

**«COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE»
ET RÉFORME DU SECTEUR
DE LA SÉCURITÉ AU KOSOVO**

PAR

FRANK NEISSE (*)

Le 17 février 2008, le Parlement du Kosovo déclarait l'indépendance du Kosovo et s'engageait à mettre en œuvre le plan de règlement finalisé en mars 2007 par l'équipe de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Kosovo, Martti Ahtisaari. Ce dernier, estimant que la réintégration du Kosovo à la Serbie n'était pas une option viable et que l'administration internationale du Kosovo n'était plus soutenable, proposait comme solution l'indépendance sous supervision internationale. Cependant, ce processus d'indépendance souffre d'une faiblesse majeure : le manque de légitimité qu'aurait apporté un soutien du Conseil de sécurité des Nations Unies. En effet, malgré de nombreuses négociations, le Conseil de sécurité de l'ONU n'est pas parvenu – en raison de la menace de veto russe – à approuver le plan Ahtisaari ; la Serbie ainsi que plusieurs autres Etats contestent activement la légalité internationale de l'indépendance du Kosovo. A la demande de l'Assemblée générale de l'ONU, sur une proposition serbe, la Cour internationale de justice devrait d'ailleurs rendre un avis consultatif sur la question en 2010.

Sur le terrain toutefois, les autorités du Kosovo, soutenues par plusieurs Etats, dont les Etats-Unis et une majeure partie des Etats membres de l'Union européenne, ont commencé à appliquer les dispositions inscrites dans le plan de règlement, à défaut d'une autre alternative plus consensuelle. Dans ce contexte, le Bureau civil international, joue un rôle important. Prévu par l'article 12 et l'annexe IX du plan de règlement, le Bureau civil international (BCI), dirigé depuis février 2008 par Pieter Feith, qui est en même temps le représentant spécial de l'UE au Kosovo, est chargé de superviser l'indépendance du Kosovo et de veiller à ce que les décisions prises par les autorités locales soient conformes à la lettre et à l'esprit du plan de règlement. Le Représentant international civil dispose à cette fin d'un certain nombre de pouvoirs, y compris exécutifs (nomination à certains postes sensibles, droit de révocation de toute position publique, approbation des lois liées au statut, y compris dans le domaine du secteur de la sécurité).

(*) Fonctionnaire auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

Le 15 juin 2008, suite à plusieurs mois de préparation, la Constitution du Kosovo entrainait en vigueur, après avoir été déclarée conforme au plan de règlement par le Représentant international civil. Dans les jours suivants, plusieurs dizaines de lois directement liées au nouveau statut du Kosovo furent approuvées par le Parlement, ouvrant ainsi la voie à la création d'un nouvel Etat en Europe, contesté par certains.

C'est dans ce contexte particulier que s'est engagée la réforme du secteur de la sécurité au Kosovo. A ce stade, il convient de souligner que le plan, avant d'être finalisé par l'équipe Ahtisaari, fut le fruit d'intenses discussions entre les parties kosovares et serbes. Du point de vue de Pristina, les dispositions relatives au secteur de la sécurité revêtaient une grande importance, car elles étaient perçues comme éléments fondateurs de tout Etat indépendant. Elles constituaient parallèlement une sorte de compensation par rapport à d'autres mesures, notamment dans les domaines de la décentralisation et de l'héritage culturel et religieux, moins populaires auprès des dirigeants du Kosovo.

UNE RÉFORME GLOBALE IMPLIQUANT DE NOMBREUX ACTEURS

Principales dispositions

Dans le domaine du secteur de la sécurité, le plan de règlement prévoit des réformes majeures et systémiques qui, à certains égards, s'assimilent plus à une création *ex nihilo* qu'à une réforme proprement dite. L'annexe VIII du plan propose en effet : la création d'un Conseil national de sécurité, d'un service de renseignement, ainsi que d'une agence de l'aviation civile; la démobilisation et la réintégration dans la société civile du Corps de protection du Kosovo (KPC), de 3 000 hommes, et la création concomitante d'une Force multiethnique de sécurité du Kosovo (KSF), comprenant 2 500 hommes d'active et 800 réservistes, dont les missions initiales seraient essentiellement de nature civile (capacité de réaction en période crise, déminage et protection civile), ainsi que d'un ministère de tutelle (le ministère pour la Force de sécurité du Kosovo); un contrôle démocratique renforcé, par l'intermédiaire de nouvelles commissions parlementaires et un rôle accru de la société civile; la démarcation des frontières avec l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM); la rédaction et la mise en œuvre de différentes stratégies nationales dans le domaine sécuritaire (stratégie nationale de sécurité, stratégie sur le transfert du contrôle des frontières de la KFOR aux forces de police locales, stratégie du renseignement, définition des règles relatives à l'état d'urgence...); la mise en conformité du secteur de la sécurité avec les standards onusiens, européens

ainsi que ceux de l'OSCE; la mise en place de mesures de confiance et de sécurité avec les pays voisins, afin d'assurer la transparence du processus.

