

Les Études du CERI
N° 139 - novembre 2007

**L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine
et la gestion européenne du « post-conflit »**

Nadège Ragaru

Nadège Ragaru

L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du « post-conflit »

Résumé

Le 2 décembre 2004, dans le cadre de l'opération militaire multinationale Althea, l'Union européenne a pris la relève des forces déployées en Bosnie-Herzégovine par l'OTAN après la signature des Accords de Dayton. Ce déploiement militaire européen, présenté par ses initiateurs comme un test majeur pour la PESD, s'inscrit dans une dynamique d'eupéanisation des dispositifs internationaux déployés dans le pays. A travers l'analyse d'Althea, il s'agit de réfléchir ici à l'émergence de savoir-faire européens en matière de gestion militaire et civile des sorties de conflit. Abordant Althea à partir des expériences des acteurs de terrain, la réflexion porte en particulier sur les conditions d'inscription de la présence européenne dans une histoire plus longue des interventions internationales en Bosnie-Herzégovine, les difficultés de l'articulation entre les divers acteurs européens et les défis d'une appropriation, par les acteurs locaux comme par les militaires déployés, de la mission « européenne ». L'étude souligne enfin la complexité de la formulation d'une politique européenne d'*exit*, dont la rationalité obéit davantage à des logiques institutionnelles intraeuropéennes qu'à une évaluation sereine de la situation en Bosnie-Herzégovine.

Nadège Ragaru

Operation Althea in Bosnia-and-Herzegovina: Post-conflict Management the EU Way

Abstract

On December 2, 2004, the European Union took over from NATO the main peacekeeping forces that had been deployed in Bosnia-and-Herzegovina since the signature of the Dayton Accords. The launch of EU military operation Althea was presented by its supporters as a major test for the ESDP, especially as it pertained to a wider Europeanization of post-conflict management in Bosnia. Against this background, Althea provides a fruitful locus to assess one of the EU's most frequent claims - that it possesses a specific know-how when it comes to combining the military and the civilian aspects of post-conflict management. In this study, Althea is primarily approached through the way it is viewed by both its participants and by Bosnians. Several issues are addressed: First, how do historical legacies of the international presence in Bosnia weigh upon the very definition of mission Althea, its implementation and its local receptions? Second, coordination of the various European actors present on the field has emerged as one of the major challenges the EU needs to face. Third, the study draws attention to the possible discrepancy between various understandings (among Althea personnel and Bosnian people) of what a European military mission entails. Last but not least, the study highlights complex rationalities at work when phasing out an operation like Althea. EU exit strategies seem to derive rather from bureaucratic logic than objective assessment of stability in Bosnia.

L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du « post-conflit »

Nadège Ragaru

*CNRS (Institut des sciences sociales du politique)
Chercheur associé au CERI*

Le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et, plus largement, l'émergence de l'Union européenne (UE) comme un acteur global sur la scène internationale ont donné naissance ces dernières années à une très riche littérature grâce à laquelle les conditions de formulation des politiques européennes de gestion civile et militaire des crises sont désormais mieux connues¹. Parce qu'ils ont occupé une place essentielle dans la conception et l'expérimentation de ces instruments, les Balkans ont fait l'objet, dans ces recherches, d'une attention privilégiée. Le plus souvent, cependant, les sites d'intervention balkaniques ont été abordés du point de vue d'une élucidation des dynamiques institutionnelles et politiques de la PESD (adoption d'instruments légaux et de concepts de gestion des crises, amélioration de la coordination inter-piliers², développement des capacités opérationnelles et de planification).

Si l'on dispose ainsi d'analyses fines sur les processus de décision et les concurrences institutionnelles au terme desquels des opérations de paix européennes ont été lancées en Europe du Sud-Est, plus rares sont en revanche les études ayant cherché à apprécier les façons dont ces missions se déploient sur les terrains de crise, ainsi que la manière dont elles sont vécues et appropriées par les personnels européens (et extra-européens) chargés

¹ Voir bibliographie en annexe.

² Le traité de Maastricht (signé le 19 octobre 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993) a fondé l'Union européenne sur trois piliers, correspondant à des modes de décision et à des domaines d'intervention principalement distincts : le premier pilier concerne les politiques intégrées mises en oeuvre par les Communautés européennes dans une logique supranationale ; le second pilier porte sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui relève d'une logique intergouvernementale ; enfin, le troisième pilier concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale, elle aussi intergouvernementale.

de les mettre en œuvre. Corrélativement, les politiques européennes de gestion post-conflit³ ont été le plus souvent abordées sans tenir pleinement compte de l'histoire antérieure des déploiements internationaux au sein desquels celles-ci venaient prendre place et des incidences de cette inscription dans une trajectoire particulière de sortie de crise sur les interprétations de leurs prérogatives par les responsables européens comme sur la réception des interventions européennes par leurs destinataires. L'articulation des divers volets de l'action de l'UE (civile/militaire, au titre de la PESD ou au titre de la politique communautaire, par exemple) ainsi que celle des institutions européennes et des organisations internationales (OTAN, ONU, OSCE, etc.) demande également à être mieux cernée.

De fait, à la lecture des très nombreux *working papers* consacrés à la gestion européenne des crises en Europe du Sud-Est, le lecteur a parfois le sentiment de se voir offrir une présentation linéaire et téléologique des opérations de l'Union européenne, dans laquelle chaque nouveau déploiement est annoncé comme une étape clé dans le renforcement de la PESD, salué comme un test réussi, apportant la preuve que l'Union est capable d'assumer les « missions de Petersberg »⁴, et que l'on est en présence d'une heureuse succession d'expériences faisant de toute mission une œuvre plus aboutie que la précédente. Le vocabulaire privilégié est riche en évocations des « progrès » et « avancées » (« majeur(e)s » ou « impressionnant(e)s » selon les cas) ; l'accent est placé sur les conditions d'expansion et/ou de diversification des opérations. Les terrains, la vie des missions, les perceptions locales des interventions extérieures n'interviennent que marginalement.

La démarche retenue dans la présente étude consacrée au déploiement de la force de stabilisation multinationale, EUFOR⁵, en Bosnie-Herzégovine se veut dès lors complémentaire des travaux existants. L'analyse y sera moins centrée sur les négociations et le travail de planification de l'opération Althea que sur la manière dont EUFOR est venue s'insérer dans un ensemble d'instruments et de programmes (européens et internationaux) visant à contribuer à la stabilisation de la Bosnie-Herzégovine, d'une part, et sur les interprétations et les évaluations de l'opération dans les milieux militaires et civils internationaux, d'autre part. Ce faisant, seront interrogées la nature et la portée des savoir-faire que l'Union européenne a acquis en matière de gestion post-conflit, ainsi que les conditions de leur éventuelle mobilisation sur d'autres terrains de sortie de crise.

L'observation d'EUFOR suggère en la matière deux types d'hypothèses, méthodologique,

³ L'utilisation de l'expression « gestion post-conflit » renvoie ici au désir de souligner l'importance d'une approche des opérations européennes de gestion militaire (ou civile) des crises qui ne traite pas celles-ci isolément, mais les replace dans l'architecture des instruments internationaux utilisés pour accompagner la sortie de conflit.

⁴ Sont désignées par cette expression des « missions humanitaires, de secours et d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix », définies lors du Conseil ministériel des Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) du 19 juin 1992 dans la ville allemande de Petersberg. Les « missions de Petersberg » ont été ultérieurement reprises par l'UE. Cf. la déclaration de Petersberg : <http://www.grip.org/bdg/g1849.html>

⁵ EUFOR (European Force) est le nom donné à la force militaire européenne déployée en Bosnie-Herzégovine. Althea désigne l'opération dans le cadre de laquelle EUFOR a été constituée.

d'abord, relative à l'avenir des politiques européennes de gestion des crises, ensuite. Sur un plan méthodologique, il semble en effet impossible de comprendre la définition du mandat attribué à Althea, les usages qui en ont été faits par les responsables d'EUFOR et les perceptions de la force par les acteurs sociaux bosniens⁶, si l'on se limite à l'analyse des jeux institutionnels à Bruxelles et aux concurrences entre acteurs européens et otaniens. Neuf années de présence militaire de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et d'exercice par cette dernière des pouvoirs définis dans le cadre des Accords de paix de Dayton (14 décembre 1995) ont dessiné un champ des possibles et des pensables par rapport auquel se sont construits les positionnements tactiques des acteurs ayant pris part à la conception et à la mise en oeuvre d'Althea. Dans sa structure, dans ses missions, EUFOR a largement hérité des attributions qui furent celles de la SFOR⁷ avant elle. Ses logiques de fonctionnement renvoient dès lors au moins autant à cette immersion dans une historicité particulière qu'aux contraintes de la PESD ou même des arrangements dits de « Berlin plus »⁸.

Du point de vue des politiques européennes de gestion des crises, à l'avenir, quatre enjeux gagneraient à faire l'objet d'une réflexion plus fine en amont des déploiements européens.

Premièrement, en Bosnie-Herzégovine, l'Union européenne a dû superviser concurremment une opération de gestion civile des crises (la Mission de police européenne, EUPM, présente dans le pays depuis janvier 2003) et une opération militaire (Althea). En raison du caractère inédit de cette situation, mais aussi des enjeux jugés prioritaires au moment de la préparation d'Althea (la transition entre l'OTAN et l'EU), les responsables européens ont échoué à proposer une vision détaillée et cohérente de la manière dont ces composantes de l'action européenne pouvaient être articulées. Les défis d'une coordination réussie entre les deux opérations sont apparus avec une saillance particulière dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée et de l'aide à l'interpellation des criminels de guerre. Certes, la coopération entre EUPM et EUFOR s'est renforcée en 2006 après un travail de clarification de leurs prérogatives et grâce au développement de mécanismes de consultation. Il n'en serait pas moins utile de développer, à l'avenir, une conception plus intégrée de la gestion post-conflit par l'Union européenne, une conception qui tienne compte de la variété des instruments européens susceptibles de coexister sur un site de crise donné et des effets de complexité induits par leur calendrier et leurs mandats distincts.

Deuxièmement, l'expérience d'EUFOR en Bosnie-Herzégovine suggère l'urgence d'une réflexion sur les missions concrètes pouvant être affectées à des militaires européens sur des terrains où les risques d'une reprise des combats armés à grande échelle sont circonscrits, mais où une présence armée internationale reste perçue, au sein de la communauté internationale

⁶ Le terme « Bosniens » désigne tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine, quelle que soit leur communauté d'appartenance, « Bosniaques », les seuls Musulmans (*Bošnjaci*).

⁷ SFOR : Stabilization force

⁸ Finalisés le 17 mars 2003, les arrangements de « Berlin plus » définissent les conditions de mobilisation par l'UE des moyens et capacités de l'Alliance atlantique (transports, communications, renseignements, notamment).

et dans les sociétés locales, comme nécessaire au maintien d'un climat de sécurité garant de la poursuite des réformes politiques et institutionnelles. Certains des dilemmes relatifs à la coordination entre EUPM et EUFOR ont eu partie liée avec ce travail, délicat et inachevé, de redéfinition des attributions des acteurs militaires dans des situations où les tâches qui leur sont dévolues n'entretiennent que des relations distantes avec les représentations qu'ils se font de leur métier et de la participation à des opérations militaires extérieures, fussent-elles de maintien de la paix.

Troisièmement, au moment de la transition entre la mission militaire de l'OTAN et celle de l'UE, valoriser la continuité entre les deux opérations a été perçu, par les responsables européens et otaniens, comme une condition *sine qua non* de la crédibilisation d'EUFOR sur le terrain. Cette stratégie, sans doute pertinente au regard du contexte bosnien, a néanmoins rendu peu discernable le caractère européen d'Althea, tout au moins dans les premières phases de son déploiement. Plus généralement, avant de déclarer que l'UE dispose d'un savoir-faire spécifique en matière de gestion des crises, peut-être serait-il utile de questionner les lectures que les participants et les bénéficiaires de ces opérations font de leur « européanité ». Le terrain étudié ici suggère en effet que la notion de « mission européenne » revêt des significations différentes selon les acteurs interrogés (militaires ou civils d'EUFOR, personnels des autres institutions européennes, représentants des organisations internationales, acteurs politiques et sociaux locaux, etc.). Ainsi, les catégories utilisées par les militaires pour décrire leur expérience au sein d'EUFOR et par les citoyens bosniens pour en évaluer la portée font-elles davantage intervenir les notions d'« internationalité » que celles d'« européanité ». Au sein du contingent militaire français, par exemple, Althea n'a pas été principalement interprétée comme une opération européenne, mais comme une mission internationale dont les moyens d'action étaient étroitement dépendants de l'OTAN. Dans la société bosnienne, la ligne de démarcation principale – construite par douze années d'administration internationale du pays – semble devoir être celle qui distingue « internationaux » et « locaux » (deux catégories, par ailleurs très présentes dans les discours des expatriés européens).

