

AUTEUR

Renaud Dorlhac

Chargé de mission à la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère français de la défense, membre du ROP et du Pôle Balkans de l'EHESS (Paris).

DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et**Stéphane Roussel**

RÉDACTRICE EN CHEF

Chantal Lavallée

COORDONNATEUR

Charles Létourneau

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko

Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers

Université d'Ottawa

Jean Kenfak

Institut des Relations Internationales du Cameroun

Michel Liégeois

Université Catholique de Louvain

Alexandra Novosseloff

Université-Paris-Panthéon-Assa

Jean François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal



Chaire de
recherche
du Canada

en politiques étrangère
et de défense canadiennes

I E Institut d'études
internationales de Montréal

I M UQAM

FORMES ET MÉFORME DE LA TUTELLE INTERNATIONALE EN BOSNIE-HERZEGOVINE

Renaud Dorlhac

Depuis juin 2006, et la décision du Conseil de Mise en Œuvre des Accords de Paix de Dayton-Paris (PIC) de s'engager sur la voie d'une clôture de la fonction de Haut-Représentant (HR), la place et les modalités d'exercice de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine focalisent plus que jamais les attentions politiques. Cette question, non tranchée depuis quatre ans, parachève les débats de longue haleine portant essentiellement sur l'équilibre recherché entre l'affirmation de la perspective européenne du pays et les efforts de remobilisation de l'ensemble de la communauté internationale dans un contexte politique intérieur très dégradé. Centré sur l'exercice par le HR de ses pouvoirs exécutifs («de Bonn»(1)), le bras de fer, engagé entre celui-ci et les autorités de Republika Srpska (RS), souligne l'échec partiel de la stratégie développée depuis quinze ans en Bosnie-Herzégovine.

Les tensions irrésolues entre un cadre institutionnel insatisfaisant, mais incontournable (issu des Accords de Dayton), et une Bosnie-Herzégovine toujours lue au regard de la guerre civile qui l'a ravagée de 1992 à 1995, faussent les termes du débat (Xavier Bougarel, «Dayton, dix ans après : le leurre des bilans ? », Critique Internationale, n° 29, 2005). Elles expliquent aussi en partie pourquoi, depuis quelque temps, la dynamique relative enclenchée durant une décennie par les HR successifs est en panne. Il en va de même de l'engagement de l'Union européenne (UE) qui, de la création de la fonction de Représentant Spécial (RSUE) en 2003, à la signature d'un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA), en juin 2008, a suscité davantage de mouvements tactiques que d'avancées de fond. Dans ce contexte, il est légitime de se demander dans quelle mesure la crise qui affecte le

dispositif international civil et militaire en Bosnie-Herzégovine n'est pas non plus le reflet d'une dynamique européenne en panne de modèles.

La communauté internationale mise au défi

La remise en cause croissante de l'action de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine ponctue des années de délitement de ses relations avec les autorités locales. Depuis octobre 2007 et la grave crise institutionnelle provoquée par la tentative avortée d'imposition de la réforme de la police (2), les autorités de RS refusent de plus en plus fréquemment de se plier aux injonctions du HR. Cette posture résulte d'ailleurs clairement des résolutions de l'Assemblée nationale de RS, en date du 14 mai 2009, rejetant désormais le principe de nouveaux transferts de compétences des entités vers l'État central. Le mois de janvier 2010 a été marqué par une succession de décisions de la part de la RS mettant en cause l'autorité du HR en matière d'interprétation des Accords de Dayton, ainsi que la légitimité du PIC. Le bras de fer opposant le protectorat international à la RS a encore franchi un nouveau palier, le 19 mai 2010, avec l'adoption d'une loi régulant les modalités d'organisation d'un référendum en RS. Bien que l'objectif annoncé se cantonne à la défense scrupuleuse des Accords de paix (questionnant donc, implicitement, la légalité du recours aux pouvoirs de Bonn), il n'en demeure pas moins que la possibilité pour les entités d'organiser des scrutins sur des sujets outrepassant leurs compétences constitue un précédent risqué. En effet, bien que le libellé écarte officiellement les appels à l'autodétermination, sa simple évocation renvoie plus ou moins consciemment aux heures les plus sombres du pays.

