver après le 28 juin 1989 : l'ambassadeur américain choisit en effet de boycotter la grand-messe patriotique orchestrée par Milosevic pour le 600^e anniversaire de la bataille de Kosovo.

44. Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe – Yugoslavia and Its Destroyers*, New York : Times Book/Random House, 1999 (paperback edition), p. 8.

Au-delà du cas kosovar, qui reste alors une préoccupation affaiblie par le principe encore sacro-saint de non-ingérence dans les affaires intérieures du pays, il est clair alors que la politique yougoslave de Washington doit être réévaluée. Partout dans l'est de l'Europe, le maître mot du moment est la démocratisation et le passage à l'économie de marché. Mais en Yougoslavie, l'unité pourrait bien faire les frais de la démocratisation, car partout ce sont les nationalistes qui ont le vent en poupe. Le problème est parfaitement exprimé par Zimmermann : « l'unité sans la démocratie signifiait la dictature serbe ou militaire. La démocratie sans l'unité signifiait la guerre... La perte de l'un signifiait la mort de l'autre⁴⁵. »

Un seul homme semble pouvoir réunir ces deux principes, le Premier ministre yougoslave Ante Markovic, qui obtient un temps les faveurs de Washington : on le reçoit en octobre 1989 au Congrès, au Département d'État, et jusqu'à la Maison Blanche, on l'écoute, on lui promet une aide économique. Mais ses réformes économiques, pourtant radicales et un temps réussies, marquent rapidement le pas en raison de la faiblesse grandissante du pouvoir central yougoslave. Surtout, il doit faire face à la concurrence venue de Pologne, de Hongrie, de Tchécoslovaquie, où les demandes vers Washington sont tout aussi pressantes, et où les chances de succès semblent bien meilleures. Le soutien à Markovic, comme la ligne traditionnelle américaine, deviennent d'autant plus difficiles à tenir que l'unité du pays est de plus en plus menacée de l'intérieur. C'est flagrant dès le printemps 1990, alors que les premières élections libres dans les républiques yougoslaves voient partout la victoire des partis nationalistes, certains réclamant implicitement ou ouvertement le droit à la sécession et à l'indépendance. En janvier 1990, le parti communiste yougoslave est le premier d'Europe à disparaître. C'est à ce moment-là, et avant la tenue des élections dans les républiques yougoslaves, que Washington décide de dépêcher à Belgrade le plus haut dignitaire jusqu'alors, Lawrence Eagleburger. Celui-ci constate « l'évolution » de son ancienne connaissance, Milosevic : celui-ci n'a déjà plus qu'une seule obsession, la défense des intérêts serbes,

45. « Unity without democracy meant Serbian or military dictatorship ; democracy without unity meant war. The loss of one meant that the other would perish », Zimmermann, *Origins of a Catastrophe, op. cit.*, p. 42.

qu'il sait exprimer de manière ambiguë : « l'unité de la Yougoslavie est le seul moyen pour les Serbes de vivre dans un seul pays. »

Mais surtout, lors d'un dîner organisé par Zimmermann avec des opposants yougoslaves venus de toutes les républiques, Eagleburger prend la mesure des passions nationalistes des uns et des autres et de la force des intentions sécessionnistes. Et s'il réitère la position américaine, toujours favorable au maintien de l'unité yougoslave, il fait aussi une réponse qui va se répandre comme une traînée de poudre : à la question « que feraient les États-Unis si la Slovénie faisait sécession », Eagleburger répond qu'ils « n'auraient d'autre choix que de l'accepter ». Le secrétaire adjoint rentre passablement déprimé de ce voyage : « vous m'aviez prévenu que la situation était mauvaise, dit-il à ses collaborateurs. C'est bien pire encore. Cela va être plus sanglant que tout ce que nous imaginions⁴⁶. » Mais la sombre parenthèse yougoslave est vite emportée par le vent euphorique venu de l'Est. Les craintes américaines, rapidement évoquées auprès des partenaires de la Communauté européenne, sont balayées – on avait tant évoqué l'éclatement de la Yougoslavie après la mort de Tito, or rien ne s'est passé, pourquoi s'inquiéter aujourd'hui ? Et puis le retour d'une Allemagne unie après quarante-cinq ans d'absence est une perspective autrement plus urgente à gérer, notamment pour la France et le Royaume-Uni.