Enfin, la mesure du succès d'une opération comme Althea apparaît délicate. Les évaluations proposées ne résultent pas seulement d'une réflexion sereine sur les incidences de la mission en termes d'environnement politique et de sécurité en Bosnie-Herzégovine ou encore sur les attentes des acteurs locaux, mais également des stratégies d'acteurs européens en concurrence. Althea s'est inscrite dans une architecture de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine qui évoque volontiers un pendule de Calder : le déplacement d'une seule composante entraîne une cascade de repositionnements. En l'occurrence, les jugements sur les performances d'EUFOR ne peuvent être isolés du débat, plus large, sur l'avenir de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine et sur le modèle de gouvernance à promouvoir dans le pays (imposition des réformes par les acteurs internationaux ou logique d'appropriation et de responsabilisation – *ownership* – des responsables locaux). De la même manière, la décision en février 2007 de réduire les effectifs déployés dans le cadre d'EUFOR n'a pas seulement traduit l'existence d'un consensus sur l'achèvement de certaines des missions d'Althea, mais aussi la prise en compte des contraintes (les priorités des ministères de la Défense des Etats contributeurs, la disponibilité des effectifs, les considérations

budgétaires) et des opportunités existantes (un *exit* rapide et une définition modeste des objectifs ne constituent-ils pas les meilleurs moyens pour mettre un nouveau succès au crédit de la PESD ?). Tenir compte de la variété des rationalités présidant au déploiement des missions militaires (et civiles) européennes comme à leur conclusion permettrait sans doute de proposer des analyses plus nuancées des opérations conduites.

ALTHEA, QUEL MANDAT POUR QUELLES MISSIONS ?

Les enjeux de l'opération militaire européenne

L'opération Althea offre un bon site d'observation des conditions de développement d'une capacité européenne de gestion des sorties de crise. En premier lieu, les Accords de Dayton ont établi une administration internationale sur la Bosnie-Herzégovine, dont le volet civil a été placé sous la responsabilité des Nations unies et le volet militaire sous celle de l'OTAN. Avec l'ouverture, en juillet 1996, d'une Délégation de la Commission européenne chargée d'administrer l'aide financière européenne à la reconstruction⁹, les acteurs européens ont apporté leur contribution au foisonnement d'organisations internationales (OSCE, UNHCR, Banque mondiale, FMI, PNUD, etc.) déjà présentes sur le terrain. En outre, des militaires européens ont rejoint les forces de stabilisation otaniennes (l'IFOR¹⁰ de décembre 1995 à décembre 1996, puis la SFOR) et la ville de Mostar a été placée sous administration européenne (1994-1997)¹¹. Le déploiement d'EUFOR n'intervient dès lors pas dans un contexte de *tabula rasa* : il participe d'une histoire, complexe et déjà longue, de la présence

⁹ Pour la période 1991-1999, l'assistance économique européenne à la Bosnie-Herzégovine est estimée par l'UE à 2 066 milliards d'euros. Entre 2001 et 2006, la Bosnie-Herzégovine a par ailleurs reçu 500 millions d'euros au titre du programme CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability). Le pays aurait également obtenu d'Etats membres de l'UE 1,8 milliard d'euros sous forme d'assistance bilatérale. Enfin, en 2004 l'UE contribuait à 53 % au budget de l'Office du Haut représentant (OHR), soit environ 11 millions d'euros, et les Etats membres fournissaient la majorité des personnels travaillant à l'OHR. Cf. http://www.seerecon.org/bosnia/documents/bosnia_ec_1991-99.pdf et http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/bilateral_cooperation/bosnia-and-herzegovina_en.htm

¹⁰ IFOR : Implementation Force.

¹¹ L'administration temporaire de Mostar par l'Union européenne – qui devait permettre la réunification de la ville, divisée entre une partie Ouest à dominante croate et une partie Est principalement bosniaque – a fait l'objet d'un mémorandum d'accord entre l'UE et les parties concernées le 5 juillet 1994. L'opération a mobilisé 35 administrateurs européens et environ 180 personnels militaires pour une enveloppe financière de 144 millions d'euros entre 1994 et 1996. Elle s'est achevée en avril 1997.

internationale en Bosnie-Herzégovine et invite à interroger la manière dont cette nouvelle mission vient prendre place dans le paysage de l'action internationale et dans les dynamiques politiques et sociales impulsées depuis la fin de la guerre.

En second lieu, si Althea n'est pas la première opération militaire européenne menée dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense, elle est assurément la plus ambitieuse. Par ses effectifs, d'abord, puisque EUFOR comprend originellement des forces équivalentes à celles de la Force multinationale de stabilisation¹², soit 7 000 hommes originaires de trente-trois pays (dont vingt-deux Etats-membres de l'UE)¹³. A titre de comparaison, Concordia, la première opération militaire européenne conduite en Macédoine (mars-décembre 2003), n'avait mobilisé que 400 personnels militaires. En termes de complexité, la nouvelle opération est également sans précédent. Neuf ans après la signature des Accords de Dayton, les institutions de Bosnie-Herzégovine – un Etat composé de deux entités, la Fédération croato-musulmane, elle-même divisée en dix cantons (cinq bosniaques, trois croates et deux « mixtes »), et la République serbe – restent d'une efficacité et d'une légitimité incertaines¹⁴. Certaines réformes jugées essentielles à la consolidation du nouvel Etat demeurent inachevées, à l'image de la restructuration de la police. Enfin, la transition entre la SFOR et EUFOR représente un défi du point de vue de la coordination EU/OTAN et de la crédibilité des militaires européens. De la guerre (1992-1995), l'Union, divisée, impuissante, a hérité une image catastrophique. Démontrer sa capacité à agir en tant que prestataire de sécurité en Bosnie-Herzégovine constitue dès lors pour elle un défi.

Par-delà ses ambitions sécuritaires, Althea se veut le volet militaire d'une stratégie européenne globale à l'égard d'un pays qui aspire à accéder à l'UE¹⁵. La Bosnie-

¹² La participation à l'opération a été ouverte, au-delà des pays membres de l'UE, aux Etats-membres de l'OTAN, aux pays candidats à l'adhésion à l'UE et à des partenaires d'autres continents. Le 29 septembre 2004, le Comité politique et de sécurité (COPS) a institué un Comité des contributeurs et fixé les règles de son fonctionnement : en sont membres les pays de l'UE (sauf le Danemark, Chypre et Malte), l'Albanie, l'Argentine, la Bulgarie, le Canada, le Chili, le Maroc, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Roumanie, la Suisse et la Turquie.

¹³ La Bosnie-Herzégovine a été divisée en trois zones, chacune dotée d'une force multinationale : la *Task force* multinationale Nord (MNTF-N, Tuzla, 1 800 hommes), la *Task Force* multinationale Sud-Est/« Salamander » (MNTF-SE, Mostar-Otiješ, 1800) et la *Task force* multinationale Nord-Ouest (MNTF-NW, Banja Luka, 1 600). Sur la base de Butmir où se situe le quartier général de la force, une Unité de police intégrée (*Integrated Police Unit*, IPU) comprenant 500 personnes et habilitée à mener des opérations sur tout le territoire a par ailleurs été déployée.

¹⁴ Pour une analyse qui relie l'étude des transformations sociales nées de la guerre au déchiffrement des pratiques politiques et institutionnelles dans la Bosnie-Herzégovine d'après-guerre, voir X. Bougarel, « Dayton, dix ans après : le leurre des bilans ? », *Critique internationale*, n° 29, octobre-décembre 2005, pp. 9-24.

¹⁵ Selon les termes de l'Action commune du 12 juillet 2004, « cette opération devrait renforcer l'approche globale de l'UE à l'égard de la Bosnie-Herzégovine et apporter un soutien aux progrès que ce pays accomplit par lui-même en vue de son intégration dans l'UE, l'objectif étant, à moyen terme, la signature d'un accord de stabilisation et d'association ». Cf. Action commune 2004/570/PESC : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_252/l_25220040728fr00100014.pdf. De la même manière, dans sa résolution du 17 novembre 2004, le Parlement européen se réjouissait de « la nouvelle approche, coordonnée et cohérente, de l'Union européenne à l'égard de la Bosnie-et-Herzégovine ». Cf. *Mission Althea en Bosnie-et-Herzégovine, Résolution*

Herzégovine relève en effet du Processus de stabilisation et d'association (PSA), outil dont la Commission européenne s'est dotée en 1999 pour gérer ses relations avec les Etats des Balkans occidentaux. Lors du Sommet européen de Thessalonique (19-20 juin 2003), le PSA a été enrichi afin d'offrir aux Etats de la région une réelle perspective d'intégration à terme. En novembre 2003, la Commission européenne a lancé une étude de faisabilité en vue de l'ouverture de négociations sur un futur Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Bosnie-Herzégovine. Deux ans plus tard, le 25 novembre 2005, elle annonçait le début des pourparlers. Au moment du déploiement d'EUFOR, l'Union européenne tente donc d'agréger un volet élargissement à sa politique de stabilisation post-conflit. Cette volonté de valoriser la destinée européenne de la Bosnie-Herzégovine influence les discours européens sur Althea¹⁶.

Enfin, l'opération militaire européenne participe d'une tendance à l'extension des responsabilités assumées par l'UE en Bosnie-Herzégovine. L'investissement européen dans ce pays n'est assurément pas récent, mais il a fallu attendre la préparation de la fermeture de la mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (31 décembre 2002) pour que l'UE commence à endosser des responsabilités politiques à la hauteur des engagements budgétaires qu'elle avait jusqu'alors consentis. En mars 2002, aux côtés du Haut représentant en charge de la mise en œuvre des Accords de paix a ainsi été créé un poste de Représentant spécial de l'UE en Bosnie-Herzégovine (EUSR) selon un principe de « double casquette » (le Haut représentant est en même temps le Représentant spécial de l'UE)¹⁷. En janvier 2003, l'Union européenne a par ailleurs lancé une opération de police européenne (EUPM) qui a succédé à la Force internationale de police des Nations unies (IPTF, International Police Task Force). Il s'agissait là de la première opération de gestion civile des crises menée au titre de la Politique européenne de sécurité et de défense¹⁸. Illustration de cette européanisation progressive de la gestion de la Bosnie-Herzégovine, le déploiement d'EUFOR intervient dans un contexte marqué par le désengagement progressif de l'Alliance atlantique¹⁹

du Parlement européen sur l'opération Althea de l'Union européenne, 17 novembre 2004, P6_TA(2004)0059. Cf. http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/PE_17novembre2004_FR.pdf

¹⁶ Le glissement du post-conflit à l'intégration européenne a été notamment défendu par la Commission internationale pour les Balkans. Cf. International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's Future*, 12 avril 2005, <http://www.balkan-commission.org/activities/Report.pdf>

¹⁷ Action commune 2002/211/PESC relative à la nomination de Lord Ashdown en tant que Représentant spécial de l'UE, JO L 70, 13 mars 2002.

¹⁸ EUPM I (janvier 2003-décembre 2005) comprenait environ 500 officiers de police originaires d'une trentaine de pays (dont 400 de pays de l'UE) pour un coût annuel de 20 millions d'euros, financés par le budget communautaire (les frais de personnels étant à la charge des Etats participants). Par comparaison, en juin 2002, IPTF se composait de 1 530 personnels en uniforme.

¹⁹ Le paragraphe 8 du communiqué publié à l'issue du Sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord du 28 juin 2004 à Istanbul a confirmé que l'OTAN entendait mettre fin à la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine d'ici la fin de l'année 2004.

et par le désir des Etats-Unis de réduire leur présence militaire dans le pays. Il précède également de peu les premières discussions concernant une éventuelle fermeture de l'Office du Haut représentant et un transfert vers l'EUSR d'une partie de ses anciennes attributions²⁰. Les objectifs très divers associés à la conduite de l'opération Althea – le renforcement de la présence européenne en Bosnie-Herzégovine, la poursuite du Processus de stabilisation et d'association et l'affirmation de la Politique européenne de sécurité et de défense – éclairent tout à la fois l'importance accordée par l'UE à l'opération et les défis auxquels celle-ci a été confrontée.