A la demande des autorités de Pristina et afin de garantir la cohérence de l'ensemble, la problématique de la mise en place d'un système de protection des documents classifiés, y compris au niveau des habilitations du personnel concerné, a également été abordée.

Une présence internationale dispersée

Afin de faciliter la mise du plan de règlement et de la réforme du secteur de la sécurité, il avait été prévu qu'un certain nombre de mécanismes de coordination formels soient mis en place. Le plan envisageait notamment la création d'un Comité de coordination, présidé par le Représentant civil international et comprenant le chef de la présence militaire internationale – qui aurait dû être la KFOR, déjà présente sur le terrain depuis 1999 –, le chef de la future mission PESD de l'UE – qui devint plus tard EULEX, mais dans un cadre neutre par rapport au statut du Kosovo –, le chef de mission de l'OSCE et tout autre représentant d'organisation internationale contribuant à la mise en place du plan de règlement et du nouveau statut du Kosovo. Dans le domaine la réforme du secteur de la sécurité, si le chef de la présence militaire internationale devait être l'interprète final des dispositions militaires du plan de règlement, tout une série de mesures prévoyait soit la consultation, soit la co-décision avec le Représentant civil international.

Tout ce plan initial a été bouleversé par l'incapacité du Conseil de sécurité à se mettre d'accord sur la fin de la Résolution 1 244 qui régit le Kosovo depuis 1999 et organise l'administration internationale du Kosovo. Cela a empêché la réorganisation de la présence internationale au Kosovo et la mise en place des processus de coordination prévus par le plan de règlement. La Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) procéda certes à une reconfiguration importante de sa présence – passant d'un effectif de 5 000 à 500 personnes –, mais l'ONU ne peut légalement reconnaître l'autorité du BCI, ni le cadre indépendant du Kosovo, tout comme l'OSCE, EULEX – qui se définit comme une mission technique en matière d'Etat de droit – ou encore la KFOR, qui continuent officiellement à œuvrer dans le cadre de la Résolution 1 244.

Malgré les difficultés d'ordre légal et politique, la plupart de ces organisations se sont pourtant engagées dans le soutien à la réforme du secteur de la sécurité, mais sans plus jamais faire officiellement référence au plan Ahtisaari, ni paraître reconnaître les actes législatifs des autorités locales. Ainsi, c'est la MINUK qui décida de dissoudre le Corps de protection du Kosovo, qui était sous son autorité par l'intermédiaire du Coordinateur pour le KPC, à compter du 15 juin 2009, dans le cadre de la Résolution 1 244. Parallèle-

ment, une loi du Kosovo portant sur la dissolution du KPC, décidait de dissoudre le Corps au... 15 juin 2009, dans le cadre de la constitution du Kosovo. Ou la coexistence de deux systèmes légaux... Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) fut chargé de développer le processus de reconversion des anciens membres du KPC, avec une ONG locale et en collaboration avec le ministère du Travail et des Affaires sociales, grâce à un fonds administré par l'OTAN. Le Conseil de l'Atlantique-Nord autorisa la KFOR à s'engager activement dans la création de la KSF, sans pour autant faire référence au plan de règlement ou à l'indépendance du Kosovo, en raison de l'opposition de l'Espagne, de la Slovaquie, de la Roumanie et de la Grèce. Le soutien technique à la création du ministère pour la KSF – et non ministère de la Défense, conformément au plan de règlement – fut quant à lui essentiellement attribué au secrétariat international de l'OTAN et non pas à la KFOR. L'OSCE continua à être engagée dans le soutien aux différentes commissions parlementaires, y compris dans le domaine sécuritaire, à l'exception de la commission sur le renseignement nouvellement créée, domaine jugé politiquement trop sensible.