De fait, le raidissement par rapport aux tentatives répétées d'ingérence de la communauté internationale dans les affaires locales recouvre sans surprise la délicate question de l'équilibre institutionnel du pays (définissant la structure de l'État bosnien et la place des trois peuples qui le composent : Bosniaques, Bosno-Croates et Bosno-Serbes). Largement en panne, depuis le rejet par le Parlement du paquet d'amendements, en avril 2006, la réforme constitutionnelle a été relancée par le processus de Butmir, promu par les États-Unis et la présidence suédoise de l'UE, à l'automne 2009 (ICG, "Bosnia's dual crisis", Europe Briefing, n° 57, 12 novembre 2009). Malgré le rejet des propositions par la quasi-totalité des formations politiques bosniennes, cette initiative rappelle qu'au-delà des débats actuels sur l'évolution du dispositif international en Bosnie-Herzégovine, les enjeux véritables portent sur la capacité du pays à adopter un cadre institutionnel améliorant sa fonctionnalité et lui permettant, à terme, d'intégrer l'UE. Le message liminaire est d'autant plus clair que les questions constitutionnelles ne sont pourtant pas considérées comme l'un des éléments préluant à la clôture de la fonction de HR.

L'évolution du dispositif international politique en Bosnie-Herzégovine

Le scénario classiquement retenu depuis juin 2006 reposait sur une clôture de la fonction de HR préalable à la montée en puissance d'un RSUE renforcé (à la fois représentant local du Conseil et de la Commission européenne). À sa façon, cette orientation entérine les progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine dans son cheminement vers l'UE, durant la première moitié de la décennie. La vocation européenne du pays est d'ailleurs unanimement reconnue, même si sa mise en œuvre est longue à se dessiner. L'approche retenue depuis le début de l'année 2008 renonçait à un calendrier précis de transition, au profit de la satisfaction préalable de cinq objectifs et deux condi-

tions. D'importance variable, les premiers portent respectivement sur la résolution du statut du district de Brčko, la répartition entre entités et pouvoir central des propriétés étatiques et de défense, le renforcement de l'État de droit et du système fiscal. Pour leur part, les seconds recouvrent la signature d'un ASA avec la Commission européenne, ainsi qu'une évaluation positive de la situation politique. Pourtant, en dépit de cette approche qui se veut résolument technique, les critères fixés peinent à être satisfaits (à l'exception de la signature de l'ASA), ce qui traduit tant l'absence d'accord interne qu'une volonté de contrarier le scénario de transition envisagé. La difficulté à transiger sur des sujets pourtant mineurs souligne une nouvelle fois combien, dans un contexte de méfiance et de rivalité aiguës, toute question prétendument technique est inévitablement politique.

Confrontée à une résistance mal comprise, et incapable de définir une vision cohérente pour la Bosnie-Herzégovine, la communauté internationale navigue à vue. Car, contrairement à l'opinion convenue, les Bosniaques ne sont pas les seuls à être défavorables à une suppression de la fonction de HR perçue, de façon exagérée, comme le véritable garant de l'intégrité du pays. Pour des raisons certes différentes, et malgré les discours officiels, Bosno-Croates et Bosno-Serbes s'entendent également sur le maintien du HR. Il n'est pas innocent que ces derniers bloquent sans arguments réellement décisifs les conditions relatives au statut de Brčko et à la répartition des propriétés de défense. Aussi faible soit-il, le HR est un élément fondamental de la stratégie de désresponsabilisation chère à l'ensemble de la classe politique bosnienne. Son maintien leur permet de ne pas affronter directement leur électorat sur les sujets de fond, et de façon plus prosaïque, de se cantonner à la défense d'intérêts particuliers au détriment des intérêts communs.