La transition entre l'OTAN et EUFOR

Le 2 décembre 2004, l'Union européenne prend la relève des forces armées déployées par l'OTAN depuis la signature des Accords de Dayton. Menée au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies²¹, l'opération Althea est désignée comme le successeur légal de la SFOR dont elle assume les deux missions essentielles, la dissuasion et la garantie du respect des dispositions des annexes 1A et 2 des Accords de Dayton²², d'une part, la contribution à un climat de sécurité et de sûreté, d'autre part²³. Elle est en outre chargée de soutenir la mission de l'Office du Haut représentant ainsi que la réalisation des objectifs du Processus de stabilisation et d'association. Enfin, Althea se voit assigner, « à titre secondaire », une mission d'appui au Tribunal pénal international de La Haye (TPIY)²⁴. L'attribution

²⁰ En raison de la dégradation du climat politique en Bosnie-Herzégovine pendant la campagne des législatives et présidentielles d'octobre 2006 et du blocage de réformes clés comme la restructuration de la police et l'adoption d'une nouvelle Constitution, l'hypothèse d'une clôture de l'OHR en juin 2007 n'a finalement pas été retenue.

²¹ L'opération a été créée en application de la résolution 1575 (2004) du Conseil de sécurité des Nations unies pour une période de douze mois, puis prorogée par la résolution 1639 (2005) du 21 novembre 2005 et la résolution 1722 (2006) du 21 novembre 2006. En vertu du chapitre VII, EUFOR hérite de la possibilité précédemment consentie à la SFOR de prendre, si elle le juge nécessaire, des mesures coercitives pour assurer l'application des annexes des Accords de Dayton ou sa propre protection. La résolution 1575 confère par ailleurs à EUFOR le « rôle principal » dans la stabilisation de la paix au titre des aspects militaires de l'Accord. Cf. http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html

²² L'Annexe 1 A des Accords de Dayton concerne l'application du cessez-le-feu et au maintien de la paix. L'Annexe 2 porte plus spécifiquement sur la ligne de démarcation inter-entités (IEBL, Inter-entity Boundary Line). Cf. le texte des accords : http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 et M. Ducasse-Rogier. *A la recherche de la Bosnie-Herzégovine. La mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*. Paris, PUF, 2003, pp. 86-111.

²³ Cf. la définition des missions d'Althea dans l'Action commune 2004/570/PESC, *op. cit.*

²⁴ On remarquera que ces deux dernières missions (en matière de poursuite des criminels de guerre

d'aussi larges responsabilités en matière de sécurité à l'opération militaire de l'Union européenne n'était nullement acquise d'avance. En effet, la délimitation du champ d'action d'EUFOR a été le fruit de négociations serrées portant principalement sur le partage des tâches avec l'Alliance atlantique et sur l'articulation de la Mission de police européenne avec la nouvelle force militaire.

Lors de la première mention du projet de force européenne de stabilisation par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Javier Solana, devant le Conseil Affaires générales et relations extérieures du 23 février 2004, il avait été envisagé que l'Union européenne se limite à la gestion d'enjeux dits *soft* (comme la criminalité organisée) principalement à travers un *monitoring* des actions des forces bosniennes²⁵ ; l'Alliance atlantique aurait en contrepartie maintenu des effectifs substantiels²⁶. Très vite, cependant – ainsi dans le Concept général d'EUFOR approuvé par le Conseil Affaires générales et relations extérieures du 26 avril 2004 –, le format de la mission européenne a évolué pour épouser plus largement les contours des missions de la SFOR. A l'occasion du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance du traité de l'Atlantique Nord qui s'est tenu à Istanbul, les 28-29 juin 2004, l'OTAN précisait la nature de ses priorités en Bosnie-Herzégovine : la lutte contre le terrorisme, la réforme des forces armées bosniennes et la poursuite des criminels de guerre²⁷. L'Alliance décidait par ailleurs de maintenir à Butmir un quartier général, fort de 200 personnels militaires et civils placés sous la responsabilité d'un général américain et chargés de la restructuration de l'armée bosnienne, du contre-terrorisme, de la détention des personnes inculpées de crimes de guerre et du partage des renseignements avec l'UE. Sans participer à EUFOR, l'Alliance gardait en outre une équipe de soutien de 150 soldats (américains) à Banja Luka.

L'Union européenne aurait souhaité être associée à la réforme des forces militaires bosniennes – une compétence que l'OTAN avait exercée à travers la SFOR, de concert

et de lutte contre la criminalité organisée) ne sont explicitées ni dans l'Action commune du 12 juillet 2004 ni dans la résolution 1575 du Conseil de sécurité des Nations unies. Elles ont été posées dans le concept général d'EUFOR adopté le 26 avril 2004. Enfin, le financement de l'opération, d'un montant initial estimé à 71,7 millions d'euros (pour les douze premiers mois de son déploiement), a été établi sur la base de contributions volontaires des Etats membres proportionnelles à leur PIB. Les dépenses relatives au casernement, à l'entretien et au transport des personnels militaires sont à la charge des Etats contributeurs.

²⁵ International Crisis Group, « EUFOR-IA: Changing Bosnia's security arrangements », *ICG Europe Briefing*, Sarajevo/Bruxelles, 29 juin 2004, p. 4. Cf. http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/bosniaeufor_ia_290604.pdf

²⁶ Selon l'International Crisis Group, les Etats-Unis envisageaient, au printemps 2004, de maintenir au quartier général de l'OTAN à Butmir, 400 hommes (dont 300 Américains), qui auraient été plus particulièrement affectés à la collecte de renseignements. En outre, jusqu'à 1 000 militaires auraient été déployés sur la base aérienne de Tuzla. Cf. International Crisis Group, « EUFOR-IA: Changing Bosnia's security arrangements », *op. cit.*, p. 3.

²⁷ « Istanbul Summit Communiqué », paragraphes 8 et 9. Cf. <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>

avec d'autres acteurs internationaux comme l'OSCE²⁸. La répartition des compétences finalement convenue entre l'OTAN et EUFOR en novembre 2004 a toutefois donné un rôle prépondérant à l'Alliance. Mais la restructuration du secteur de la défense comportait deux volets : la redéfinition de la structure et de l'organisation des forces de sécurité, d'une part, la vérification des stocks et des usines d'armement, ainsi que le contrôle des exportations d'armement, d'autre part. Ce second volet a été confié à EUFOR, ce qui lui a permis d'ouvrir une petite fenêtre sur les questions de défense. Il a aussi été décidé qu'EUFOR serait représentée au sein de la Commission de réforme de la défense²⁹. Enfin, l'accord de délimitation des prérogatives signé entre l'EU et l'OTAN a établi que l'Alliance et EUFOR avaient « des mandats similaires pour ce qui concerne le soutien au TPIY dans le cadre des opérations liées aux criminels de guerre ». Une coordination bilatérale, comprenant échange de renseignement et consultation en amont de toute opération visant à l'arrestation de personnes soupçonnées de crimes de guerre, a été prévue.

Dans sa résolution du 17 novembre 2004, le Parlement européen, « soulignant que la capture et la traduction en justice des criminels de guerre mis en accusation constituent un test de crédibilité pour la communauté internationale, pour l'OTAN et, en fin de compte, pour l'Union européenne, ainsi qu'une condition préalable à la réconciliation », s'interrogeait cependant sur les modalités concrètes de cette répartition des tâches³⁰. Au moment du lancement d'Althea, trois éléments supplémentaires ont donné à craindre que des tensions n'apparaissent entre l'Alliance et EUFOR, voire que l'OTAN cherche à affirmer sa prépondérance. Premièrement, comme Concordia avant elle, l'opération Althea a été menée dans le cadre des arrangements de « Berlin plus ». Le calendrier, l'intégralité du transfert des instruments indispensables au bon déroulement de l'opération pouvaient s'avérer problématiques. Deuxièmement, au terme des négociations entre acteurs européens et otaniens, il avait été convenu de localiser dans un même bâtiment le quartier général de la force européenne et le quartier général de l'OTAN, ce qui aurait pu induire des interférences des responsables otaniens dans le travail d'EUFOR. L'état-major de l'opération de l'UE était quant à lui installé au Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) à Mons (Belgique). Enfin, si l'EU avait décidé que le commandant de la force EUFOR ne rendrait compte qu'aux instances européennes du Comité politique et de

²⁸ L'OSCE était responsable de programmes relatifs à la restructuration des forces, à la réduction et à la reconversion des personnels. L'objectif de la réforme militaire, dont le principe avait été approuvé par la loi sur les forces armées de décembre 2003, était de ramener l'armée à 10 000 hommes (plus 5 000 réservistes), répartis en cinq composantes (trois compagnies de 4 000 hommes chacune, une unité de renseignement et une unité logistique). Entretien avec G. Pernet, Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris, 16 août 2006.

²⁹ EUFOR préside le groupe de travail 7 (sur le stockage des armes) et participe aux groupes de travail 2 (personnel, éducation, formation), 4 (structure, équipement et interopérabilité), 6 (organisation et politique) et 9 (renseignement militaire). En matière de lutte anti-terroriste, de criminalité organisée et de criminels de guerre, les responsabilités sont partagées.

³⁰ *Mission Althea en Bosnie-et-Herzégovine, Résolution du Parlement européen sur l'opération Althea de l'Union européenne, op. cit.*

sécurité (COPS) et du Conseil européen, les nominations aux postes clés suggéraient que l'Alliance atlantique désirait garder un droit de regard sur EUFOR. Ainsi, l'amiral Rainer Feist, adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR), a-t-il été nommé commandant de l'opération Althea tandis que le commandement d'EUFOR était confié à un général de division britannique, David Leakey.

En dépit des quelques difficultés dans le partage des renseignements rencontrés au cours des premiers mois de l'opération³¹, la coopération avec l'OTAN et avec les Américains représentés au sein de l'Alliance s'est pourtant révélée plus aisée que certains Etats-membres de l'UE et responsables européens ne l'avaient anticipé. Certes, au quartier général d'EUFOR, à l'été 2006, le sentiment dominant était que « les Américains ont gardé ce qui les intéressait au premier chef, notamment les criminels de guerre, la réforme de l'armée et, bien sûr, la lutte contre le terrorisme. Contribuer à la refonte d'une armée, c'est un investissement extrêmement rentable sur la longue durée, le type d'investissement que nous n'avons pas su faire. Ils nous ont laissé les restes. Les Etats-Unis ont une vision pour la Bosnie. Elle occupe une place stratégique pour eux. A Butmir, ce sont eux qui ont construit le camp. Ils devaient nous donner les clés, mais ils ont traîné des pieds et il y a des choses qu'ils ne nous ont pas encore données »³². Néanmoins, certains interlocuteurs concédaient : « On a eu peur que l'OTAN, et les Etats-Unis derrière eux, ne fassent preuve d'unilatéralisme. Il y a eu deux incidents de ce type, l'un l'an passé, l'autre il y a quelques semaines. Mais pour l'essentiel, les Américains ont cherché à se retirer rapidement à cause de l'Irak. Ils avaient envisagé de faire venir un bataillon du Kosovo, mais ils y ont renoncé car cela représentait un prélèvement d'effectifs trop important. En fait, avec la réduction de leurs capacités militaires sur le terrain, les risques d'unilatéralisme ont diminué »³³.

Comment faire coexister composantes « vertes » et « bleues » au sein d'Althea ?

Par-delà la répartition des missions entre OTAN et EUFOR, le second dilemme a concerné la structure d'EUFOR et, en particulier, la présence et le rôle de la composante « bleue » (l'Unité de police intégrée) au sein d'une force européenne principalement « verte » (militaire). Le prédécesseur d'EUFOR, la Force de stabilisation de l'OTAN, comprenait en effet une Unité multinationale spécialisée (MSU)³⁴, notamment engagée dans la lutte contre

³¹ Pour plus de détails, cf. A. Juncos, « Bosnia and Herzegovina: A testing ground for the ESDP? », *CFSP Forum*, Vol. 4, n° 3, mai 2006, p. 5.

³² Entretien avec un officier d'EUFOR, Butmir, 24 août 2006.

³³ Entretien avec un responsable d'EUFOR, Sarajevo, 26 août 2006.

³⁴ L'article 12 de l'annexe 1A des Accords de Dayton donnait la possibilité à la force militaire déployée

les réseaux de criminalité organisée. Dans le contexte de l'après Dayton, la rationalité d'un tel dispositif se comprenait aisément : il s'agissait de priver certains acteurs politiques, militaires et paramilitaires bosniens des soutiens dont ils bénéficiaient dans les milieux de l'économie illicite. La MSU participait dès lors directement de l'effort de maintien de la paix et de la stabilité en Bosnie-Herzégovine. A plusieurs reprises, elle avait été mobilisée dans le cadre d'opérations de la SFOR, ainsi contre la banque Hercegovačka Banka soupçonnée de financer des nationalistes croates radicaux, en avril 2001, ou au moment de l'arrestation à Mostar, en janvier 2004, du Croate, Ante Jelavić, ancien ministre de la Défense de la Fédération et ancien président de la présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine (juin 1999-février 2000), inculpé pour corruption et détournements de fonds.