La mise en œuvre

La planification relative à la mise en œuvre du plan de règlement commença peu de jours après sa publication, le 26 mars 2007. Ainsi, le Comité sur la sécurité, présidé par des représentants de la MINUK et ne comprenant que des représentants d'organisations internationales, fut remplacé en avril 2007 par le Groupe de travail sur la sécurité, présidé à tour de rôle par des représentants de l'équipe de planification du BCI, de la KFOR et du bureau du Premier ministre du Kosovo. La composition fut également élargie à certains Etats qui disposaient d'expertise technique en matière de sécurité. Ce groupe de travail était chargé de coordonner les différents travaux préparatoires entrepris, notamment dans le cadre législatif. Fut créée une matrice commune, rappelant les objectifs à atteindre; les actions à entreprendre pour y parvenir et les échéances définies, afin de garder une vision d'ensemble et d'enregistrer les progrès et les problèmes rencontrés.

Différents sous-groupes spécialisés furent mis en place, sur le principe d'une présidence tournante afin de respecter le principe d'appropriation locale et assurer ainsi la pérennité des réformes envisagées. Près de dix lois, couvrant les éléments substantiels de la réforme du secteur de la sécurité furent ainsi rédigées en l'espace de quelques mois, à partir d'une feuille blanche et malgré un changement de coalition gouvernementale après les élections législatives de novembre 2007. Il faut également souligner que des représentants de l'opposition furent invités à participer au processus de rédaction finale, de manière à minimiser tout risque de blocage à l'Assemblée. Les lois furent ainsi adoptées entre le 17 février 2008 et le 14 juin

2008. Toutes entrèrent en vigueur le 15 juin 2008, le même jour que l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Parallèlement, les sous-groupes commencèrent à planifier les différents besoins en matière budgétaire, infrastructurelles, de formation et de ressources humaines, ainsi qu'à établir un calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Des négociations furent menées avec les représentants du Fonds monétaire international et de la Commission européenne pour s'assurer de la viabilité macro-économiques des besoins budgétaires identifiés. Au total, le ministère de l'Économie et des Finances du Kosovo estime les coûts de l'indépendance à 427,6 millions d'euros pour la période 2008-2011, dont un peu plus de 150 millions dévolus à la sécurité.

Le processus de « veille législative » continua bien après le 15 juin 2008. Près de 20 lois supplémentaires durent ainsi être modifiées ou créées pour refléter le nouveau statut du Kosovo.

PRINCIPALE LEÇON APPRISE :
LA COORDINATION EST INDISPENSABLE

L'incapacité de la communauté internationale à se mettre d'accord sur le principe de l'indépendance du Kosovo a bien failli mettre en échec les différents mécanismes de coordination mis en place au cours de l'été 2007. Au fur et à mesure que les échéances se rapprochaient et qu'il devenait évident qu'une solution négociée ne verrait pas le jour, certaines organisations internationales durent officiellement prendre du recul par rapport au processus en cours et refuser toute référence à la déclaration d'indépendance dans les différents documents étudiés. Les termes de référence du Groupe de travail sur la sécurité ne purent ainsi être adaptés à la situation post-février 2008 et certaines organisations durent officiellement prendre un statut d'observateur afin de pouvoir continuer à siéger. De fait, la coordination devint plus informelle, mais ne cessa jamais réellement d'exister, car tous les acteurs impliqués, y compris d'ailleurs les autorités locales, étaient conscients de son absolue nécessité. Plusieurs éléments attestent du caractère indispensable de cette coordination, quel(les) que soi(en)t le contexte ou les personnalités en charge des processus.

Garantir la cohérence juridique de la réforme

La rédaction simultanée de lois, qui sont majoritairement dépendantes les unes des autres, exige un travail de coordination entre les différents acteurs le plus en amont possible. Les différents ministères du gouvernement du Kosovo éprouvant certaines difficultés à assurer cette coordination, il appartenait dès lors aux organisations internationales, en collaboration avec les autorités locales, de combler cette lacune et de mener des actions

correctrices. Il eût par exemple été dommageable que les dispositions relatives à l'envoi de troupes de la KSF à l'étranger dans la loi sur le Conseil national de sécurité diffèrent des procédures énumérées dans la loi sur la KSF. Les projets de lois relatifs au port d'armes, aux compagnies privées de sécurité et à la chasse durent tous être modifiés pour créer un ensemble cohérent et minimiser l'insécurité juridique.