Il serait cependant naïf de penser que les

résistances à la suppression de la fonction de HR émanent des seuls acteurs locaux. La rationalisation de l'effort européen, que présuppose le renforcement de la fonction de RSUE, pose la question de la place et des modalités d'association à accorder aux États et institutions non européens du PIC. Or, le poids de certains d'entre eux dans les affaires bosniennes (États-Unis, Russie, Turquie -en tant que représentant de l'Organisation de la Conférence Islamique-) requiert de trouver les modalités adéquates à la poursuite de leur engagement, au moment où tous craignent de voir leur rôle amoindri dans un contexte fortement européenisé. On peut également douter de l'unité de vues entre États membres de l'UE sur le sujet de la transition. L'attachement de certains d'entre eux à une lecture stricte de la conditionnalité (aboutissant, de fait, à d'incessants reports de décision), ou l'empathie très forte du RSUE pour les Bosno-Croates, sont autant d'exemples de la difficulté européenne à appréhender collectivement et globalement la problématique bosnienne. Ainsi, la perception unanime des perspectives euro-atlantiques comme catalyseur des dynamiques bosniennes (au service d'une stabilisation durable du pays comme de la région), une nouvelle fois formellement réaffirmée au plus haut niveau lors de la Conférence organisée à Sarajevo par la présidence espagnole de l'UE, le 2 juin 2010, ne suffit pas à surmonter une conjonction d'intérêts divergents.

En conséquence, l'intensification des réflexions autour d'un découplage des fonctions de HR et de RSUE renforcé (et de leur calendrier de transition) apparaît comme une évolution naturelle. Visant à rassurer les acteurs non européens, dans un contexte de division des États membres, elle n'en traduit non moins un scepticisme certain quant à la capacité de l'UE à relever, seule, les défis qui se posent dans le pays. Ces interrogations affectent également la présence militaire dont la dimension politique (dérivant du soutien prodigué à l'action du HR) se trouve accrue du

fait de l'absence d'enjeux sécuritaires.

La lente agonie du dispositif international militaire en Bosnie-Herzégovine

Forte d'une situation sécuritaire stable et d'avancées politiques encourageantes au milieu de la décennie, l'opération européenne EUFOR-Althéa, lancée en décembre 2004 (succédant à l'opération otanienne SFOR), s'est rapidement engagée sur la voie d'une réduction de ses effectifs et de ses moyens. Le recentrage de l'opération autour d'activités proprement militaires permit au Conseil européen de décembre 2006 d'avaliser le passage de 7 000 à 2 500 personnels (moins de 2000, à l'heure actuelle). Néanmoins, la détérioration du dialogue politique interne, à l'approche des élections générales d'octobre 2006, et l'appréhension entourant le déroulement des négociations sur le futur statut du Kosovo, incitèrent l'UE à faire preuve de prudence dans le rythme du désengagement militaire.

L'aboutissement (même imparfait) du processus statutaire au Kosovo et le renforcement de l'effort otanien en Afghanistan ont accru les velléités de départ du théâtre bosnien, alors que le pays bénéficiait d'une attention renouvelée du fait des tensions politiques récurrentes entravant l'évolution du protectorat international ainsi que sa marche euro-atlantique. Dans cette conjoncture, marquée par une impatience croissante et une succession de retraits unilatéraux fragilisant les capacités d'action de l'opération Althéa, certaines nations se sont faites l'avocat d'une clôture rapide de l'opération, arguant de la nature politique des problèmes rencontrés. L'année 2008 fut ainsi consacrée à la recherche d'accommodements entre partenaires européens et à une redéfinition de la stratégie militaire en Bosnie-Herzégovine (dont les deux pôles extrêmes opposaient une approche sécuritaire et une approche plus politique).

Durant le second semestre 2008, la reconnaissance de l'achèvement des tâches militaires fut contrebalancée par le lancement de réflexions sur l'avenir d'Althéa et sa subordination tacite à la clôture de la fonction de HR. La décision de mise en œuvre d'une mission non exécutive de conseil et d'entraînement des forces armées bosniennes, le 25 janvier 2010, concomitamment au maintien de son volet exécutif, conclut des mois de tergiversations. Elle constituait le seul compromis possible entre les États souhaitant un positionnement clair sur l'évolution de l'opération et ceux rétifs à tout signe de désengagement en Bosnie-Herzégovine (dans le contexte d'une dégradation prononcée de la situation politique intérieure). En outre, l'examen du terme du mandat exécutif et de la complémentarité des calendriers d'évolution des dispositifs militaire et civil fut reporté au lendemain des élections générales d'octobre 2010, et d'une évaluation de leur impact sur la situation sécuritaire.

