

DIX ANS APRÈS, LA BOSNIE-HERZÉGOVINE ET L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

THOMAS BERTIN¹

ET

ALEXANDRE VULIC²

Il y a dix ans prenaient fin le conflit militaire le plus meurtrier et les pires atrocités sur le sol européen depuis la Seconde Guerre mondiale. L'Europe politique en évolution venait de démontrer son incapacité et à gérer le conflit et son irrésolution face à une épreuve «*qui mesur[ait] le sérieux de son engagement envers les principes qu'elle profess[ait]*»³. Nombreux étaient ceux qui opposaient l'«association» incarnée par la construction européenne à la «balkanisation» des indépendances nationales issues de l'effondrement de la Yougoslavie socialiste et des processus d'autodétermination. Depuis lors, l'UE n'a cessé de s'engager davantage en Bosnie-Herzégovine (BiH), au-delà de l'action de la Commission européenne, en se dotant d'une politique de défense et d'une panoplie d'instruments de gestion de crise civils et militaires progressivement déployés.

Brièvement, à la fin de l'année 2005, la Bosnie-Herzégovine est réapparue à la une de la presse internationale à l'occasion du dixième anniversaire des Accords de Dayton-Paris qui marquèrent la fin du conflit dans cette ancienne république de la Yougoslavie socialiste. La décision de l'Union européenne (UE), au même moment, de commencer à négocier avec la BiH un accord de stabilisation et d'association a marqué une étape symbolique et substantielle vers l'adhésion, à terme, de la BiH à l'UE. Alors que la perspective d'intégration européenne de la BiH se précise et que l'UE exerce une part importante des responsabilités de la communauté internationale dans le pays, il est utile de souligner combien cette perspective offre à la Bosnie-Herzégovine tant le cadre qui doit lui permettre de consolider son existence que le moyen d'y parvenir, ainsi que le rôle déterminant joué par l'expérience de la BiH dans le développement de la capacité de l'UE à gérer des crises et l'évolution de la défense européenne.

LA PERSPECTIVE D'INTEGRATION A L'UNION EUROPEENNE : CADRE ET MOYEN POUR LA CONSOLIDATION DE LA BOSNIE-HERZEGOVINE

La Bosnie-Herzégovine, un Etat «limité», entre divisions internes et tutelle internationale

Le cadre institutionnel de la Bosnie-Herzégovine actuelle est issu des Accords de Dayton-Paris de novembre 1995, c'est-à-dire d'un compromis péniblement obtenu qui reflète la fragmentation du pays à la fin du conflit. La BiH est certes un Etat souverain membre des Nations Unies, mais le plein exercice de cette souveraineté est limité par deux facteurs.

Tout d'abord, l'objet des Accords de Dayton était davantage de conclure la paix que d'établir un Etat efficace et viable. La structure institutionnelle complexe de la BiH est donc le reflet du plus grand dénominateur commun acceptable par les parties à l'issue du conflit⁴. Elle est

¹ Conseiller politique du général commandant de la force militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine.

² Conseiller des Affaires étrangères, actuellement chargé des relations transatlantiques pour les questions de sécurité et de défense au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

³ Vaclav HAVEL, «De la Bosnie-Herzégovine», discours prononcé à Prague le 13 octobre 1995, cité dans le recueil *Il est permis d'espérer*, Calmann-Lévy, Paris, 1997, p. 88.

⁴ Conformément à sa constitution, qui forme l'annexe IV des accords de paix, la Bosnie est aujourd'hui un Etat fédéral reposant sur deux entités, la «Fédération» et la «République serbe», dotées de l'essentiel des pouvoirs et auxquelles se sont ajoutés un district autonome (Brcko), trois peuples constituants (respectivement les Bosniaques, les Serbes et les Croates, sachant que, depuis les accords de paix, un citoyen de Bosnie-Herzégovine est un «Bosnien»), une présidence collégiale de trois membres (un Serbe, un Croate et un Bosniaque) et un système bicaméral avec une Chambre des représentants et une Chambre des peuples donnant droit de veto à chacun des trois peuples contre toute loi contraire à ses «intérêts vitaux». Pour une présentation complète de l'organisation des pouvoirs publics en Bosnie et un état de la situation du pays, cf. HAENEL/BOULAUD, *Rapport d'information de la délégation pour l'Union européenne du Sénar*, n° 367, 2004-2005 (déposé le 3 juin 2005).