La cohérence juridique s'applique également au degré de détails que les projets de lois doivent inclure. A cet égard, prenant en compte certaines expériences ultérieures dans les Balkans, le choix fut fait parmi la communauté internationale et en accord avec les autorités locales, de limiter les projets de lois aux principes généraux et fondamentaux. Les détails concrets devaient être réglementés par les décrets d'applications et règlements. Trop souvent encore, certains experts juridiques internationaux avaient tendance à tout vouloir régler par une loi, risquant ainsi d'alourdir considérablement les travaux parlementaires dans le cadre de futures modifications et/ou décisions, toujours nécessaires.

Définir des priorités communes

Seul le principe d'appropriation locale garantit la pérennité des réformes engagées. Dans ce contexte, une étroite collaboration avec les autorités locales est indispensable. Cette logique se heurte néanmoins aux capacités d'absorption souvent limitées des autorités. La communauté internationale a tendance à les submerger avec des nouvelles initiatives. Il est donc indispensable de définir les projets à mettre en œuvre en priorité par les différentes organisations internationales.

Ce problème fut particulièrement aigu au Kosovo, où, en l'absence de structures et/ou ministères sécuritaires bien établis et fonctionnels, de multiples initiatives durent être repoussées. Dans la phase initiale de la réforme, il est important de noter que les interlocuteurs locaux en mesure d'influer sur la politique à mettre en œuvre provenaient essentiellement du bureau du Premier ministre et du KPC et n'étaient pas plus de dix. Les membres des organisations internationales étaient tentés de faire le travail à leur place – et parfois la limite fut franchie –, ne serait-ce que pour prouver aux capitales concernées que des progrès étaient enregistrés. Ce phénomène induisit un autre problème : pour renforcer sa réactivité, Pristina n'eut guère d'autre choix que de nommer *ad interim* toute une série de conseillers, en dehors des règles normales de recrutement, favorisant ainsi le clientélisme et le copinage.

Le Groupe de travail sur la sécurité, en permettant aux acteurs impliqués de mieux appréhender l'environnement global dans lequel ils opéraient, a permis de faciliter le séquençage des tâches à accomplir. L'initiative de lancer un séminaire sur l'élaboration des stratégies de sécurité nationale put

par exemple être gelée à temps, une fois qu'il avait été démontré que le Conseil de sécurité du Kosovo, principal organe impliqué dans la définition de la future stratégie de sécurité du Kosovo, n'était pas encore suffisamment organisé pour participer à ce séminaire.

S'assurer l'accès à une expertise variée

La réforme du secteur de la sécurité au Kosovo, par son approche globale, couvre un nombre extrêmement important d'aspects variés. Dans ce contexte, des experts en RSS ne peuvent exister : tout au plus peut-on trouver des coordonnateurs de projets. La mise en place d'un système de préretraite – dans le cadre de la démobilisation du KPC – n'exige pas les mêmes connaissances que la réforme des compagnies de sécurité privées, l'organisation de mécanismes de coordination interministériels ou la création d'un service de renseignements. L'unité au sein du BCI chargée de superviser la réforme du secteur de la sécurité, en accord avec le mandat, était initialement composée de quatre internationaux; elle fut progressivement renforcée par du personnel local (deux personnes aujourd'hui).

Dans ce contexte, l'accès à un réservoir de compétences multiples s'avéra primordial, y compris pour des missions ponctuelles. Là encore, l'étroite coordination entre acteurs internationaux, notamment avec certains Etats, permit de garantir cet accès. Le projet de loi sur les préretraites pour le personnel du KPC bénéficia ainsi de l'appui technique, pendant trois semaines, de deux experts engagés par une organisation qui n'avait *a priori* rien à voir avec le processus de démobilisation du KPC. Le BCI bénéficia aussi de l'expertise ponctuelle de certains experts, issus d'Etats ou d'organisations non gouvernementales (ONG), dans des domaines aussi variés que le renseignement, l'aviation civile ou la démarcation des frontières. Chaque organisation ou structure, en fonction de son mandat et de son domaine d'expertise, put ainsi apporter sa contribution à la réforme.

Inclure l'aspect «Sécurité humaine»

Le BCI a également insisté pour que le gouvernement local implique de nombreuses ONG présentes sur le terrain et certains représentants de la société civile dans le soutien à la conduite de la réforme : le soutien de la population est en effet une condition du futur succès de celle-là. Le concept de «Sécurité humaine», défendu par de nombreuses ONG et certaines organisations internationales comme le PNUD, a notamment pu être approfondi et mieux appréhendé par les autorités. Ce thème est important, car il est l'un des seuls à pouvoir influencer positivement la vie quotidienne dans des délais relativement courts et permet de recentrer les besoins et craintes exprimés par la population au cœur de la réforme.