Héritière de la SFOR, EUFOR avait-elle besoin d'une unité de police à capacité exécutive pour mener à bien sa mission de lutte contre la criminalité organisée ? Les Etats-membres étaient, sur cette question, extrêmement partagés. Au cours des discussions sur le mandat d'EUFOR, certains pays européens, à l'image de la France et de l'Espagne qui souhaitaient que l'opération se concentre sur des tâches exclusivement militaires, avaient mis en doute la pertinence d'inclure la criminalité organisée parmi les missions d'Althea. La position française reflétait la vive réticence des milieux militaires à voir des soldats mener des actions de police pour lesquels ils n'étaient, de leur point de vue, pas formés. Sur un plan politique, les autorités françaises souhaitaient par ailleurs valoriser les progrès de la Bosnie-Herzégovine sur la voie de la stabilisation et miser sur une conclusion relativement rapide de l'opération Althea³⁵. En revanche, la Grande-Bretagne et l'Italie souhaitaient qu'EUFOR puisse engager des actions de lutte contre la criminalité organisée, les Britanniques parce que cette perspective était conforme à leur vision du redéploiement des forces armées dans un contexte post-guerre froide, les Italiens en raison de l'importance qu'ils accordaient à la collecte de renseignement sur les réseaux criminels balkaniques, dont certains étaient actifs sur leur territoire³⁶.

Si répression de la criminalité organisée il devait y avoir, ne pouvait-on la confier à la mission européenne de police présente sur le terrain depuis janvier 2003 ? Une telle option a été défendue par la France, l'Espagne et les Etats d'Europe du nord, mais n'a pas été

par l'OTAN de conduire des actions de soutien à la police locale. Cette possibilité a été utilisée par la SFOR de façon ponctuelle et ciblée. Celle-ci ne disposait pas du droit de mener des enquêtes, de collecter des preuves ou de procéder directement à des arrestations. En pratique, cependant, il lui était possible d'exécuter un travail en amont tout en laissant les responsables de police locaux conclure les procédures et procéder aux arrestations. En outre, en 2002, à l'initiative du Haut représentant, Lord Paddy Ashdown, la Bosnie-Herzégovine a adopté une loi autorisant la nomination des procureurs internationaux opérant en qualité de procureurs locaux et chargés des affaires politiquement sensibles. En plusieurs occasions, ces procureurs ont regretté de ne pas disposer d'un bras exécutif, alors que la confiance en la police locale était, à tout le moins dans les premières étapes, limitée. Il est dès lors arrivé que la MSU soit sollicitée pour collecter des informations relatives à la criminalité organisée ou à la corruption.

³⁵ Entretien avec G. Pernet, Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris, 16 août 2006.

³⁶ *Ibid.*

retenue pour au moins trois raisons : premièrement, il eût fallu revoir le mandat d'EUPM – essentiellement une mission de conseil – pour lui donner la capacité exécutive dont elle était originellement dépourvue. Or une renégociation du mandat de la force de police européenne aurait constitué un processus long et coûteux impliquant les Etats membres, les protagonistes européens, les pouvoirs publics bosniens et les autres organisations internationales parties prenantes à la stabilisation de la Bosnie-Herzégovine. Deuxièmement, les *carabinieri* italiens – très impliqués dans la MSU et principaux contributeurs à l'Unité de police intégrée – étaient hostiles à l'idée d'opérer sous commandement policier, eux qui jouissent d'un statut assez proche de celui des gendarmes français et sont rattachés au ministère de la Défense. Enfin et surtout, plusieurs Etats (dont la Grande-Bretagne) et certains responsables militaires européens craignaient qu'EUFOR soit affaiblie par la suppression d'une unité de type MSU et que sa crédibilité s'en trouve affectée. L'une des différences entre la SFOR et EUFOR résidait dans la mobilité des forces militaires. Les concepteurs d'EUFOR, tout en retenant le principe d'un maillage territorial par zone, souhaitaient disposer d'un instrument de dissuasion efficace. Pour ce faire, ils ont décidé que les *Task forces* pourraient, le cas échéant, être utilisées en dehors de leur zone³⁷. La mise à disposition d'une Unité de police intégrée n'en présentait pas moins un double avantage : tout d'abord, IPU pouvait être déployée sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine ; ensuite, ses personnels disposaient d'un savoir-faire en matière de contrôle des foules, un atout dans un contexte où les principaux risques sécuritaires étaient de type émeutier.

EUFOR a donc été dotée d'une IPU. Signe de l'intensité des controverses soulevées par cette question, le Concept général d'avril 2004 et l'Action commune du 12 juillet 2004 ont prévu que le placement sous contrôle militaire des *carabinieri* de l'Unité de police serait évalué dans le cadre des examens semestriels de l'opération Althea et pourrait éventuellement être reconsidéré³⁸ (ce qui n'est pas, à ce jour, advenu). Si le Représentant spécial de l'Union européenne figure de plein droit dans la chaîne de commandement de la mission de police européenne – ses responsables doivent lui rendre compte de leurs activités et, à travers lui, au Comité politique et de sécurité et au Conseil européen³⁹ –, il ne figure pas dans celle d'EUFOR. Tout juste a-t-il été prévu au moment du lancement d'Althea que le Représentant spécial serait informé des opérations décidées par la force militaire européenne et que des contacts informels réguliers seraient maintenus entre les deux institutions. De fait, derrière les relations entre composantes « verte » et « bleue » d'EUFOR s'est en réalité posée la question de la coordination des volets civil et militaire de la politique européenne en Bosnie-Herzégovine et, plus largement, de la mise en cohérence des instruments européens.

³⁷ Ce dispositif a été, par exemple, appliqué lors du dixième anniversaire des massacres de Srebrenica, en juillet 2005.

³⁸ Action commune 2004/570/PESC, art. 16, al. 1. Cf. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_252/l_25220040728fr00100014.pdf

³⁹ Action commune du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne, 2002/210/PESC, art. 7. Cf. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2002/l_070/l_07020020313fr00010006.pdf. Notons qu'il n'en sera plus ainsi à partir du 1^{er} janvier 2008 et du lancement d'EUPM III.

Un effort pour penser une architecture européenne intégrée

En amont du déploiement d'EUFOR, les responsables européens ont tenté de proposer une réflexion globale sur l'action européenne en Bosnie-Herzégovine. La tâche était d'envergure : l'UE était alors présente sur le terrain bosnien à travers une variété d'agences et de programmes à l'implantation plus ou moins ancienne, relevant de piliers distincts et entretenant entre eux des relations où se reflétaient les conflits interinstitutionnels observés à Bruxelles et à Sarajevo. Etablie en Europe du Sud-Est depuis 1991, la European Union Monitoring Mission (EUMM), anciennement European Community Monitoring Mission (ECMM), était chargée d'éclairer, par un travail de collecte et d'analyse d'informations, la formulation des politiques européennes dans les Balkans occidentaux⁴⁰. En Bosnie-Herzégovine, elle comprenait un quartier général (basé à Sarajevo) et trois bureaux locaux (à Tuzla, Banja Luka et Mostar). Financée sur le budget général de l'EU, EUMM rendait compte de ses activités au Conseil européen, à travers le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, Javier Solana, sous l'autorité duquel elle opérait⁴¹. La Délégation de la Commission européenne, qui avait quant à elle ouvert ses portes à la fin du conflit, avait géré les aides à la reconstruction puis, après le lancement du Processus de stabilisation et d'association, les budgets CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability, 2000-2006) et ISPA (Structural Pre-Accession Instrument, à partir de 2007). Son autonomie, son poids institutionnel résultaient de sa relative ancienneté sur le site bosnien, des larges effectifs dont elle disposait (une centaine de personnes, ce qui en faisait l'une des plus importantes Délégations de la Commission européenne en Europe) et de la dynamique du PSA. Comme on l'a vu plus haut, à cette architecture étaient venus s'ajouter, en mars 2002, le poste de Représentant spécial de l'Union européenne (EUSR)⁴², puis la Mission européenne de politique (EUPM) en janvier 2003. EUPM avait été pensée comme un instrument de gestion civile des crises relevant de la PESD (deuxième pilier), mais par son champ d'activité, elle n'était pas sans lien avec le troisième pilier de l'Union (Justice et affaires intérieures), ni d'ailleurs avec le premier (pour ce qui concerne les programmes

⁴⁰ Action commune du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la mission de surveillance de l'Union européenne (2000/811/PESC). Cf. http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_300E0811.html

⁴¹ En novembre 2006, le Conseil européen a décidé de mettre un terme à EUMM fin 2007. Cf. <http://www.eumm.org/EUMM%20Files/CouncilJointAction2006-867-CFSP.pdf>

⁴² La nomination d'un EUSR avait fait craindre à la Délégation de la Commission européenne en Bosnie-Herzégovine une extension indue de l'influence du II^e pilier de l'Union (PESC, intergouvernemental) au détriment du I^{er} (communautaire).

communautaires de renforcement de l'Etat de droit, la réforme de la police, la gestion des frontières, etc.)⁴³.

A Sarajevo même, la topographie des institutions et missions européennes, inscrite dans l'histoire du développement de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine, suggérait à elle seule l'ampleur des défis d'une coordination réussie. EUPM et EUMM occupaient un même bâtiment, celui que la mission des Nations unies avait utilisé jusqu'à sa clôture, le 31 décembre 2002, sur la route menant à l'aéroport. En raison de leurs liens étroits en termes de personnels et de missions, le Représentant spécial de l'Union et l'OHR partageaient quant à eux un autre site, plus proche du centre ville mais localisé à plus de 4 kilomètres d'EUPM et d'EUMM⁴⁴. Enfin, la Délégation de la Commission européenne occupait ses propres locaux.

Le Concept général du 26 avril 2004, la Stratégie de sécurité européenne pour la Bosnie-Herzégovine⁴⁵ et les Actions communes du 12 juillet de la même année⁴⁶ ont tous reflété le désir du Conseil européen de veiller à une bonne coordination entre acteurs européens. L'une de ses priorités est allée au renforcement du poids politique du Représentant spécial de l'UE. Le déploiement d'EUFOR fournissait en effet l'opportunité de faire du Représentant spécial un acteur-pivot dans la coordination des instruments européens en Bosnie-Herzégovine (au risque de raviver les conflits d'influence entre Conseil et Commission à Bruxelles). A cette fin, un renforcement de l'équipe de l'EUSR a été planifié avant le déploiement d'EUFOR⁴⁷. Le Représentant spécial s'est par ailleurs vu attribuer un rôle prééminent dans la supervision politique des aspects civils de la mise en œuvre des Accords de paix : l'article 7 de l'Action commune du 12 juillet 2004 consacré à la cohérence de la réponse européenne stipulait ainsi que « sans préjudice de la compétence de la Communauté, le représentant spécial de l'UE favorise la coordination politique générale de l'UE dans le pays. Il préside un groupe de coordination composé de tous les acteurs de l'UE présents sur le terrain, y compris le commandant de la force de l'UE, en vue de coordonner les aspects de la mise en œuvre de l'action de l'UE »⁴⁸.

⁴³ Action commune du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'UE, *op. cit.*

⁴⁴ L'établissement du quartier général d'EUFOR aux côtés de celui de l'OTAN sur la base de Butmir n'a fait qu'ajouter à la complexité du paysage de l'action européenne en Bosnie-Herzégovine.

⁴⁵ Cf. *European Security Strategy - Bosnia and Herzegovina/Comprehensive Policy Adopted by the European Council*, 17-18 juin 2004. Cf. <http://www.eusrbih.org/policy-docs/?cid=1,1,1>

⁴⁶ Action commune 2004/569/PESC du Conseil du 12 juillet 2004, relative au mandat du Représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC. Cf. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_252/l_25220040728fr00070009.pdf

⁴⁷ *European Security Strategy - Bosnia and Herzegovina, op. cit.*

⁴⁸ Action commune 2004/570/PESC (12 juillet 2004), art. 7, *op. cit.*

Ce nouveau dispositif est venu s'ajouter aux réunions des chefs de mission de l'Union européenne et à celles du *Board of principles*⁴⁹ qui fournissaient déjà à l'OHR/EUSR, à la Délégation de la Commission européenne, à EUPM (et bientôt à EUFOR) l'opportunité d'échanger des informations et de forger des positions communes.