marquée par une très grande dispersion des pouvoirs entre l'Etat central et les deux entités, d'une part, et au sein même des entités, d'autre part, – la Fédération comprend dix cantons. L'Etat central est faible – simplement doté de compétences d'attribution⁵ – et l'essentiel des pouvoirs relève des entités. Cette structuration n'est pas favorable à la conduite de réformes d'ampleur, pourtant nécessaires dans un pays toujours marqué par la guerre. Elle aggrave encore les difficultés habituelles d'une société post-communiste et post-conflictuelle. Au total, la structure institutionnelle établie par les Accords de Dayton est paralysante. Ensuite, pour tenter de faire fonctionner cet Etat, c'est-à-dire pour faire coopérer entre eux les représentants des trois peuples constitutifs, les Accords de Dayton ont créé la fonction de Haut Représentant (HR) de la communauté internationale (annexe 10). Celui-ci veille à la mise en œuvre du volet civil des accords de paix, mais il n'est, initialement, qu'un «facilitateur» dénué de pouvoirs contraignants. Compte tenu de l'ampleur et de la difficulté de la tâche, le Conseil de mise en œuvre de la paix (*Peace Implementation Council* ou PIC⁶) lui a octroyé, en décembre 1997, des pouvoirs exceptionnels, contraignants, appelés «pouvoirs de Bonn»⁷. Forts de ces pouvoirs, les HR successifs ont conduit un vaste programme de réformes qui a fait évoluer la physionomie de la BiH. Le bureau du Haut Représentant (OHR) s'est ainsi mué en une sorte de tuteur du gouvernement de la BiH, ce qui a parfois conduit à comparer le titulaire du poste de mai 2002 à janvier 2006, Lord Ashdown, à un héritier des Habsbourg, des pachas ottomans ou encore à un maharadjah⁸. Après Dayton, la communauté internationale s'est employée à stabiliser et à reconstruire le pays. Avec le retour à la sécurité et les larges progrès de la reconstruction, le risque que l'important engagement de la communauté internationale doit prévenir aujourd'hui est moins une résurgence du conflit que celui d'un enlèvement du pays dans l'immobilisme. L'immobilisme est porteur de risques car la viabilité politique et économique de la BiH n'est pas assurée et reste, aujourd'hui, dépendante de la tutelle internationale. Politiquement, la BiH reste un Etat fragilisé par le défaut de vision commune de l'avenir entretenu notamment par les partis politiques nationalistes ou, plus exactement, communautaristes. Ceux-ci parviennent certes à s'entendre, mais surtout pour se partager le pouvoir. En outre, le travail de réconciliation, capital pour pérenniser une coexistence sans heurts, est à peine amorcé. Aussi l'ambition à court terme doit-elle être mesurée. L'option la plus réaliste pour donner à la BiH une cohésion suffisante et pour garantir sa pérennité est de renforcer un Etat central doté de compétences régaliennes et servant de cadre à la coopération politique des trois communautés. L'Etat central ne pourra se développer et fonctionner normalement que si les responsables politiques des trois communautés acceptent cet Etat comme dénominateur commun. A titre de comparaison, le fédéralisme de la BiH n'est pas fondamentalement différent, dans l'esprit si ce n'est dans la lettre, du fédéralisme belge⁹. Economiquement, la stabilité macro-économique qui prévaut est largement due à l'intervention internationale. La criminalité organisée et la corruption sont endémiques et une économie de marché légale peine à se développer. A noter, toutefois, un net contraste entre le niveau de développement économique de la Fédération et le marasme plus prononcé dans la République serbe (RS), qui

⁵ Politique étrangère, commerce extérieur, politique douanière, politique monétaire, financement des institutions, politique de l'immigration (réfugiés et droit d'asile), droit international et pénal entre les entités et des relations avec Interpol, moyens de communication communs et internationaux, la réglementation des transports, circulation aérienne.

⁶ Le PIC a été établi par les accords de Dayton pour assurer leur mise en œuvre. Son Comité directeur comprend le Canada, la France, l'Allemagne, le Japon, la Russie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la présidence de l'UE, la Commission européenne et l'Organisation de la Conférence islamique, représentée par la Turquie. Le Comité directeur nomme le Haut Représentant (HR) et lui donne des directives. Le HR rend compte au Comité Directeur.

⁷ Le Haut Représentant peut démettre de ses fonctions un responsable public et imposer une loi. Ces pouvoirs sont juridiquement contraignants car ils ont été approuvés par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre du Chapitre VII de la Charte.

⁸ Cf. «Travails of the European Raj», *Journal of Democracy*, juil. 2003.

⁹ «La Bosnie, c'est la Belgique des Balkans», aurait dit Lord Ashdown, d'après l'ancien Premier ministre belge W. Martens, qui plaide même pour la transposition du modèle belge à la BiH. Il reste à voir si une telle initiative serait souhaitable, compte tenu des difficultés rencontrées par la Belgique et du fait que cette solution a été soutenue dans le passé par R. Karadzic et l'est aujourd'hui par les partis nationalistes bosno-serbes. Cf. «Martens rêve d'une Bosnie 'à la belge'», *Le Soir*, 10 mars 2005.

conserve la grisaille typique de l'ex-Yougoslavie socialiste. En outre, la BiH se distingue d'autres pays par le coût que représentent les structures publiques, lesquelles captent plus de 60% des recettes publiques pour leur propre entretien. Les dimensions politique et économique se rejoignent car l'absence de développement économique prolonge les comportements de défiance et de séparation nés de la guerre. Or, les difficultés économiques touchent une large majorité de la population, ce qui explique, pour une grande part, le vote nationaliste majoritaire dans les trois communautés.

Au total, la conjugaison des éléments évoqués – construction institutionnelle paralysante, faiblesse du développement économique, mentalités encore très marquées par la guerre, partis nationalistes au pouvoir – tend à figer la BiH dans une situation de crise larvée et entretient un contexte peu propice aux changements. Des progrès considérables ont été accomplis depuis dix ans, mais ils ont été suscités, voire réalisés par la communauté internationale. Depuis quelques années, l'enjeu est de faire accepter et réaliser ces réformes par les responsables locaux en s'appuyant sur la perspective euro-atlantique. C'est pourquoi la communauté internationale encourage la révision des Accords de Dayton pour créer un Etat fonctionnel.

Un avenir largement dépendant de la perspective d'intégration européenne et atlantique, à la fois objectif et levier nécessaire aux réformes

La mise en œuvre de la paix et le processus de réformes engagés depuis dix ans se sont largement appuyés sur la capacité de contrainte et de substitution de la communauté internationale. Aujourd'hui, celle-ci cherche à ne plus se substituer et à utiliser le moins possible la contrainte pour s'appuyer davantage sur l'attractivité que représente la perspective politique positive de l'adhésion de la BiH à l'UE.

Le HR a interprété sa mission de façon extensive, au-delà de la mise en œuvre de la paix *stricto sensu*. Le développement de la BiH et sa viabilité sans tuteur international passent par la concentration de certaines compétences-clefs au niveau de l'Etat central. Cette politique vise plusieurs objectifs : rendre l'administration plus efficace et moins coûteuse, lutter contre la corruption en évitant la dispersion des centres de décision et en nommant de nouveaux responsables à la tête des nouvelles structures, créer un intérêt objectif à coopérer au sein de structures centrales communes pour renforcer la cohésion de la BiH. La politique du HR a permis l'adoption de réformes importantes¹⁰, mais l'omniprésence de l'OHR dans le processus gouvernemental a produit un effet pervers puissant : la déresponsabilisation des autorités locales. Or, les réformes ne pourront véritablement être mises en œuvre que si les responsables politiques et administratifs bosniens y adhèrent.