POUR DES «MAISONS DE LA RÉFORME
DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ»?

Un premier pas

Au-delà des difficultés politiques et légales liées à la déclaration d'indépendance du Kosovo, l'ampleur de la réforme a finalement obligé les différents acteurs à coordonner leurs efforts. Le Groupe de travail sur la sécurité a joué un rôle prépondérant en la matière, en initiant une telle coopération. Il faut souligner que cette coordination s'est également appuyée sur la conjonction, à un moment donné, de personnalités qui ont toutes montré un grand esprit d'ouverture et une volonté de travailler en commun. A un certain point, d'aucuns ont même parlé de «famille de la RSS au Kosovo».

Le BCI est encore allé plus loin dans cette logique en accueillant, dans ses bureaux, pendant un certain laps de temps, certains experts provenant ou payés par d'autres organisations internationales. La co-localisation de ces ressources et de cette expertise souvent complémentaires a grandement facilité le travail de coordination en amont et contribué de manière significative à la cohérence de l'ensemble de la réforme. Elle a également permis d'asseoir le rôle de facilitateur dévolu au BCI dans de nombreux domaines. Grâce à une meilleure connaissance de l'environnement professionnel mutuel, les débats se sont enrichis et des solutions ont presque toujours pu être trouvées.

Pour une approche fonctionnelle

Le principe de «maisons de la RSS», transcendant la logique institutionnelle pour se concentrer sur une approche fonctionnelle, devrait être davantage exploré dans le cadre des accords bilatéraux entre organisations internationales. Si le plan Ahtisaari avait été approuvé par le Conseil de sécurité, une telle approche aurait éventuellement pu fonctionner au Kosovo. Il aurait juste fallu que les différentes équipes de planification envoyées sur place intègrent cette possibilité dans leur travail dès le début.

Il va de soi que l'intérêt de telles «maisons» dépend également de l'ampleur de la réforme à mettre en œuvre. Très souvent en période post-crise, au moment où le besoin de telles réformes devient le plus pressant, le nombre d'acteurs internationaux présents sur le terrain augmente sensiblement. Et les besoins de coordination tout autant. Dans ce contexte, il revient aux acteurs déployés sur le terrain de défendre une telle approche auprès de leur hiérarchie respective, dès l'envoi de missions de reconnaissance ou de planification. Trop souvent encore, l'identification des besoins de coordination ne se résume qu'à des principes généraux, sans que soient réellement proposés des éléments concrets ou des outils de mise en œuvre. Des «maisons de la RSS» permettraient à cet égard de mesurer la réelle

volonté des différentes organisations internationales de coopérer, de proposer aux autorités locales une offre cohérente, en accord avec les besoins réels du pays, et de réduire les coûts, grâce à une mutualisation de certaines dépenses communes.

La tâche ne sera pas facile, notamment à cause de la compétition souvent contre-productive à laquelle se livrent certaines organisations. Il conviendrait avant tout de lancer des discussions entre les différentes organisations internationales et, pourquoi pas, les ONG intéressées, impliquées dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, afin d'explorer la possibilité de définir des principes généraux de coopération et de mieux comprendre les avantages comparatifs de chaque acteur. Dans un second temps, certaines missions de planification pourraient être intégrées et explorer la faisabilité de «maisons de la RSS». Le débat au moins est lancé.

* *
*

La réforme du secteur de la sécurité au Kosovo a été exceptionnelle, tant par son ampleur que par sa rapidité de mise en œuvre. Le nombre important d'acteurs internationaux impliqués dans le processus, y compris au niveau bilatéral, a permis la mobilisation d'un vaste réservoir d'expertise. Il a également induit la nécessité de mettre en œuvre de nombreux mécanismes de coopération et de coordination, souvent de manière informelle, afin de garantir la cohérence de la réforme. Alors que le principe de «co-localisation» est devenu un terme à la mode dans les missions de la PESD, il conviendrait de réfléchir à ce même principe, mais, cette fois-ci, appliqué aux différentes structures internationales impliquées dans la RSS dans un pays donné. La cohérence de l'action de la communauté internationale, par une meilleure connaissance mutuelle, n'en sortirait que renforcée.