Cet ajournement est susceptible de relancer prochainement les retraits unilatéraux de la part des nations les plus réfractaires à une prolongation indéterminée de l'opération. D'ores et déjà, la réduction des contingents européens place la Turquie dans une situation prééminente sur le terrain et dans la chaîne décisionnelle(3). Bien que la perspective de voir celle-ci assurer le commandement de l'opération ou réclamer une réévaluation de son rôle dans la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) inquiète nombre de capitales européennes (et irrite les Bosno-Serbes), l'UE ne semble pas à même de fournir l'effort capacitaire suffisant pour contrecarrer cet objectif. La crainte nourrie à son égard relève tant des relations complexes qu'elle entretient avec l'UE que de la place spécifique qu'elle occupe dans les relations entre l'UE et l'OTAN. Le fait qu'Althéa soit la dernière opération européenne encore régie par les accords «Berlin +» lui donne un levier supplémentaire. Il est révélateur

que son application, même ponctuelle, à la mission non exécutive de conseil et de formation des forces armées bosniennes, avive chez les Chypriotes et les Grecs de fortes craintes de voir leur cadre étendu au volet civil de la PSDC. Que cette crainte se confirme ou non à l'avenir, la place assumée par la Turquie au sein de l'opération Althéa révèle, à coup sûr, une réelle dénaturation des objectifs initiaux de la PSDC (y compris dans son ouverture aux États tiers).

En outre, alors que l'Alliance atlantique prône la réduction de son dispositif dans les Balkans, l'évolution de sa présence résiduelle en Bosnie-Herzégovine est en partie tributaire de celle de l'opération Althéa. La mission européenne de conseil et d'entraînement entre potentiellement en concurrence avec les attributions résiduelles du QG de l'OTAN à Sarajevo (reposant pour l'essentiel sur l'accompagnement de la réforme de la défense). La constitution d'une structure militaire unifiée constitue d'ailleurs le principal succès de ces dernières années en Bosnie-Herzégovine. Il a permis au pays de gravir rapidement, depuis 2007, les échelons devant conduire à une pleine intégration dans l'OTAN. Outre la participation à tous les grands programmes du Partenariat pour la Paix (depuis novembre 2006), la Bosnie-Herzégovine bénéficie aussi d'un Dialogue intensifié (accordé lors du Sommet de Bucarest, au printemps 2008). Son admission au sein de la Charte adriatique, en début d'année 2009, tout comme l'octroi -sous condition- du Plan d'Action Militaire (MAP) en avril 2010, devraient également lui permettre d'optimiser ses performances, tout en œuvrant à la stabilisation du pays. Par ailleurs, l'objectif ultime d'intégration à l'OTAN, qui sous-tend la réforme de la défense ou les ambitieux programmes de destruction des surplus d'armements, anime aussi la volonté bosnienne de contribution aux opérations extérieures.

La montée en puissance des instruments sécuritaires civils

Le lent délitement du dispositif militaire international traduit implicitement la prépondérance des problématiques civiles en Bosnie-Herzégovine. Celles-ci sont appréhendées principalement à travers l'action déployée par la Mission de Police de l'Union européenne (MPUE). L'entrée en vigueur d'un mandat redéfini, le 1^{er} janvier 2010, constitue l'ultime aménagement apporté à une mission originellement destinée à accompagner l'évolution du pays. L'accent mis sur le renforcement de la coordination entre les différentes composantes européennes en corrobore la forte dimension intégrée. Cet aspect résultait déjà de l'adjonction à l'opération Althéa d'une composante de maintien de l'ordre, avec l'inclusion en novembre 2007 de la Force de gendarmerie européenne (FGE), dont il s'agit du premier engagement opérationnel. Le recentrage récent du mandat de la MPUE autour de l'assistance à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, l'extension de son maillage territorial, ou l'inclusion d'une dimension opérationnelle (et non plus exclusivement de conseil), laissent penser que les conditions minimales, nécessaires à la conduite d'une action de fond en matière de sécurité intérieure, sont désormais réunies. Cette évolution est d'autant plus significative que les premières années furent surtout consacrées à l'édification de cadres élémentaires tels que l'adoption et l'harmonisation d'un dispositif législatif et réglementaire souscrivant aux normes européennes, ou encore l'intégration des forces de police dans un dispositif centralisé plus ou moins consensuel.