La politique et les objectifs du HR sont partagés par l'UE et, dans son domaine, par l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN). Le HR s'est donc très largement appuyé sur la conditionnalité fixée par ces deux organisations et sur leur pouvoir d'attraction pour convaincre les responsables bosniens de conduire eux-mêmes les réformes nécessaires. L'appropriation de leurs responsabilités par les responsables bosniens est indispensable pour que la BiH exerce pleinement sa souveraineté. C'est à cette condition que la présence internationale exceptionnelle (HR, force militaire, mission de police) pourra être réduite – à partir de la fin 2006 dans un scénario optimiste. L'attractivité de l'UE en particulier doit, selon ce scénario, être suffisamment puissante pour maintenir la BiH sur la voie des réformes et du développement.

Jusqu'à une époque récente, une partie importante de la population et les responsables politiques estimaient que l'UE était hors d'atteinte pour la BiH. Selon cette perception, la BiH

¹⁰ En particulier, depuis 2002, le renforcement du rôle du Conseil des ministres et de son président, la représentation des trois peuples constitutifs au sein des institutions politiques des entités, la réforme de la défense (institution des forces armées de la BiH, d'un ministère unique de la Défense et d'une chaîne de commandement militaire unique), la création du ministère central de la Sécurité, la réforme de la police (création d'une police centrale des frontières et d'une agence centrale chargée de la lutte contre le grand crime organisé, concentration de tous les pouvoirs de police au niveau de l'Etat central), la création d'une Cour pénale au niveau de l'Etat et d'un bureau du procureur d'Etat, la création d'une autorité centrale responsable des douanes et de la collecte des impôts indirects (en particulier, introduction de la TVA à compter du 1^{er} janvier 2006), la création d'un service unique de renseignement et l'unification de la ville de Mostar.

n'était pas capable d'accomplir les réformes nécessaires et l'UE devait par conséquent considérer la BiH comme un cas particulier et diminuer son niveau d'exigence. Cette perception générale a évolué. L'approche graduelle de l'UE associée au renforcement de ses moyens d'action et à la détermination du HR ont permis à la BiH d'accomplir des progrès importants. Le contexte régional, les progrès de la Croatie en particulier, a également eu un effet. L'UE est désormais perçue comme un cap à la fois par la population et par la plupart des responsables politiques. Les sondages d'opinion confirment l'attractivité de l'UE auprès des trois peuples constitutifs. Le programme de réformes est désormais quasi exclusivement dicté par le rapprochement avec l'UE.

La population adhère très largement à la perspective européenne qu'elle perçoit comme la possibilité d'accéder à la prospérité, mais aussi à une stabilité durable. La position des responsables politiques est plus nuancée, mais ceux-ci reconnaissent que l'UE et, avec, l'OTAN sont les seules perspectives de développement pour la BiH et acceptent en général les réformes, même difficiles, au nom de cet objectif. Certaines réformes sont toutefois mal acceptées car elles combattent ou tentent de limiter l'étendue de la corruption et de la criminalité organisée qui alimentent l'extrémisme politique, contribuent au soutien des réseaux de criminels de guerre en fuite et affaiblissent les autorités locales. Les partis nationalistes en particulier sont largement impliqués dans ces activités.

Cette difficile progression de la Bosnie-Herzégovine vers l'intégration européenne est évidemment liée au fait que les trois communautés qui constituent la BiH ne l'interprètent pas de manière identique, n'en anticipent pas les mêmes conséquences politiques et ne partagent donc pas une motivation politique équivalente. Les Bosniaques l'abordent avec l'espoir qu'elle conduira à un renforcement de l'unité et de l'Etat central au détriment des entités et les Croates y voient la promesse d'un désenclavement. Autrement dit, les deux peuples l'envisagent comme leur «retour à l'Europe», d'ailleurs souhaité dès 1991 à la sortie du communisme.

Les Serbes, en revanche, redoutent qu'elle ne conduise à une remise en cause de l'existence de la RS. Les partis bosno-serbes s'opposent donc à un nombre important de réformes nécessaires pour le rapprochement avec l'UE. Leur position est ambivalente. Les responsables politiques admettent en général que le rapprochement avec l'UE est la seule voie pour sortir du sous-développement économique et de l'isolement politique, mais ils constatent que le processus de réformes conduit à élargir progressivement les responsabilités de l'Etat central au détriment des entités. Ainsi, si la volonté exprimée de coopérer avec l'UE est presque unanime parmi les responsables politiques bosniens, elle ne se traduit pas par une disponibilité équivalente à accepter les réformes promues. Les partis au pouvoir, en RS en particulier, s'affichent comme résolument pro-européens, mais résistent à la mise en œuvre des réformes demandées par l'UE quand elles s'attaquent à leurs intérêts acquis.

L'évolution de la BiH s'inscrit également dans le cadre plus large de l'action de l'UE dans la région des Balkans. Après le Sommet de Zagreb, en 2000, qui permit de concevoir le «Processus de stabilisation et d'association» (PSA¹¹) destiné aux pays des «Balkans occidentaux» – en pratique, les républiques et territoires issus de l'ex-Yougoslavie, moins la Slovaquie et plus l'Albanie –, la «vocation européenne» de la région a été confirmée par le Conseil européen de Thessalonique en juin 2003. La progression des pays concernés vis-à-vis de l'UE se traduit par la négociation, puis la mise en œuvre d'accords de stabilisation et

¹¹ Le processus de stabilisation et d'association (PSA) lancé lors du Sommet de Zagreb le 24 novembre 2000, sous présidence française, vise à renforcer la coopération entre les pays des Balkans et à créer des liens solides entre chacun de ces pays et l'Union européenne. Il repose sur un programme d'assistance financière CARDS (4,65 milliards d'euros pour la période 2000-2006) et sur la conclusion d'accords de stabilisation et d'association (ASA) entre l'Union européenne et chacun des pays des Balkans occidentaux. Ces derniers s'engagent ainsi à appliquer l'acquis communautaire, à respecter les critères politiques de l'Union européenne : institutions démocratiques, droits de l'homme, protection des minorités, obligations internationales – TPIY et accords de paix –, règlement de la question des réfugiés et des personnes déplacées, respect des frontières internationales. Ils s'engagent également à coopérer entre eux dans la voie de la réconciliation. Politiquement, la mise en place d'un ASA est un passage obligé vers une éventuelle adhésion à l'UE. Cf. le rapport sur les «Relations avec les Balkans occidentaux» émis par la présidence luxembourgeoise en janvier 2005).

d'association (ASA). C'est dans ce contexte que les conditions à remplir par la BiH pour de telles négociations avaient été énoncées.