Pour assurer la cohérence des actions relevant de la PESD, l'attention du Conseil européen s'est concentrée sur le lien EUSR/EUFOR, en vue de limiter les difficultés qui auraient pu naître de l'absence d'autorité légale du Représentant spécial sur Althea. L'Action commune du 12 juillet 2004 a ainsi déterminé que « le commandant de la force de l'UE tient compte, sans préjudice de la chaîne de commandement, des avis politiques émis sur place par l'EUSR, surtout pour les questions concernant lesquelles [sic] celui-ci joue un rôle particulier ou bien défini, et, dans les limites de son mandat, s'efforce de prendre en compte toute demande de celui-ci » (art. 7, al. 2). La nomination d'un conseiller politique auprès du commandant d'EUFOR devait aussi faciliter l'établissement de relations suivies entre acteurs militaires et civils européens. Assurément précieux, ces mécanismes de consultation et de conseil auraient sans doute gagné à être renforcés. Ainsi, pour ce responsable du Bureau du Représentant spécial, « au moment de la transition entre l'OTAN et EUFOR, on a juste inclus la possibilité que l'EUSR offre un conseil politique à EUFOR, mais le lien n'était pas assez étroit. Avec le développement de la PESD, tous les acteurs de la communauté internationale, toutes les organisations internationales, ici, se tournent vers l'EUSR en pensant qu'il est l'acteur clé. Et ensuite on se rend compte qu'il ne peut satisfaire toutes les attentes placées en lui »⁵⁰.

La question des relations entre EUFOR et EUPM n'a en revanche été abordée qu'en tant qu'elle concernait l'utilisation des capacités de l'Unité de police intégrée, le Concept général d'avril 2004 indiquant, à ce propos, qu'« en accord avec le commandant de la force européenne, l'EUSR pourra utiliser les capacités de style IPU pour soutenir le pilier Etat de droit de l'OHR/le travail d'EUPM, y compris dans la lutte contre la criminalité organisée » (paragraphe 22, al. b.). Il a également évoqué la possibilité qu'EUPM fournisse « un soutien opérationnel exécutif » à la nouvelle Agence bosnienne d'investigation et de protection (SIPA, State Investigative and Protection Agency) établie avec l'assistance d'EUPM, précisant seulement que « cela requerrait un changement de mandat d'EUPM » (paragraphe 20, al. c.). Pourtant, sur le terrain, ce partage des rôles et la coordination entre EUPM et EUFOR ont constitué, jusqu'à la mi-2006, les principaux défis pour la cohérence de la politique européenne.

⁴⁹ Le *Board of principles* a été établi en 2002 sur décision de l'Office du Haut représentant et à la demande du Conseil de mise en œuvre de la paix (Peace Implementation Council) pour servir d'instrument de coordination de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine.

⁵⁰ Partiellement imputable aux réticences des militaires européens à laisser un civil exercer son autorité sur eux, la difficulté à introduire l'EUSR dans la chaîne de commandement d'EUFOR s'inscrit aussi dans l'histoire de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine : « En 1995, au moment des négociations de Dayton, l'une des demandes de l'OTAN a été que le pouvoir civil ne domine pas les militaires. Cette demande était motivée par le désir de tirer les leçons de l'époque de la FORPRONU. Les Accords de Dayton et le mandat de l'OTAN n'ont donc pas subordonné l'IFOR à l'OHR. Cette structure de capacité exécutive dotée d'une très grande marge d'influence a ensuite été préservée par la SFOR, de sorte que, maintenant, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle EUFOR serait sous la responsabilité de l'EUSR ». Entretien au département politique de l'EUSR, Sarajevo, 30 août 2006.

EUPM et EUFOR, une coordination initialement difficile

Jamais auparavant l'Union européenne n'avait déployé au même moment une opération « bleue » et une opération « verte » sur un terrain de post-conflit (en Macédoine, les deux missions avaient été consécutives). Les différences de mandat et de chaînes de commandement rendaient la coopération entre les deux structures délicate. Néanmoins, pendant la première année de leur existence partagée, ce sont surtout les interprétations de leurs missions qui ont placé EUFOR et EUPM en porte-à-faux.

En devenant le successeur légal de la Force de stabilisation de l'OTAN, EUFOR avait hérité, on l'a vu, des pouvoirs de dissuasion et de garantie de la paix définis à Dayton – des pouvoirs pleinement utilisés par l'OTAN. Cette situation a sans doute conduit les responsables d'Althea à faire une lecture ambitieuse de leurs prérogatives. A titre individuel, le dynamique général britannique, David Leakey, souhaitait démontrer l'efficacité de la force qu'il commandait en proposant une vision extensive de son rôle, particulièrement dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée. Il a par conséquent multiplié les opérations à forte visibilité, comme l'établissement de barrages sur les grands axes routiers, les contrôles d'identité impromptus ou le soutien à la police locale aux frontières (opération Total Shield du 6-8 novembre 2005, par exemple). Pendant des mois, le trafic automobile a ainsi été perturbé par la mise en place de *check points*, réveillant le souvenir d'une (sombre) époque, sans que ces déploiements aident à mieux comprendre les modes d'opération des réseaux criminels, encore moins à rassembler des preuves qui auraient permis de remonter les filières.

A l'inverse, EUPM, mission de suivi, d'encadrement et d'inspection sans capacité exécutive, a adopté au cours de cette période un profil extrêmement bas. L'Irlandais Bartholomew Kevin Carty, chef de la mission du 1er mars 2004 au 31 décembre 2005, était favorable à une stricte limitation de l'emploi d'EUPM à l'assistance à la police locale, visant à lui permettre de développer des capacités autonomes d'investigation. Il était réticent à l'idée même de faire patrouiller des policiers internationaux dans les rues. Ce choix personnel s'enracinait dans une lecture spécifique du rôle de la communauté internationale à un moment où certains experts étrangers⁵¹ appelaient à une meilleure association des responsables politiques bosniens à la formulation des dispositifs législatifs et institutionnels qui leur étaient destinés et dénonçaient la propension de certains Hauts représentants (particulièrement Lord Paddy Ashdown, en poste du 27 mai 2002 au 31 janvier 2006) à s'appuyer sur les « pouvoirs de Bonn »⁵² pour faire adopter les réformes qu'ils estimaient nécessaires. Dressant un premier

⁵¹ Ce débat a été notamment lancé par le European Stability Initiative (ESI), un *think tank* fondé en 1999. Cf. European Stability Initiative, *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina – Part two: International power*, Berlin-Bruxelles-Sarajevo, ESI, 1^{er} mars 2000.

⁵² La conférence de mise en œuvre de la paix qui s'est tenue à Bonn les 9 et 10 décembre 1997 a fourni une nouvelle interprétation des dispositions des Accords de Dayton, qui a renforcé la position du Haut représentant. Le Conseil de mise en œuvre des Accords de paix (Peace Implementation Council, PIC) a alors interprété l'article 5 de l'Accord-cadre comme autorisant le Haut représentant à prendre « des actions à l'encontre

bilan d'Althea un an et demi après son lancement, Ana Juncos rapportait les propos d'un responsable de la Mission européenne de police, révélateurs des divergences d'approche entre EUFOR et EUPM : « Nous ne sommes pas là pour faire le travail de la police, nous sommes là pour encadrer, suivre et inspecter, pour aider à construire des institutions locales (...) mais au lieu de cela, ils [les officiers de police bosniens] attendent et s'attendent à ce que nous fassions les choses qu'ils devraient faire eux-mêmes. Envoyer EUFOR ici avec 7 000 soldats pour arrêter des voitures, fermer des frontières et arrêter des gens, entre en conflit avec notre mandat »⁵³.

La nécessité d'une clarification des attributions d'EUPM et d'EUFOR est apparue dès l'automne 2005. Les *Seven principles and guidelines on enhanced cooperation between the EUSR, EUFOR and EUPM*⁵⁴ conféraient à EUPM le rôle principal dans la lutte contre la criminalité organisée : les policiers européens étaient invités à assister les pouvoirs publics locaux dans la planification des opérations ; EUFOR pouvait mettre ses capacités opérationnelles à disposition, mais seulement sur sollicitation des autorités bosniennes, sous la coordination politique de l'EUSR et après consultation avec EUPM. Une telle distribution des compétences était par ailleurs conforme au désir de certains Etats membres de l'Union européenne d'envisager une réduction prochaine des troupes déployées en Bosnie-Herzégovine. Le mandat attribué à EUPM II à partir du 1er janvier 2006 confirmait cette inflexion. La dimension opérationnelle de la mission était renforcée, elle qui devait désormais « assister les autorités locales dans la planification et la conduite d'enquêtes sur les crimes et la criminalité organisée »⁵⁵.

Début 2006, l'arrivée d'une nouvelle équipe à la tête des deux opérations laissait en outre espérer le développement d'un partenariat renforcé entre les deux organisations : le major-général italien, Marco Chiarini, nommé commandant d'EUFOR le 5 décembre 2005, était un ami d'enfance du général de brigade, Vincenzo Coppola, à qui la direction d'EUPM II avait été confiée le 1^{er} janvier 2006. Mais quelques jours plus tard, un incident mettait en lumière la fragilité des mécanismes de coopération élaborés : lors de l'opération *Twister* menée par l'Unité de police intégrée d'EUFOR, l'épouse d'un Serbe de Bosnie-Herzégovine, D. Abazović, inculpé en 2002 par une cour de justice bosnienne pour des crimes de guerre commis dans la région de Rogatica entre 1992 et 1995, trouvait la mort, tandis que l'inculpé

des personnes exerçant des fonctions publiques ou des responsables absents aux réunions sans motif valable, ou que le Haut Représentant considère comme violant les engagements juridiques pris en vertu de l'Accord de paix ou des dispositions prises pour sa mise en oeuvre ». Le Conseil de sécurité de l'ONU a soutenu cette nouvelle interprétation dans sa résolution 1144 (1997).

⁵³ Cité par A. Juncos, « Bosnia and Herzegovina: A testing ground for the ESDP? », *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴ Conclusions du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne, 13 septembre 2005.

⁵⁵ Action commune 2005/824/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine. Cf. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_307/l_30720051125fr00550058.pdf

et son fils étaient blessés⁵⁶. Les responsables d'EUFOR affirmaient que leurs soldats, soumis à des tirs, avaient été contraints de riposter et étaient en état de légitime défense⁵⁷. Une enquête du procureur du district Est de Sarajevo suggérait pour sa part que les troupes européennes avaient ouvert le feu⁵⁸. Dans les milieux européens (EUSR, EUPM, EUFOR), plusieurs défaillances étaient mises en avant pour expliquer l'incident. Dans le système décisionnel d'EUFOR, tout d'abord : le quartier général n'aurait pas été suffisamment associé à la planification de l'opération et les troupes n'auraient pas été correctement familiarisées avec le code de procédure pénal et les règles bosniennes en matière d'arrestation. Dans les rapports entre EUFOR et EUPM, ensuite : les chaînes de commandement et les procédures n'auraient pas été respectées. Qui plus est, l'EUSR n'aurait pas été informé à temps de l'opération, contrairement à ce que prévoyaient les principes définis à l'automne 2005. Enfin, la coordination entre acteurs internationaux et locaux aurait été prise en défaut : la police bosnienne aurait été trop tardivement consultée. Les responsables d'EUFOR n'auraient en outre pas tenu compte des remarques de représentants du parquet bosnien, qui leur auraient indiqué que l'affaire D. Abazović ne constituait pas à leurs yeux un dossier prioritaire⁵⁹.

Cet incident ne pouvait manquer de relancer les efforts de concertation entre Althea et EUPM. Le 11 mai 2006, ceux-ci ont débouché sur la signature d'un nouveau document destiné à préciser les responsabilités exactes des deux opérations ainsi que les modalités de leurs interactions⁶⁰. Priorité a été donnée à la responsabilisation des policiers bosniens (*ownership*), les interventions d'EUFOR devant faire l'objet d'une demande des responsables locaux dont le bien-fondé était soumis à l'appréciation d'EUPM. Le document a prévu que, d'ici le mois d'octobre 2006, toutes les opérations requérant le soutien d'EUFOR seraient initiées et planifiées par la police bosnienne, le suivi (*monitoring*) étant assuré par EUPM. La prééminence de cette dernière dans la gestion des aspects policiers de la PESD a été en outre réaffirmée. Surtout, deux nouveaux mécanismes de coordination ont été constitués : un Groupe de stratégie criminelle (CSG, Crime Strategy Group) – auquel participent des représentants de l'EUSR (qui le préside), d'EUPM, d'EUFOR et de la Commission européenne – est désormais chargé de coordonner les positions stratégiques des acteurs européens,

⁵⁶ Pour la version officielle de l'incident : « Bosnia suspect's wife shot dead », 5 janvier 2006. Cf. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4585286.stm> et « Bosnia: Wife of war crimes suspect killed in raid », *The New York Times*, 6 janvier 2006.