Ce dernier point fait cependant toujours l'objet d'âpres débats en Bosnie-Herzégovine. La Déclaration adoptée à Mostar, le 24 octobre 2007, subordonne l'acceptation locale de la réforme de la police voulue par l'UE à l'adoption de deux lois fondamentales de police et à une future réforme constitutionnelle. Sans portée contraignante, cette déclaration constitue un geste tactique destiné à lever l'ultime

condition bloquant la signature d'un ASA avec la Commission européenne, plutôt que le reflet d'un consensus sur la place à accorder aux forces de police dans l'État bosnien. Comme souvent dans le pays, celle-ci relève d'un dosage complexe entre les échelons locaux et central.

Alors que se profilent de très importantes élections générales en octobre 2010, l'avenir du pays est réellement au cœur de toutes les attentions. L'échec du processus de Butmir ainsi que l'incapacité de la communauté internationale à faire évoluer de façon cohérente le dispositif en place depuis la fin du conflit, suscitent de fortes interrogations quant à sa capacité à répondre aux défis posés par la Bosnie-Herzégovine. Si le moteur européen constitue vraisemblablement le seul levier capable de transcender les blocages internes et l'architecture issue des Accords de Dayton, encore faut-il qu'il soit utilisé à bon escient et avec détermination, sous peine d'atteindre rapidement, lui aussi, ses limites.

Dans ce contexte où tout est motif à prétexte, il est remarquable que l'ensemble de la classe politique bosnienne puisse se retrouver autour d'objectifs concrets et partagés. Depuis l'avertissement adressé par la Commission européenne, le 15 juillet 2009 (en écartant la Bosnie-Herzégovine des pays potentiellement bénéficiaires d'une libéralisation des visas au premier janvier 2010), les acteurs politiques se sont rapidement mobilisés autour d'un enjeu dont ils sont directement redevables auprès de leurs électeurs. En conséquence, les efforts fournis ont incité la Commission européenne, le 27 mai 2010, à recommander la libéralisation des visas au second semestre (sous réserve de l'accomplissement préalable de certaines conditions). Alors que les blocages dura-

bles de ces dernières années montrent clairement qu'un point de rupture a été atteint en Bosnie-Herzégovine, une telle responsabilisation doit être recherchée à tout prix (ne serait-ce qu'en prenant le risque de faire évoluer l'approche internationale ainsi que les règles institutionnelles qui, peu ou prou, font le jeu d'acteurs locaux unis dans la défense de leurs intérêts particuliers). La véritable question n'est donc plus tant de savoir si la fonction de HR et l'opération Althéa doivent être closes, que de réfléchir au format et aux moyens du dispositif devant les relayer. On peut malheureusement craindre que les dynamiques actuelles, remettant en cause les modalités et le calendrier d'évolution du protectorat international, reflètent un système dans lequel personne ne se reconnaît, mais que tout le monde utilise, comme si, lorsque le fond fait défaut ou semble hors d'atteinte, les apparences pouvaient sauver l'essentiel. ¶

(1) Ces pouvoirs attribués en 1997 ont été conçus pour permettre au HR d'imposer aux parties, en cas de blocage, son autorité finale en matière d'interprétation des dispositions des accords de paix de Dayton. L'absence de voies de recours a conduit la Conseil de l'Europe à dénoncer (en mars 2005) leur non-conformité aux principes démocratiques.

(2) *European Stability Initiative (ESI)*, «The worst in class. How the international protectorate hurts the european future of Bosnia and Herzegovina», 8 novembre 2007.

(3) Parmi les nombreux postes clés que la Turquie détient déjà figure le commandement de la division « construction des capacités » qui, une fois clôt le mandat exécutif, constituera le cœur de la mission d'assistance aux forces armées bosniennes.