Depuis, la Croatie, tout en restant impliquée dans le PSA, a été reconnue comme pays candidat en juin 2004 et a débuté les négociations d'adhésion en octobre 2005. L'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) a conclu un ASA en 2004 et s'est vu reconnaître le statut de pays candidat en décembre 2005. La Serbie-Monténégro a commencé à négocier un ASA avec l'UE en octobre 2005. Quant à la BiH, l'UE a décidé le 21 novembre 2005, dix ans après la conclusion d'un accord à Dayton, d'ouvrir des négociations avec la BiH sur un ASA.

Le démarrage des négociations sur un ASA conclut une étape ouverte par l'étude de faisabilité de la Commission européenne de novembre 2003. Cette étude constatait que d'importants progrès avaient été accomplis dans la stabilisation et la sécurité, le règlement des litiges relatifs aux biens immobiliers, le retour des réfugiés, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la remise en état des infrastructures, ainsi que la stabilité de la monnaie. Elle soulignait cependant les difficultés persistantes du pays à assumer ses responsabilités gouvernementales, la faiblesse de l'économie et sa dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, de même que l'insuffisante capacité technique pour s'engager dans le PSA. Elle énumérait seize domaines dans lesquels des progrès devaient être accomplis pour que la Commission puisse recommander l'ouverture de négociations sur un ASA¹². A partir de fin 2004, la coopération (de la RS) avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) s'est considérablement améliorée – redditions et livraisons d'inculpés obtenues par les autorités de RS. Deux autres conditions, la réforme de la police et l'adoption d'une législation sur l'audiovisuel public, ont été finalement acquises, au terme de nombreux rebondissements, à l'automne 2005.

La réforme de la police est nécessaire à plusieurs titres : effectifs policiers pléthoriques, charge trop lourde pour les finances publiques, participation de certains – à des niveaux élevés de responsabilité – à des activités criminelles, liens avec des réseaux de soutien aux criminels de guerre, politisation, fragmentation (polices de RS, de Fédération et des cantons, de Brcko). Cette réforme est également demandée par l'UE. Un accord politique, conclu en octobre 2005 par les partis au pouvoir, a été rendu possible par la conjugaison de deux facteurs : d'une part, la pression exercée par le HR sur les Bosno-Serbes en particulier, d'autre part, la fermeté de l'UE – en l'occurrence de la Commission. Le HR s'est constamment appuyé sur les exigences de l'UE pour forcer les Bosno-Serbes à conclure un accord¹³. Faute d'accord sur la réforme de la police, la BiH aurait été le seul pays des Balkans à ne pas avoir, au moins, débuté la négociation d'un ASA avec l'UE.

L'accord politique conclu est certes général et ne règle pas toutes les questions. Toutefois, le principe de centralisation de toutes les compétences budgétaires et législatives en matière de police au niveau de l'Etat central a été accepté. Le succès est loin d'être négligeable car les forces de police opérant sur le territoire de la RS ne seront plus sous l'autorité du gouvernement de Banja Luka. Il est probable que les Bosno-Serbes n'auraient pas accepté une telle réforme si elle n'avait été exigée par l'UE. Il était d'autant plus important pour le HR de s'appuyer sur les conditionnalités de l'UE qu'il ne pouvait, pour des raisons à la fois juridiques et politiques, imposer seul cette réforme.

¹² En particulier : le respect de la conditionnalité en vigueur et des obligations internationales – notamment la coopération avec le TPIY –, une gouvernance plus efficace – des ministères centraux opérationnels –, un pouvoir judiciaire efficace – l'indépendance des juges et procureurs –, la lutte contre la criminalité – notamment la criminalité organisée, *via* un service de renseignement et la restructuration de la police –, la réforme de la douane et de la fiscalité – progrès en matière de fiscalité indirecte –, un service public de radio-télédiffusion – une législation conforme aux normes européennes et internationales et la viabilité d'un service public national unique de radio-télédiffusion. Cf. le rapport de la Commission au Conseil sur «L'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine», nov. 2003.

¹³ Les trois critères fixés par l'UE pour la réforme de la police sont : la concentration de tous les pouvoirs en matière de police au niveau de l'Etat central, la définition des régions de police en BiH sur le fondement de critères techniques et professionnels et l'absence d'interférence politique dans le travail des forces de police. L'OHR a influencé la définition de ces critères, en particulier le second.

En définitive, le pouvoir d'attraction de l'UE apparaît très important dans les pays européens en transition car il encourage les réformes structurelles, souvent de façon décisive. En BiH, la plupart des réformes demandées conduisent à la centralisation des responsabilités et donc à la construction d'un Etat viable. Toutefois, si l'attractivité de l'UE est suffisamment puissante pour convaincre les responsables politiques d'adopter les réformes, des résistances se manifestent au stade de la mise en œuvre. De ce point de vue, la réalisation de la réforme de la police s'annonce particulièrement difficile. De plus, l'attractivité de l'UE, mesurée grâce aux étapes franchies, permet au HR d'envisager la disparition de son rôle, de ses pouvoirs et de son bureau. Une fois le HR disparu, il ne restera plus que l'UE – et dans une moindre mesure l'OTAN – comme levier pour maintenir la BiH sur le cap des réformes. La fin de l'OHR relève donc d'un jugement politique lourd.

LA BOSNIE-HERZEGOVINE, BERCEAU ET LABORATOIRE DE LA CAPACITE DE L'UE A GERER DES CRISES

Il est souvent rappelé, à juste titre, que la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est née de l'échec des Européens à résoudre les conflits de l'ex-Yougoslavie et du rapprochement franco-britannique issu de la cuisante expérience partagée par les troupes des deux pays dans le cadre de la FORPRONU. De fait, la déclaration franco-britannique de Saint-Malo, première pierre de la PESD, est intervenue au moment où les leçons de la BiH commençaient à être tirées et où l'UE peinait une nouvelle fois à peser dans la résolution de la crise du Kosovo.