⁵⁷ N. Wood, « Bosnian was killed after firing shots, peacekeepers say », *The New York Times*, 8 janvier 2006.

⁵⁸ Amnesty International, *Report 2007, Bosnia-Herzegovina*. Cf. <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Bosnia-Herzegovina>

⁵⁹ L'inculpé a été relâché le 3 février 2006 pour défaut de procédure sur décision de la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine.

⁶⁰ *Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR Support To The Fight Against Organised Crime*. Sarajevo, EUFOR & EUPM, 11 mai 2006.

en amont de leurs interactions avec la police locale⁶¹. Un comité directeur PESD-UE (EU-ESDP Targeting Board), présidé par EUPM et réuni toutes les deux semaines, sert de lieu de concertation et d'assistance aux forces de police locales⁶². A l'automne 2007, l'articulation entre opération militaire et mission de police européennes était jugée satisfaisante au sein d'EUPM⁶³.

Les dilemmes de la « réassurance »

Par-delà la question du développement de synergies entre les volets civil et militaire de la gestion européenne des crises⁶⁴, l'expérience d'EUFOR en Bosnie-Herzégovine a mis en lumière un élément fondamental : le rôle des forces armées multinationales en situation de post-conflit lorsque les risques de retour à un conflit armé sont perçus comme faibles. Si l'on s'en tient à son mandat principal (*Key military tasks*), EUFOR a en effet été déployée pour superviser la poursuite de la mise en oeuvre des Accords de paix et exercer un rôle dissuasif permettant le maintien d'un environnement sûr. Le soutien à la police locale dans la lutte contre la criminalité organisée et l'appui à la mission du TPIY ont été classées parmi ses missions secondaires (*Key supporting tasks*). Très tôt, cependant, les responsables d'Althea se sont convaincus que la Bosnie-Herzégovine n'était plus confrontée à la menace d'une reprise de combats nécessitant l'application d'une stratégie de dissuasion au sens donné par Dayton à ce terme (une stratégie qu'EUFOR aurait de toute façon été incapable de mettre en oeuvre au regard de ses effectifs, de sa structure et de ses moyens de transport). Afin de rendre le mandat d'Althea plus lisible, le général Leakey a introduit la notion de « réassurance » pour décrire le rôle de la force militaire multinationale – une notion dont l'usage s'est par la suite généralisé. Mais qu'est-ce que la « réassurance » sur un terrain de post-conflit et peut-on confier cette mission à des militaires ? Tel n'était pas l'avis de certains responsables

⁶¹ *Ibid.* (8.a).

⁶² *Ibid.* (8.b).

⁶³ Entretien avec S. Silvestri, responsable du pilier « Restructuration de la police », EUPM, Sarajevo, 26 octobre 2007.

⁶⁴ A Bruxelles même, la réflexion sur l'articulation des volets civil et militaire des politiques européennes de gestion des crises a conduit à la constitution d'une cellule civilo-militaire au sein de l'Etat-major de l'UE en mai 2005 et à l'adoption, lors du Conseil Affaires générales et relations extérieures (GAERC) des 21-22 novembre 2005, d'un *EU Concept for Comprehensive Planning*. Cf. les conclusions du Conseil : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/87093.pdf et A. Juncos, « Bosnia and Herzegovina: A testing ground for the ESDP? », *op. cit.* p. 7-8. Sur la nouvelle unité civilo-militaire, cf. International Security Information Service (ISIS) and Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the New Civilian-Military Cell*, European Parliament, 19 septembre 2006. Cf. <http://www.isis-europe.org/CMCO%20Meeting%2019%20Sept%202006%20-%20Report%20revised2.pdf>

d'EUPM : « il faut fermer la mission EUFOR et concevoir quelque chose de nouveau, une nouvelle réponse à la présence militaire internationale en Bosnie-Herzégovine. Les besoins maintenant sont différents. Il faut rassurer les gens, qu'ils n'aient plus peur d'eux-mêmes. Ils n'ont pas confiance. La confiance existe au niveau individuel, mais pas au-delà. Mais comment crée-t-on de la réassurance ? Par ses propres forces de sécurité »⁶⁵. Nombreux étaient pourtant, à la même époque, les citoyens de Bosnie-Herzégovine, singulièrement en milieu bosniaque, pour qui la présence de soldats internationaux représentait un facteur de « réassurance » irremplaçable.

Pendant sa première année dans le pays au titre de la mise en œuvre des Accords de paix, EUFOR s'est essentiellement cantonnée à l'inspection des forces militaires bosniennes, une tâche progressivement transférée aux pouvoirs publics locaux. EUFOR a également mené plusieurs opérations de collecte d'armes, fourni une assistance à la destruction des surplus militaires par les autorités bosniennes (en partenariat avec le PNUD qui gère, depuis avril 2005, un programme de trois ans sur les armes légères) et procédé à l'inspection des sites de stockage d'équipements rendus superfétatoires par la réforme de l'armée bosnienne. Dans la seconde moitié de l'année 2006, cette dernière facette de l'action d'Althea – bien que loin d'avoir été menée à son terme⁶⁶ – a été partiellement déléguée au gouvernement de Bosnie-Herzégovine.

Althea s'est alors largement recentrée sur ses missions de « réassurance », ce qui a soulevé une double difficulté : premièrement, comment expliquer aux soldats du rang, voire aux officiers participant à EUFOR, la nature exacte de leur contribution à la paix en Bosnie-Herzégovine et, surtout, quelles tâches leur confier ? Deuxièmement, comment maximiser la capacité d'EUFOR à « rassurer » ? A Butmir, Rajlovac ou Mostar, au sein du contingent de quelque 524 hommes déployé par la France, pendant l'été 2006, le sentiment dominant était celui d'un long ennui, d'une inutilité profonde, ainsi que d'une inadéquation entre la formation reçue dans l'armée de terre et le travail demandé⁶⁷. Certains informateurs ont par ailleurs suggéré que les barrages routiers voulus par le général Leakey à l'époque où il commandait la force traduisaient sans doute moins sa confiance dans leur capacité à

⁶⁵ Entretien avec un responsable d'EUPM, Sarajevo, 28 août 2006.

⁶⁶ En juin 2004, la Commission pour la réforme de la défense bosnienne estimait à 370 000 armes et 33 000 tonnes de munitions les surplus d'armements que l'État devait gérer. Au printemps 2006, seules 88 000 armes et 200 tonnes de munitions avaient été détruites. Dans le cadre de l'opération HARVEST, en 2005, EUFOR était parvenue à collecter 3 586 armes de petit calibre, 9 592 grenades, 620 mines et plusieurs centaines de milliers de munitions. En 2006, le PNUD estimait que 19 % de la population de Bosnie-Herzégovine possédait une arme, dont 16 % illégalement (source EUFOR).

⁶⁷ Sur les vécus de cette opération extérieure parmi les soldats du contingent français, cf. N. Ragaru, *La coopération militaire en opérations extérieures : l'exemple de la force multinationale de stabilisation de l'Union européenne (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine*, Etude réalisée pour le Centre d'études en sciences sociales (C2SD) du ministère de la Défense, Paris, mai 2007. Ce travail portant sur les perceptions de la multinationalité chez les militaires français, allemands, italiens et espagnols a été mené dans le cadre d'une recherche en partenariat avec l'Università degli Studi Roma Tre (Italie), le Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Allemagne) et l'Unidad de Sociología de la JCISAT del E.T. (Espagne).

affaiblir les milieux de l'économie illicite que son désir d'« occuper » ses hommes à des activités de planification, de mise en œuvre et d'évaluation d'opérations. Les responsables d'Althea étaient en outre très soucieux d'éviter que des soldats d'EUFOR ne se retrouvent impliqués, comme certains de leurs prédécesseurs de la SFOR, dans des réseaux de traite des êtres humains – ce qui rendait plus impérative encore l'assignation de missions concrètes à chacun d'entre eux.

A l'avenir, l'Union européenne sera probablement amenée à gérer d'autres sorties de crise dans lesquelles le déploiement de soldats restera indispensable au maintien d'un climat de sécurité et de confiance au sein des populations locales (des forces de police européennes ne peuvent jouer un tel rôle), mais où leur utilité dépendra plus de leur présence physique sur le terrain que de l'accomplissement de tâches spécifiques. Sans conteste, la poursuite du processus de professionnalisation des armées européennes, l'évolution de leur formation dans le sens d'une plus grande prise en compte des enjeux relatifs à la gestion des crises et au maintien de la paix contribueront à réduire la dissonance cognitive entre certaines conceptions du rôle militaire et les vécus des opérations extérieures sur quelques théâtres. Ces transformations ne signifient cependant pas que l'on puisse faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les missions concrètes à confier à des forces armées multinationales en post-conflit. Leur assigner des tâches nouvelles, pour lesquelles les soldats ne sont à ce jour pas préparés, à la seule fin de les « occuper », ne constitue pas une option satisfaisante.

Comment, par ailleurs, conférer à EUFOR une visibilité maximale et convaincre les populations locales de la capacité des militaires européens à garantir la stabilité en dépit de la faiblesse de leurs effectifs ? Deux réponses ont été principalement apportées à cette question : l'organisation de patrouilles régulières (en premier lieu par les *carabinieri* d'UPI), le déploiement de *Liaison observation teams* (LOT). Ce second dispositif, innovant, mérite qu'on s'y arrête. Au nombre de 45 (pour un total de 458 personnels, originaires de dix-huit nations), réparties sur l'ensemble du territoire – le plus souvent dans de petites maisons insérées au cœur de villages et/ou dans des zones perçues comme sensibles⁶⁸ –, les LOT avaient été originellement présentées comme un instrument de collecte d'informations devant contribuer à anticiper d'éventuelles menaces (*situational awareness*). Mises à disposition pour des périodes de quatre à six mois, ne parlant généralement pas la langue du pays, ayant des connaissances extrêmement limitées de la vie politique comme des notables locaux, ces équipes de jeunes militaires en uniforme ne disposaient sans doute pas des moyens nécessaires à une évaluation de la qualité des informations collectées au cours de leurs entretiens menés avec des traducteurs. Progressivement, donc, c'est leur valeur ajoutée en termes de présence qui a été mise en exergue – à juste titre, semble-t-il. Le déploiement de petites équipes de ce type, à la condition que leur mandat soit plus long (les rotations ont été portées à un an depuis le début de l'année 2007) et que leurs membres se voient affecter un rôle d'agents de liaison avec les acteurs locaux, est en effet susceptible d'apporter une réponse intéressante aux dilemmes de la « réassurance ».

⁶⁸ Chiffres d'avril 2006, source EUFOR.

QUELLE EUROPÉANITÉ ? VÉCUS MILITAIRES ET RÉCEPTIONS LOCALES D'EUFOR

Jusqu'à présent, la question d'EUFOR a été abordée comme si l'eupéanité de la mission déployée par l'Union européenne revêtait un caractère d'évidence et si l'expression « mission européenne » recouvrait des acceptions univoques. Restaient seulement à déterminer son efficacité éventuelle et la manière dont elle prenait place parmi les autres instruments européens. C'est cette évidence qu'il convient maintenant d'interroger en envisageant les lectures de l'opération Althea par les forces militaires européennes qui y ont participé⁶⁹ et les réceptions d'EUFOR dans la société bosnienne.

Les perceptions d'Althea par les militaires

Avant même le lancement de la recherche sur EUFOR, Gilles Pernet de la Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la Défense alertait : « Althea n'est pas tout à fait un bon exemple pour les missions autonomes de l'UE car cette opération est réalisée dans le cadre juridique des accords de « Berlin Plus », c'est-à-dire avec les moyens de l'OTAN »⁷⁰. A l'été 2006, sur le théâtre, le lien étroit avec l'Alliance atlantique était en effet souvent perçu comme mettant en cause l'eupéanité de l'opération : « Au niveau pratique, la mission est très dépendante de l'OTAN. La défense européenne essaye d'aller de l'avant, mais les Européens tâtonnent. On est en train de mettre en œuvre une mission européenne, mais avec un fil de l'OTAN à la patte. Tous les systèmes de communication proviennent de l'OTAN ; une partie de la logistique également. Ce que l'Union européenne fait, c'est qu'elle finance 75 % de la logistique. Mais c'est peut-être une étape nécessaire »⁷¹. A plusieurs égards, l'organigramme d'EUFOR et le fait que certains hauts responsables d'Althea occupent des positions de commandement au sein de l'Alliance atlantique conduisaient à interroger le caractère véritablement européen d'Althea. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont rappelé que les standards de l'Alliance atlantique constituaient la seule « langue » commune aux nations, européennes et non européennes, participant à EUFOR. Ainsi, pour cet officier français : « 'Berlin plus' a eu des conséquences ici, sur la définition de la mission et sur les pays qui envoient des troupes. Il y a des gens qui viennent des Etats membres de l'UE, mais il y a aussi des Etats membres de l'OTAN et non membres de l'UE, comme la Turquie, qui a

⁶⁹ Pour plus de détails, cf. N. Ragaru, *La coopération militaire en opérations extérieures : l'exemple de la force multinationale de stabilisation de l'union européenne (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine*, op. cit.