À l'automne suivant pourtant, un rapport secret de la CIA, rendu public par une nouvelle fuite au *New York Times*, confirme les pronostics les plus sombres⁴⁷. Pour l'Agence, la fédération yougoslave aura cessé de fonctionner dans moins d'un an, et sera probablement dissoute dans deux ans. Le scénario semble écrit d'avance, et implacable : la Serbie continuera de bloquer toute tentative de réforme de la part de la Slovénie et de la Croatie ; il y a peu de chose que les États-Unis ou l'Europe puissent faire ; et la dissolution devrait provoquer des violences intercommunautaires « sérieuses, amères et insolubles ». La CIA pointe la responsabilité de Milosevic dans la

46. « You guys told me it was bad and getting worse. Well, I want you to know that it's much worse than anyone thought. It's going to be much bloodier than we thought », Eagleburger cité par Halberstam, *op. cit.*, p. 29.

47. Voir Director of Central Intelligence (CIA), *National Intelligence Estimate 15-90 : Yugoslavia transformed*, 18 octobre 1990, déclassifié en mai 2006 ; accessible sur le site du National Intelligence Council : http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_declass_support/yugoslavia/Pub34_NIE_15-90.pdf

montée du nationalisme et envisage la possibilité de « guerre civile organisée » entre les républiques. Elle s'inquiète aussi de l'évolution de la JNA, l'armée nationale yougoslave, et prévoit sa désintégration selon des lignes ethniques. Dans ce cas, indique la CIA, les forces et ressources seraient en majorité transférées à un État serbe. On le voit, ce n'est pas l'information qui a manqué. Mais aux États-Unis comme en Europe, on s'est accroché un peu trop longtemps à une vision romantique et dépassée de la Yougoslavie, sans vouloir écouter les Cassandre. En fait, et en dépit de ce rapport alarmant, la politique yougoslave des États-Unis est entrée, depuis le voyage d'Eagleburger, dans une période de vide. Les principes hérités de la guerre froide, le consensus géopolitique sur la Yougoslavie, ne tiennent plus. Mais rien ne vient pour l'instant les remplacer. L'Administration, trop occupée avec Gorbatchev, la réunification allemande et bientôt les préparatifs de la guerre du Golfe, cherche à sensibiliser les Européens sur la question. Mais en l'absence de réaction de ce côté, elle se désintéresse de la situation yougoslave, trop instable, trop changeante, trop compliquée, laissant le champ libre aux initiatives plus impulsives des parlementaires au Congrès américain.

Cela dit, même si le Congrès a été beaucoup plus engagé en faveur de la démocratisation et bientôt des indépendances réclamées par Slovènes et Croates, personne, ni au Congrès ni dans l'Administration, n'envisage alors une intervention militaire américaine en cas de dérapage de la situation – cas typique illustrant le paradoxe de la prévention. Avant que la situation ne bascule dans la guerre à l'été 1991, qu'aurait-il fallu faire ? Punir les Serbes pour nationalisme exacerbé ? Punir les Slovènes et les Croates pour indépendantisme écervelé ? Sans doute aurait-on pu tout simplement prêter davantage attention au processus de décomposition en cours en Yougoslavie. Mais il y avait deux problèmes : d'abord, la politique américaine de l'époque n'était pas tant « serbophile » que « gorbophile », pour reprendre l'expression du journaliste David Halberstam : pour les États-Unis, l'enjeu numéro un c'est l'Union soviétique, le souci principal est de soutenir Gorbatchev⁴⁸. Or à un moment où les tendances centrifuges menacent l'Union soviétique, il n'est pas question de favoriser l'éclatement de l'autre fédération multinationale de la région.

48. « Our policy was not just Serbo-centric. It was, at that moment, Gorba-centric ». Halberstam, *op. cit.*, p. 33-34.

Le second problème, c'est que la situation yougoslave est extrêmement compliquée, même pour ses principaux protagonistes – ne parlons pas des autres, qui l'observent de l'extérieur et par intermittence, actualité intense oblige. Pendant toutes ces années, les entretiens sur la Yougoslavie de Bush et de son conseiller national à la sécurité, Scowcroft, commencent invariablement par la même question du président : « Bon, pouvez-vous me réexpliquer quel est le problème exactement⁴⁹ » ?

49. « Now, tell me again what this is all about », cité par Halberstam, *op. cit.*, p. 44.

Retrouvez tous les ouvrages de CNRS Éditions
sur notre site www.cnrseditions.fr