Cela étant, l'engagement européen en Bosnie-Herzégovine est en fait plus ancien : la Communauté économique européenne (CEE) chercha à résoudre la crise à partir de l'été 1991 et fut impliquée à partir de l'automne aux côtés de l'ONU, dans le cadre de la conférence sur l'ex-Yougoslavie, avec le rôle des médiateurs européens Lord Carrington puis Lord Owen. L'une des premières mesures prises par la CEE au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) fut le déploiement d'une mission d'observation dont les membres, non armés et vêtus de blanc, sont restés célèbres sur place sous le nom de «marchands de glace». La CEE fut également à l'origine, au début de 1992, du premier plan de partage de la BiH en sous-ensembles nationaux (Plan Cutileiro¹⁴) et de l'organisation du référendum sur l'indépendance. L'UE fut également active dans le soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire (à partir de 1993), dans l'administration de la ville de Mostar (1994-1996), dans le soutien à la mise en œuvre des Accords de Dayton-Paris dans le cadre du Comité directeur PIC à partir de décembre 1995, dans le soutien électoral (à partir de 1996) et dans les mesures restrictives contre les personnes s'opposant au processus de paix (à partir de 1997).

Une implication croissante de l'UE dans le dispositif international en BiH

Depuis 2002, le dispositif international en BiH connaît un processus progressif d'«européanisation», avec un rôle croissant de l'UE. L'actuel HR, Lord Ashdown, s'est vu attribuer en 2002 la fonction de Représentant spécial de l'UE (RSUE), une mission qui devrait l'emporter à terme sur celle de HR – probablement après les élections d'octobre 2006.

L'UE est le principal donateur multilatéral. Le programme CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), qui s'est élevé à 200 millions d'euros pour la période 2002-2004 (49,4 millions d'euros prévus pour 2005), participe au financement du bureau du HR à hauteur de 53%. La Commission européenne dispose à Sarajevo d'une importante représentation, dont le rôle va se développer avec le début des négociations de l'ASA et les progrès réalisés dans le cadre du Partenariat européen pour la BiH. L'UE conduit, depuis le 1^{er} janvier 2003, une mission de police (MPUE) qui a pris la relève de celle de l'ONU. Lancée à l'origine pour trois ans, la MPUE a été prolongée en décembre 2005,

¹⁴ Pour un historique succinct des différents plans de paix de la communauté internationale et les cartes correspondantes, cf. notamment le site Internet www.partitionconflicts.org/partitions/regions/balkans/peace_process/05_05_02/.

avec un mandat adapté¹⁵. Première opération civile de la PESD, la première MPUE comptait plus de 500 policiers d'une trentaine de pays, dont 78 Français. Elle dépend du RSUE, qui est dans sa chaîne de commandement.

La MPUE ne s'est pas vu confier de pouvoirs exécutifs, puisqu'elle a eu pour mission de conseiller, d'encadrer et d'inspecter les activités des forces de police, s'inscrivant ainsi dans le cadre d'une responsabilisation progressive des instances de Bosnie-Herzégovine et du retrait correspondant de la communauté internationale. Concrètement, cela inclut la formation des policiers bosniens, la consolidation des nouvelles agences placées au niveau de l'Etat central et l'assistance dans la lutte contre la criminalité organisée. Les équipes de policiers internationaux sont placées auprès des agences de police. L'approche peu intrusive mise en œuvre par la MPUE première manière a conduit l'UE à confier à la MPUE 2 un mandat plus robuste, centré sur l'assistance opérationnelle et l'inspection des forces de police locales, un type d'approche que justifient l'état et le comportement des forces de police de BiH. En outre, la MPUE 2 sera directement associée à la mise en œuvre de la réforme de la police exigée par la Commission européenne.

Surtout, l'UE a pris, en décembre 2004, la suite de la force de stabilisation de l'OTAN (SFOR), avec la mise en place de l'EUFOR (Opération Althéa). Placée sous mandat de l'ONU et sous Chapitre VII de la Charte des Nations Unies – résolutions 1575 et 1639 –, l'Opération Althéa a maintenu le niveau de forces déployées de la SFOR, avec environ 6 000 hommes de 33 nations participantes, dont 11 non-membres de l'UE. La France est, avec 460 hommes, le cinquième contributeur. Il s'agit de la première opération de cette envergure pour l'UE. La principale mission d'EUFOR est de garantir la paix en maintenant une présence dissuasive et rassurante. En outre, l'EUFOR vérifie concrètement que les structures de défense de la BiH respectent les engagements souscrits dans l'annexe 1A des Accords de Dayton. Enfin, EUFOR soutient la communauté internationale (OHR, TPIY) et les autorités locales dans la lutte contre le crime organisé, la réforme de la défense et la traque des criminels de guerre et des activités terroristes.

On peut d'ores et déjà estimer que l'EUFOR a réussi dans les deux domaines où elle était attendue. Tout d'abord, la continuité. L'EUFOR a pris la succession de la SFOR avec les mêmes effectifs, les mêmes structures et la même mission principale. L'objectif de cette continuité était que l'UE établisse sa crédibilité militaire dès ses premiers pas, au même niveau que l'OTAN. Les premières opérations de l'EUFOR – prise de contrôle de toutes les installations militaires souterraines, y compris celle où Mladic avait trouvé refuge à l'été 2004 –, sa visibilité et son tempo opérationnel élevé ont convaincu la population de BiH, ses responsables politiques et les membres de la communauté internationale de sa crédibilité militaire. La force militaire de l'UE en BiH se démarque ainsi de la FORPRONU, que les Bosniens avaient longtemps associée à l'UE dans le même discrédit. Ensuite, l'EUFOR s'est distinguée de la SFOR de deux manières : d'une part, à travers sa tâche de soutien au «Plan de mise en œuvre de mission» du HR, en particulier dans la lutte contre le crime organisé; d'autre part, en tant qu'un des instruments de l'UE en BiH, par l'établissement de mécanismes de coordination étroits avec les autres instruments européens pour développer une action cohérente. Or, le point d'application principal de la coordination entre instruments de l'UE – instruments de gestion de crise en particulier – a précisément été le soutien à la lutte contre le crime organisé.