⁷⁰ Entretien avec G. Pernet, 21 août 2006.

⁷¹ Entretien avec un officier d'EUFOR, Butmir, 24 août 2006.

une importante contribution [344 soldats au mois de septembre 2006]. Et cela a un impact, parce que les seuls standards que ces pays aient en commun sont ceux de l'OTAN. Alors tout le monde essaie d'appliquer les techniques et les pratiques de l'Alliance. Et les pays qui ne les maîtrisent pas bien tentent de rattraper leur retard »⁷².

Les entretiens ont également fait apparaître l'existence de différences dans les indicateurs utilisés par les membres des divers contingents nationaux pour définir le caractère « européen » d'une intervention. Dans les milieux militaires français, une corrélation très étroite était établie entre l'existence de capacités autonomes de planification et de conduite des missions et l'appréciation de leur européanité. Une opération réellement européenne aurait été une opération dans laquelle l'Union européenne aurait défini seule le format, le mandat, les plans opérationnels et les moyens du déploiement. Une telle mission aurait joui d'un vrai soutien politique, budgétaire et obtenu plus de moyens matériels et humains de la part des Etats membre de l'UE. Or EUFOR a rencontré des problèmes chroniques de sous-effectifs (de 10 % à 15 % selon les périodes), en partie imputables aux fréquentes rotations des contingents nationaux, mais aussi aux lenteurs des administrations nationales dans la mise à disposition des personnels promis. Plus encore, certains responsables d'Althea ont déploré la multiplication des restrictions à l'engagement des troupes (*national caveats*), y voyant la preuve des réticences de certains Etats à défendre l'agenda européen commun (singulièrement en matière d'opérations de soutien au TPIY). Enfin, pendant les deux premières années de son déploiement, EUFOR a souffert d'un déficit en moyens de transports (hélicoptères et véhicules blindés). Bien que des renforts aient été apportés par l'Autriche, la Belgique et la Macédoine notamment, ce sous-équipement persistant a été vu comme un frein à l'efficacité de l'opération et un révélateur du décalage entre les discours politiques européens valorisant les avancées de la PESD et l'appui effectif des Etats à ce projet. Au sein d'autres contingents (allemand ou italien, par exemple), les lectures des finalités du déploiement européen, tout comme les appréciations des conditions d'européanité d'Althea, se déclinaient sur un autre mode : l'autonomie par rapport à l'OTAN y apparaissait moins centrale dans les discours, tandis que la localisation sur une même base de forces militaires originaires de plusieurs Etats européens, leurs interactions professionnelles au sein du quartier général comme dans leurs autres activités participaient plus explicitement des critères d'appréciation retenus.

De façon générale, cependant, les catégories utilisées par les militaires pour décrire la nature et leurs vécus de la mission faisaient davantage intervenir la notion « d'internationalité » que celle « d'européanité ». Avec onze Etats non européens contributeurs, la gamme des contacts et des relations des soldats européens d'EUFOR dépassait le strict univers européen. A Butmir, par exemple, la sécurité du camp était assurée par un contingent bulgare ; sur la base de Mostar-Otiješ, cette mission était dévolue au contingent marocain. De la sorte, comprendre les regards portés sur la participation à l'opération Althea suppose que l'on intègre une réflexion sur la notion de « multinationalité » au moins autant, si ce n'est davantage, que sur celle d'« européanité ». Le passage par EUFOR était ainsi vu comme une opportunité de découvrir des Autres, de s'initier à leurs façons de faire, à leurs habitudes de travail, voire à leurs systèmes de valeurs.

⁷² Entretien avec un officier de l'état-major d'EUFOR, Butmir, 23 août 2006.

Des Autres qui comprenaient (quoique de manière différente et dans des registres d'interaction distincts) des « Européens », des militaires non européens, des officiers et des responsables du ministère de la Défense de Bosnie-Herzégovine, ainsi que de simples citoyens bosniens.

La ligne de partage entre « internationaux » et locaux »

Sait-on, par ailleurs, dans quelle mesure Althea a été comprise dans la société bosnienne comme une opération militaire européenne de gestion des crises et de quelle manière son déploiement a contribué à une redéfinition des perceptions de l'Union européenne au sein des principales communautés de Bosnie-Herzégovine ? La question est assurément complexe et il n'est sans doute pas possible d'y répondre de manière exhaustive. Néanmoins, on peut sans grand risque d'erreur avancer qu'au sein des populations de Bosnie-Herzégovine, tous les groupes sociaux n'ont pas, au même degré, pris conscience de la passation de pouvoir entre la SFOR et EUFOR, encore moins du caractère européen de cette dernière. Et ce pour des raisons qui tiennent tout à la fois au mode de gestion de ce transfert par les représentants de la communauté internationale, à la poursuite, en parallèle, d'une mission de l'OTAN dans le pays, et aux grilles d'interprétation de la présence internationale forgées depuis la signature des Accords de Dayton.

En 2004, l'UE souffrait en Bosnie-Herzégovine d'un déficit de crédibilité militaire en raison de l'héritage du conflit de 1992-1995. Selon une distinction largement répandue, la sécurité était vue comme devant relever de l'OTAN et des Etats-Unis, tandis que la reconstruction du pays était confiée à l'Union européenne. L'un des principaux enjeux du passage de pouvoir entre la SFOR et EUFOR résidait dès lors dans la capacité à convaincre les acteurs politiques et militaires locaux que le changement de casquette n'impliquait pas une diminution des capacités dissuasives. Le mandat ambitieux finalement attribué à Althea et le maintien du niveau des troupes à 7 000 hommes devaient témoigner du haut profil accordé à la nouvelle mission. Afin de conforter la crédibilité du déploiement européen, il a été décidé de mettre l'accent sur la continuité entre les deux opérations et de valoriser une transition en douceur. Peu avant l'arrivée des troupes sur le terrain, une campagne d'information a été lancée dont la conception était, à cet égard, éloquent : la capitale, Sarajevo, a été recouverte d'affiches représentant un véhicule dont le symbole « OTAN » était remplacé par le symbole « EUFOR », sans que son identité en soit changée. Il n'est d'ailleurs pas exclu que la confusion (entretenu par les acteurs européens et otaniens) entre la SFOR et EUFOR ait facilité la transition de l'Alliance atlantique vers l'Union européenne. Cependant, pour Thomas Bertin, ancien conseiller politique UE du commandant d'EUFOR, « la continuité était une des clés de la communication d'EUFOR pour permettre à l'opération européenne de bénéficier de la crédibilité de l'OTAN au début. Mais elle s'est révélée par la suite un faux ami, parce qu'il y a encore aujourd'hui des gens qui pensent que EUFOR, c'est l'OTAN »⁷³.

⁷³ Entretien avec T. Bertin, Sarajevo, 28 août 2006.

La persistance d'une confusion, dans certains segments de la population, entre la force européenne et l'OTAN est particulièrement évidente si l'on considère l'image de la base de Butmir. Le camp, qui sert de quartier général à Althea, a été construit par l'armée américaine il y a dix ans. Pour pouvoir l'utiliser, EUFOR paye d'ailleurs un loyer. Le parc des véhicules civils et militaires a été mis à la disposition d'EUFOR, après l'effacement des anciens labels OTAN. A la suite du déploiement d'EUFOR, l'Alliance atlantique a maintenu un quartier général et des forces de renseignement à Butmir. C'est par ailleurs avec l'OTAN que les autorités bosniennes ont négocié l'établissement du quartier général de l'armée unifiée de Bosnie-Herzégovine sur la base. Une telle configuration ne pouvait manquer d'influer sur les perceptions de l'opération Althea parmi les personnels locaux (chauffeurs, personnels d'entretien, serveuses, etc.). Elle a également joué sur le regard porté sur EUFOR par les populations vivant à proximité de la caserne. A trois reprises au cours de la mission effectuée en Bosnie-Herzégovine en août-septembre 2006, des chauffeurs de taxi hélés à Sarajevo nous ont demandé : « EUFOR, vous voulez dire l'OTAN ? ». Interrogeant des passants sur la localisation exacte de l'entrée de la base, ils ont formulé leur question en ces termes : « La base des Américains, vous savez où elle est ? ».

Plus fondamentalement, si l'on souhaite apprécier les représentations d'Althea comme mission européenne en dehors des milieux élitaires, il n'est pas inutile de se demander quelle est, dans les imaginaires des citoyens de Bosnie-Herzégovine, la ligne de partage la plus saillante : celle qui passe entre l'Europe et les Etats-Unis, celle entre EUFOR et l'OTAN ou encore celle entre les « internationaux » et les « locaux » ? Au lendemain de la signature des Accords de Dayton, les missions des Nations unies et de l'OTAN ont drainé dans leur sillage quelque 80 000 personnels étrangers. En l'espace d'une décennie, cette présence internationale a créé sa propre économie, ses réseaux sociaux, ses espaces d'interaction et de séparation, ses codes de socialisation. Elle a suscité la formation de démarcations qui opposent prioritairement ceux qu'il est convenu d'appeler (dans la langue de l'action internationale) les « internationaux » aux « locaux ». Les contacts entre ces deux univers – qui se côtoient sans se fréquenter réellement – prennent la forme d'échanges avec les femmes de ménage, les chauffeurs, les traducteurs, les secrétaires, tout un ensemble de prestataires de services pour « internationaux ». Les bars, restaurants et boîtes de nuit des grands centres urbains fournissent d'autres sites d'interactions. Les rapports y vont d'une certaine cordialité à un paternalisme non dépourvu de connotations néo-coloniales. Dans la société bosnienne, notamment dans la frange de la population qui a exercé des fonctions subalternes au service des membres des missions internationales, les affiliations institutionnelles (Nations unies, OSCE, UE, etc.) ne constituent pas nécessairement les marqueurs les plus pertinents. Et les labellisations ne revêtent pas les mêmes significations symboliques pour les acteurs bosniens que pour les responsables internationaux des missions.

Ces remarques ne visent nullement à accréditer l'idée selon laquelle le lancement d'EUPM, puis celui d'EUFOR couplé au renforcement de la position du Représentant spécial de l'Union, n'auraient eu aucune incidence sur les perceptions du rôle de l'UE en Bosnie-Herzégovine. Mais elles invitent à tenir compte de l'historicité des déploiements internationaux dans la construction des rapports aux acteurs extérieurs et à ne pas chercher à plaquer sur les configurations locales les catégories d'entendement utilisées à Bruxelles ou au sein des missions européennes.

LA LANCINANTE QUESTION DE L'*EXIT*

Dans leurs interventions publiques, les commandants d'EUFOR à Butmir et de l'opération Althea à SHAPE (Mons) avaient indiqué qu'une réduction de forces ne pourrait intervenir qu'à la condition que Althea ait accompli sa mission et que le climat de sécurité, tant en Bosnie-Herzégovine que dans son environnement régional, le permette. Mais comment, sur la base de quels indicateurs évaluer le succès d'une mission comme celle de la force de stabilisation européenne ? S'agit-il de prendre en compte les avancées réalisées en matière de PESD (le développement de capacités de planification, l'interopérabilité des forces, le fonctionnement des chaînes de commandement, la gestion logistique, etc.) ou d'apprécier les « progrès » bosniens au regard de la mise en œuvre des Accords de paix et du Processus de stabilisation et d'association ? La tentation est parfois grande, dans les lectures *ex post* des politiques européennes de gestion des crises par leurs promoteurs, de tenir le succès de terrain pour acquis sans accorder à l'analyse des actions concrètes des missions et de leurs effets circonstanciés à court et à moyen terme l'attention qu'elle mériterait et de saluer au premier chef les implications des missions sur la dynamique institutionnelle de l'UE.

Althea, mission accomplie ?