Pour ce qui est de la question des relations avec l'OTAN, elle revêt trois aspects : l'implication de la SFOR dans la planification de l'EUFOR, la mise en œuvre du mécanisme de coopération militaire UE-OTAN dit de «Berlin Plus» et la présence résiduelle de l'OTAN

¹⁵ La MPUE a été créée par une décision du Conseil de l'UE en date du 11 mars 2002 et sa mise en place approuvée par la résolution 1396 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 5 mars 2002. Son budget annuel est de 38 millions d'euros, dont 20 millions proviennent du budget communautaire.

post-SFOR, avec un quartier général. La planification de l'EUFOR pendant l'année 2004 a donné lieu à de sérieuses interrogations sur l'autonomie de l'UE. En effet, l'EUFOR étant une mission de succession, l'état-major de la SFOR a largement influencé sa planification. En outre, avec la décision politique de conduire l'EUFOR avec les moyens et les capacités de l'OTAN, la chaîne de commandement de l'OTAN était également impliquée dans la planification de l'EUFOR. Enfin, l'OTAN avait décidé de demeurer présente en BiH avec un quartier général et des missions recoupant certaines des missions de l'EUFOR – soutien à la réforme de la défense, traque des criminels de guerre, contre-terrorisme, recueil et analyse de renseignement.

L'EUFOR et le quartier général (QG) de l'OTAN partagent la même base juridique, l'annexe 1A des Accords de Dayton. Un accord sur la répartition des tâches et les mécanismes de coopération entre l'EUFOR et le QG de l'OTAN a donc dû être conclu. Alors que certains redoutaient que l'EUFOR devienne *de facto* une opération cogérée par l'UE et l'OTAN ou, du moins, que le QG de l'OTAN devienne le partenaire principal de l'EUFOR, dans les faits, la logique institutionnelle de chacune des deux organisations a joué à plein, ainsi que l'attachement du commandant de l'EUFOR à son autonomie. Finalement, le QG de l'OTAN à Sarajevo est un des partenaires de l'EUFOR et pas le plus important. Pour remplir son mandat, l'EUFOR a surtout développé des relations étroites avec les membres de la famille européenne et les autorités locales.

Enfin, à l'échelle régionale, l'UE s'est faite plus présente sur le terrain avec sa mission d'observation (EUMM) basée à Sarajevo, qui éclaire la définition et la formulation d'une politique cohérente et efficace de l'UE. L'EUMM se concentre sur la recherche et l'analyse d'informations sur les questions politiques et de sécurité, les relations interethniques ou le retour des réfugiés. Depuis 2000, elle rend compte au Conseil de l'UE, *via* le Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, M. Solana.

L'enjeu de la coordination et de l'action intégrée pour l'UE

Derrière l'enjeu de l'eupéanisation du dispositif européen en BiH, transparait un véritable défi pour l'UE : démontrer que, en disposant d'une large palette d'outils civils et militaires, elle a acquis une capacité de gestion globale de crise qui fait la différence en matière de stabilisation et de sortie de crise, cela en bonne intelligence avec ses grands partenaires de la famille transatlantique, les Etats-Unis et l'OTAN. A cet égard, le bilan de l'action de l'UE en BiH paraît, avec le recul, positif.

La nécessité de renforcer la coordination et la cohérence des instruments de l'UE constitue une première leçon. La plus-value de l'UE, c'est-à-dire sa capacité de gestion globale de crise – à la fois politique et économique, civile et militaire, à court et à long terme, de la prévention aux actions de stabilisation, de reconstruction et de développement –, est devenue un *leitmotiv* du discours sur l'action extérieure de l'UE. En BiH, pour la première fois avec des moyens aussi importants, l'UE déploie à la fois des instruments civils – délégation de la Commission, représentant spécial, mission de police et EUMM – et un instrument militaire – l'EUFOR-Althéa.

Cependant, cette capacité de gestion globale des crises par l'UE n'en est qu'à ses balbutiements. Ce n'est qu'en faisant la démonstration de la cohérence entre action des instruments intergouvernementaux extérieurs (deuxième pilier) et communautaires (Commission) que l'UE peut vraiment être un acteur global, car elle est alors en mesure d'associer (*policy mix*) la gestion de crise *stricto sensu* à l'assistance classique destinée à un pays ayant vocation, à terme, à intégrer l'UE. L'action cohérente d'instruments des trois piliers dans un pays tiers devrait également démontrer que l'UE ne transpose pas à l'extérieur les difficultés politiques et juridiques qui prévalent à Bruxelles entre mécanismes communautaire et intergouvernemental. L'expérience BiH a donné jusqu'à présent des résultats mitigés : la coordination est substantielle et, en général, efficace entre la délégation

de la Commission et la MPUE, mais elle est moins substantielle, bien qu'également efficace, entre l'EUFOR et la délégation de la Commission. Soucieuse de devenir le principal acteur international en BiH lorsque l'OHR aura disparu et à mesure que la BiH se rapprochera de l'UE, la Commission envisage sans enthousiasme la perspective d'un RSUE en succession du HR au-delà d'un champ d'action limité. La fusion des responsabilités entre RSUE et chef de la délégation de la Commission paraît donc particulièrement pertinente.

En ce qui concerne la coordination et la cohérence des instruments du deuxième pilier, si les résultats sont désormais positifs, les débuts furent difficiles. La question de la coordination et de la cohérence de ces instruments s'est vraiment posée lorsque le dernier instrument – EUFOR-Althéa – a été déployé. Les mandats et les modes opératoires de l'EUFOR et de la MPUE sont très différents, mais ils se recoupent sur la question du soutien à la lutte contre la criminalité organisée. L'UE tenait donc là une occasion de démontrer la complémentarité de ses instruments pour s'attaquer de façon globale à un des principaux obstacles au développement et à la sortie de crise de la BiH. Même si une force militaire n'est pas compétente en matière de lutte contre la criminalité organisée, sa capacité opérationnelle sur tout le territoire, ses moyens de renseignement et son nombre sont des atouts. Elle peut donc agir en soutien de la police locale et des autres acteurs de l'ordre public et même les inciter à agir en menant des opérations conjointes. La force militaire doit alors veiller à ne pas chercher à se substituer aux agences locales, car elle n'en a ni le mandat ni la capacité. Ce type d'assistance calibrée est utile dans un pays où les organes de l'ordre public manquent soit de moyens soit d'incitation à agir – corruption, politisation. Telle qu'elle vient d'être décrite, l'action de l'EUFOR complète celle de la MPUE, dont le mandat est de contrôler, d'encadrer et d'inspecter les forces de police en BiH.

Cependant, l'EUFOR a interprété son mandat de façon extensive, tandis que la MPUE s'en tenait à une action timide. Cette situation a créé des difficultés entre les deux organisations et avec les agences locales. Sous l'impulsion de l'EUFOR, le RSUE a commencé à jouer son rôle de coordinateur. Les trois acteurs se sont alors mis d'accord sur un mode de coopération plus efficace pour avoir un impact plus fort sur le développement des capacités locales. Le RSUE définit le cadre d'action et les orientations stratégiques – il s'appuie notamment sur les ressources de l'OHR –; la MPUE doit développer une approche plus active – soutien opérationnel aux agences locales – et coordonner les actions des instruments PESD en soutien à la lutte contre le crime organisé; l'EUFOR agit en soutien, sur requête de la MPUE et/ou des agences locales. Ce dispositif rééquilibre les rôles de chacun et doit permettre un impact plus efficace des instruments PESD sur le crime organisé en BiH. La Commission, dont l'objectif est la constitution de capacités à long terme est associée et prolonge l'action à plus court terme de la MPUE et de l'EUFOR. Enfin, le rôle du RSUE est essentiel et substantiel pour assurer la coordination et la cohérence d'instruments très différents – mandats, capacités, approches. L'efficacité de cette approche intégrée sera mesurée au long de l'année 2006. Le développement de cette approche trouve un prolongement dans l'engagement pris en novembre 2005 par l'UE de bâtir une approche de planification anticipée et globale lorsque l'UE est engagée au travers de ses différents instruments dans la gestion de crise sur un même théâtre. A cet égard, l'enseignement de la BiH est déjà précieux pour l'action de l'UE en Afrique et le sera peut-être davantage encore au Kosovo, où l'UE est appelée à approfondir son rôle.

* *
*

Seule une réforme profonde des institutions de Bosnie-Herzégovine, traduisant une véritable responsabilisation des dirigeants politiques, permettra au pays d'avancer dans sa

démarche d'intégration européenne¹⁶. Alors que les prochaines élections générales auront lieu en octobre 2006, il s'agit de préparer une levée progressive de la tutelle internationale, tout en tenant compte des impératifs de sécurité. Plusieurs questions et défis se présentent : comment revoir le mandat du Haut Représentant? faut-il supprimer ou adapter les pouvoirs de Bonn? comment favoriser la nécessaire révision constitutionnelle du pays?¹⁷.

Reste l'enjeu, essentiel, de la réconciliation intérieure, qui seule permettra de cimenter la reconstruction et l'adhésion à l'UE. Afin qu'elle puisse intervenir, deux éléments indispensables manquent : l'arrestation et le jugement de R. Karadzic et R. Mladic par le TPIY¹⁸, ainsi que la pleine reconnaissance, en particulier par les Serbes, de l'ampleur et de la nature des crimes commis et des responsabilités respectives¹⁹. L'UE ne doit pas ménager ses efforts pour encourager ces évolutions, y compris à l'égard de Belgrade²⁰.

Pour l'UE, l'expérience de la Bosnie-Herzégovine a été importante. Les Etats membres de l'UE agissent dorénavant ensemble là où ils agissaient en ordre dispersé. L'UE tente d'apporter des réponses pertinentes là où, au début de la crise, la CEE proposait des plans systématiquement décalés ou obsolètes²¹. Là où l'erreur fondamentale et constante fut de se fixer sur les symptômes du conflit et non sur ses causes, l'UE met dorénavant l'accent, dans sa stratégie de sécurité européenne, sur une définition large de la sécurité, suivant laquelle les causes et non seulement les symptômes de l'instabilité et des crises doivent être traités. Toutefois, l'UE doit encore relever d'importants défis dans le pays afin d'accomplir sa mission et de pouvoir confirmer son succès. La lutte contre le crime organisé, le renforcement de l'Etat de droit et de l'Etat central bosnien pour le rendre pleinement efficace, l'intégration européenne constituent des objectifs-clefs. Plus généralement, c'est l'intégration de l'ensemble des «Balkans occidentaux» à l'UE qui est visée. L'UE doit donc trouver à la fois des solutions pratiques et des orientations stratégiques : si les solutions pratiques finissent par s'imposer – transfert du rôle principal de l'EUFOR à la MPUE en matière d'assistance aux agences locales dans la lutte contre le crime organisé –, la question des orientations stratégiques se pose avec davantage d'acuité dans la situation actuelle de crise de l'UE. Forte de 15 années d'expérience des conflits de l'ex-Yougoslavie, l'UE doit pouvoir préserver cette approche politique régionale sans céder aux fausses symétries. Ainsi, le lien parfois fait entre une éventuelle indépendance du Kosovo ou encore du Monténégro et la possibilité pour la RS de se séparer de la BiH ne doit pas faire illusion²². Sur le principe, le respect des frontières intérieures de l'ex-Yougoslavie et le refus de récompenser la force conduisent à distinguer le Kosovo, entité territoriale reconnue par la constitution yougoslave, de la RS, produit de la force armée serbe. Dans les faits, les Bosno-Serbes pourraient bien préférer une

¹⁶ La Commission de Venise, organe du Conseil de l'Europe, a rendu, en mars 2005, un avis sur les institutions politiques de la BiH. Pour des raisons pratiques, juridiques et politiques, elle recommande une révision de la Constitution de Dayton et le transfert de compétences vers l'Etat central. Cette révision est nécessaire pour que la BiH puisse adhérer à l'UE. Cf. Commission de Venise, *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*, 11 mars 2005.

¹⁷ A l'automne 2005, une équipe conduite par l'ancien adjoint américain du HR avait obtenu, avec l'appui de l'administration américaine, que les chefs des huit principaux partis de BiH s'engagent à réformer la Constitution de Dayton d'ici mars 2006 dans trois domaines : Présidence, Conseil des ministres et Parlement au niveau de l'Etat central.

¹⁸ Le mandat de l'EUFOR a coïncidé avec une vague de redditions suscitées par les autorités de RS et/ou de Serbie. Jusqu'à l'automne 2004, la RS n'avait jamais activement recherché des suspects de crimes de guerre inculpés par le TPIY ni obtenu leur reddition.

¹⁹ Quelques progrès récents ont été accomplis par les autorités de RS, avec la création et les travaux d'une commission sur Srebrenica et la diffusion de documents filmés montrant des exécutions. Surtout, en juin 2004, le Président de RS a reconnu la responsabilité de Bosno-Serbes dans le massacre de Srebrenica.

²⁰ La fin de l'«hystérie politique» nationaliste – pour reprendre le concept d'Istvan Bibó – en Serbie bénéficiera tant à la stabilité de la région qu'à la Serbie en termes de normalisation de sa vie politique (cf. les succès électoraux des nationalistes).

²¹ En avril 1991, au moment où la violence armée a déjà commencé en Croatie et que les partisans de R. Karadzic en Bosnie-Herzégovine auto-proclament trois «régions autonomes serbes», la CEE se déclare en faveur de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie et annonce son intention de refuser les contacts de haut niveau avec la Slovénie et la Croatie, alors qu'elle vient de verser 730 millions d'euros à Belgrade. Au moment du siège de Vukovar et alors que les buts de guerre de Milosevic sont connus, Lord Carrington continue de vouloir croire à la possibilité d'une Yougoslavie réformée. Cf. Noël MALCOLM, *Bosnia, a Short History*, 1994, pp. 225, 229 et 313.

²² Cf. les déclarations de Vuk Draskovic, ministre des Affaires étrangères de la Serbie-et-Monténégro, qui établissent ce lien dans un entretien publié dans le journal belgradois *Blic* le 27 juin 2005 : «l'indépendance du Kosovo devrait conduire, selon les mêmes principes, à l'indépendance de la Republika Srpska».

forme même adaptée du *statu quo* actuel²³. Les responsables de Belgrade sauront certainement faire un usage tactique de ces arguments dans leurs négociations avec Bruxelles, afin d'arracher le meilleur avantage possible en retour d'une possible indépendance du Kosovo. Il n'appartient pas à l'UE de les devancer. Quoi qu'il en soit, si l'avenir du Kosovo et du Monténégro doit avoir un impact sur la BiH, la RS en particulier, celui-ci sera vraisemblablement d'ordre politique, mais pas d'ordre sécuritaire. En témoignent les émeutes de mars 2004 au Kosovo, qui n'ont eu aucun impact sécuritaire en RS et un très faible impact politique.

C'est en BiH qu'est née la PESD comme un outil complémentaire et nécessaire de la gamme des instruments de l'UE au service, notamment, de la PESC. C'est là aussi que l'OTAN s'est engagée dans la gestion de crise, a conduit ses premières opérations de combat et acquis une forte crédibilité. Cela explique le caractère déterminant de la relation UE-OTAN dans les Balkans. En même temps, l'expérience de la relève de la SFOR n'a probablement pas rendu le recours au soutien de l'OTAN très attractif. La mise en œuvre de «Berlin plus» a révélé une tendance de l'Alliance atlantique à n'accorder qu'une confiance et une autonomie limitées à l'UE. Le fait que les opérations militaires de l'UE dans les Balkans n'aient été jusqu'ici que des relèves de l'OTAN, ainsi que le maintien d'une présence de l'Alliance à Sarajevo ont renforcé cette tendance. Surtout, «Berlin plus» s'est révélé un mécanisme lourd et peu flexible et par conséquent probablement inadapté à des besoins de réaction rapide. Ces enseignements sont d'autant plus importants que la probabilité d'une reprise à terme de la présence de l'OTAN au Kosovo par l'UE est forte.

Pour la BiH, l'enjeu est aujourd'hui de passer définitivement de l'«ère de Dayton» à celle de Bruxelles. Pour l'UE et la PESD, il s'agit de passer de l'ère de Sarajevo à celle de l'exercice de responsabilités plus globales. Se trouve ainsi posée la question de la nature des missions que l'UE est disposée à conduire. L'UE reste surtout dans une logique de construction de la paix, même si elle a prouvé qu'elle pouvait conduire une mission militaire robuste. Il lui reste à confirmer son aptitude à recourir à la force, par exemple au service de la «responsabilité de protéger» des populations en péril ou pour appuyer et crédibiliser davantage ses initiatives diplomatiques.

²³ Les Serbes de RS ont davantage intérêt à une réelle autonomie dans un Etat faible (BiH) donnant accès aux moyens d'assistance de la communauté internationale, qu'à un hypothétique rattachement à la Serbie ou à une indépendance sans avenir politique et économique. Le risque d'une déstabilisation de la Bosnie à partir du Kosovo paraît quant à elle bien hypothétique et peu étayé dans un contexte marqué par les allégeances locales – en 1995, ni les Serbes de Serbie ni ceux de Bosnie ne se sont portés en soutien des Serbes de Croatie lors de la reprise de la Krajina. Les réactions d'hommes politiques bosno-serbes pourtant membres du SDS nationaliste aux propos de M. Draskovic ont d'ailleurs été assez révélatrices – par exemple, M. Novakovic, chef du groupe SDS à la Chambre des représentants de BiH, a estimé que *«le destin de la RS devrait être uniquement décidé par les hommes politiques et les citoyens qui vivent en RS. Le plus important est de répondre aux aspirations des citoyens de RS»*.