En Bosnie-Herzégovine même, à l'été 2006 les résultats d'Althea et les risques en matière de sécurité faisaient l'objet d'appréciations extrêmement contrastées en fonction des interlocuteurs (militaires ou civils), de leur institution de rattachement (et particulièrement des incidences qu'un éventuel redéploiement d'Althea était susceptible d'avoir sur leurs propres programmes, budgets et perspectives de carrière) et enfin selon la trajectoire individuelle de chacun (l'ancienneté de la présence en Bosnie-Herzégovine, le poste occupé, les milieux bosniens fréquentés, etc.). Pour les militaires, dans la ligne du troisième rapport semestriel d'Althea soumis par le général Chiarini (couvrant la période octobre 2005-avril 2006), le diagnostic était globalement positif : on considérait qu'EUFOR avait accompli sa mission, à savoir la création d'un environnement sûr, et que la reprise des violences intercommunautaires à grande échelle constituait une probabilité marginale. Seuls des dérapages localisés pouvaient encore intervenir qui pouvaient être contrôlés par la police locale, éventuellement soutenue par EUPM. Le durcissement des discours politiques à l'approche des élections parlementaires et présidentielles d'octobre 2006 était perçu comme conjoncturel et la menace par le Premier ministre de République serbe, Milorad Dodik, d'organiser un référendum d'autodétermination en cas d'accès à l'indépendance de la province du Kosovo, comme une rhétorique politicienne déconnectée des réalités de terrain : ainsi, pour cet officier français, « la Serbie ne veut pas de la *Republika Srpska*. Il ne s'agit là que de discours électoralistes qui sont plus tournés vers les personnes âgées que vers les jeunes.

Les jeunes de Bosnie-Herzégovine n'ont pas intérêt à ce que des tensions réapparaissent. Ce qui les préoccupe, c'est leur avenir, la vie quotidienne, fonder une famille. La politique et les questions nationalistes sont secondaires pour eux »⁷⁴. En milieu civil, l'analyse était plus contrastée, en partie parce qu'elle reposait sur une définition plus politique de la notion d'environnement sûr. L'échec du processus de révision constitutionnelle, l'enlisement de la réforme de la police et les déclarations controversées de Milorad Dodik suscitaient une certaine inquiétude. L'enjeu n'était pas tant une (improbable) demande de rattachement à la Serbie qu'une dégradation continue de la situation politique. Si l'évolution de la situation au Kosovo n'était pas jugée susceptible d'avoir des répercussions immédiates et directes sur la Bosnie-Herzégovine, elle entretenait néanmoins un climat d'incertitude peu propice à la conduite de réformes politiques⁷⁵.

En entretien, certains personnels internationaux concédaient par ailleurs que la prolifération même des sources d'informations rendait complexe l'exploitation des données disponibles et leur conversion en un instrument d'aide à la décision⁷⁶. Ainsi, pour ce militaire : « de toute façon, il est très difficile de savoir ce qui se passe vraiment. Il n'y a pas longtemps, on a eu une remontée, un gars qui en avait entendu un autre après un match de football annoncer de nouveaux affrontements et dire que cette fois-ci, ils feraient le travail jusqu'au bout. Alors, ici, il y a des gens qui se sont agités. Mais qu'est-ce qu'on peut faire de ce genre de paroles tenues dans des vestiaires d'équipe de football ? Les gars qui sont là-bas, parfois, ils prennent tout au premier degré ». La difficulté à pondérer les informations, à les replacer dans leur contexte politique et social local était également soulignée par des représentants d'EUPM, propulsés dans un environnement qu'ils connaissaient mal : « moi, avant de venir dans la région, je croyais que je devrais assurer le suivi d'affaires de la police locale. Mais je ne savais pas qu'on me demanderait de faire des analyses politiques, de connaître les rapports de force locaux, les gens. Alors, d'accord, on a de bonnes relations avec la police locale, mais ils nous disent ce qu'ils veulent. Et on ne sait pas si en cas de coup dur, ils nous préviendraient ».

A Mostar, un locuteur du bosniaque évoquait de même la saisie inégale, par les acteurs internationaux, des dynamiques locales : « Au mois de juin ici, à Mostar, il y a eu un incident qui aurait pu mal finir. Lors du match Croatie-Brésil, la Croatie n'avait perdu que 0 à 1, ce qui en soi était presque un succès. Environ un millier de supporters se sont rassemblés et ils sont allés en direction de la place Musala. Ils cassaient tout sur leur passage, beaucoup étaient en état d'ébriété avancée. Les voitures de la police locale ont essayé de s'interposer, elles se sont garées en travers de la route pour interdire le passage. De l'autre côté, il y a la partie

⁷⁴ Entretien avec un officier d'EUFOR, Butmir, 23 août 2006.

⁷⁵ Entretien avec B. Ruge, responsable du Département politique de l'EUSR, Sarajevo, 30 août 2006.

⁷⁶ En Bosnie-Herzégovine, des informations sont collectées, à des titres divers, par les *Liaison observation teams*, l'Unité de police intégrée, EUPM et EUMM. Par ailleurs, plusieurs acteurs assument des missions de renseignement, dont les services de renseignements nationaux des Etats européens déployés sur le terrain et les unités de renseignement d'EUFOR.

bosniaque de la ville où s'étaient réunis quelque 500 Bosniaques pour faire face aux Croates si jamais ils avançaient. Il y a eu quelques blessés, mais finalement la police a réussi à faire barrage. Et bien, là-bas, à ce moment-là, il n'y avait pas un seul représentant ni d'EUFOR ni d'EUPM. Ils n'étaient même pas au courant. Ils ne l'ont appris que le lendemain. Bien sûr, c'est à la fois une question de mandat et de personne. Avant, ici, il y avait un responsable de police européen qui connaissait tout le monde, très actif. Mais depuis son départ, ce n'est plus pareil ».

Par-delà le clivage entre milieux militaires et civils, l'appréciation de la sécurité en Bosnie-Herzégovine dépendait aussi du lieu d'implantation des observateurs : être basé à Banja Luka, à Mostar ou à Stolac invitait assurément à fournir une lecture plus sombre des perspectives d'avenir que de résider à Tuzla ou à Sarajevo. Les modes d'insertion locale des acteurs européens se répercutaient également sur leur jugement : les « internationaux » dont les réseaux sociaux s'étendaient principalement à la communauté bosniaque soulignaient plus volontiers le caractère psychologiquement et politiquement crucial d'une présence militaire soutenue que les expatriés fréquentant des milieux serbes ou croates (là encore, il conviendrait de nuancer le propos en fonction des villes et des régions considérées).

Quelle gouvernance pour la Bosnie-Herzégovine ?

Plus fondamentalement peut-être, les déchiffrages des réalités bosniennes portaient la marque du débat – apparu au tournant des années 2000, mais accentué après la nomination de l'Allemand, Christian Schwarz-Schilling, au poste de Haut représentant le 30 janvier 2006 – sur les avantages comparés d'un usage extensif des « pouvoirs de Bonn » pour imposer des réformes et d'une meilleure association des responsables politiques bosniens à la formulation de politiques publiques négociées. Les partisans de la première approche – souvent socialisés dans les milieux de l'Office du Haut représentant – saluaient les réussites de Lord Paddy Ashdown, le prédécesseur de Christian Schwarz-Schilling ; ils rappelaient les stratégies d'évitement constamment pratiquées par les entrepreneurs politiques locaux et la nécessité de ne pas ajourner les réformes. Les tenants de la seconde approche attiraient l'attention sur les effets pervers d'une situation de quasi-protectorat dans laquelle non seulement les responsables bosniens n'étaient que marginalement impliqués dans l'élaboration des décisions, mais où, de surcroît, un lien de dépendance plus étroit s'était tissé entre les représentants de la communauté internationale et les dirigeants bosniens qu'entre ces derniers et leurs électeurs – une configuration peu susceptible de vivifier la démocratie locale. A son arrivée, le nouveau Haut représentant s'était engagé à faire un usage modéré de ses prérogatives pour faciliter la réappropriation par les élites politiques locales des institutions, lois et standards adoptés sous la pression de la communauté internationale. Devant le Conseil de sécurité des Nations unies, il réitérait ce message, le 18 avril 2006, indiquant qu'il était temps de laisser les acteurs locaux porter la responsabilité

de leurs décisions⁷⁷. Contestée au sein de sa propre administration, cette inflexion politique intervenait dans un contexte dominé par les discussions sur l'opportunité d'une fermeture de l'OHR au mois de juin 2007 et, partant, sur un éventuel abandon des « pouvoirs de Bonn » au profit d'un EUSR dont la capacité, les personnels et les budgets auraient été renforcés.

Les préférences des acteurs en matière de modèles de gouvernance pour la Bosnie-Herzégovine ne pouvaient manquer d'influencer les jugements relatifs à l'avenir d'Althea. Les défenseurs de la thèse de l'*ownership* adhéraient plus volontiers au principe d'une progressive réduction des effectifs militaires européens. Ainsi, pour ce responsable d'EUPM, partisan d'un repli d'EUFOR, « On conseille, on soutient, cela ne revient pas à décider pour les gens. Il y a une alternative au tout ou rien, entre exécuter à la place de et conseiller fortement. Les diplomates tendent à l'oublier parce qu'ils ont travaillé pour l'OHR. Presque toute la communauté internationale a travaillé pour l'OHR. Le dialogue avec les institutions locales est trop peu développé. La principale ligne de communication est celle qui passe entre l'OHR et la communauté internationale, pas entre les acteurs internationaux et les décideurs locaux »⁷⁸. *A contrario*, les partisans d'un maintien des « pouvoirs de Bonn » étaient sensibles à la nécessité de donner au Haut représentant les moyens militaires de crédibiliser son autorité ; ils étaient le plus souvent favorables à une prorogation du mandat d'Althea avec des effectifs inchangés. De leur point de vue, la stratégie suivie par le nouveau Haut représentant était vouée à l'échec. Comme l'expliquait cet observateur d'EUMM, anciennement employé à l'OHR et très attaché au principe d'une force militaire robuste : « à Mostar, la situation allait un peu de l'avant jusqu'à l'arrivée de Christian Schwarz-Schilling. Il a effectué une première visite ; il est allé voir tout le monde et il est intervenu devant le parlement cantonal en disant qu'il n'utiliserait plus les « pouvoirs de Bonn ». Deux semaines après, tous les acquis récents de Lord Paddy Ashdown s'effritaient et les nationalistes durs qui avaient été discrètement sortis du jeu politique étaient de retour. La situation est un vrai cercle vicieux. Les gens ont pris l'habitude de jouer au chat et à la souris. La notion d'*ownership* n'a pas de sens ».

Au final, à l'été 2006 la situation politique et sécuritaire en Bosnie-Herzégovine faisait l'objet d'une pluralité de récits – souvent également crédibles tout en étant contradictoires. Les décisions relatives à la redéfinition du format et des attributions d'EUFOR se sont dès lors essentiellement jouées dans la confrontation entre les porteurs de ces récits concurrents, leur capacité à rallier des soutiens dans et au-delà de leur institution d'appartenance, à Sarajevo comme à Bruxelles. Les « réalités » de terrain, elles-mêmes complexes et fluides, ont ensuite servi à étayer *ex post* la validité des solutions retenues – lesquelles ont aussi dépendu des priorités stratégiques et financières des Etats contributeurs, ainsi que du désir des promoteurs de la PESD de revendiquer un succès rapide.

⁷⁷ *Bosnia and Herzegovina High Representative Christian Schwarz-Schilling at the UN Security Council*, 18 April 2006, Security Council SC/8693. Cf. http://www.southeasteurope.org/subpage.php?sub_site=2&id=16965&head=if&site=2

⁷⁸ Entretien avec un responsable d'EUPM, Sarajevo, 28 août 2006.

La réduction des effectifs d'EUFOR au cœur des jeux institutionnels

Le 27 février 2007, le Conseil européen a confirmé que les effectifs d'EUFOR seraient ramenés de 5 949 (chiffres officiels au 21 septembre 2006⁷⁹) à 2 500 hommes. Les troupes ont été regroupées à Sarajevo dans un *Multinational Manoeuvre Battalion and Integrated Police Unit*, à l'exception des LOT qui ont désormais principalement vocation à rendre visible la présence militaire européenne. La composante Unité de police intégrée a été maintenue. Dans le nouveau concept, l'Unité est chargée d'assurer le lien entre les forces « vertes » d'EUFOR et les forces « bleues » d'EUPM, à tout le moins pendant les premières phases du redéploiement. Les bases militaires des *Tasks forces* régionales ont été fermées. Enfin, des forces de réserve (OTHR, *Over the Horizon Reserves*) non déployées sur le site pourraient être mobilisées dans de brefs délais, si la situation l'exigeait.

Dès l'automne 2005, le Conseil européen avait demandé au commandant de l'opération d'étudier la possibilité d'un tel redéploiement. Et de fait, le calendrier 2006 d'EUFOR a été presque entièrement dominé par la préparation, la discussion et la mise en circulation de propositions de réorganisation du dispositif. Comme le soulignait justement un interlocuteur ayant pris part à ce travail, « on passe trop de temps sur les rapports, c'est formel, au bout d'un moment ça devient presque un exercice de style. En fin de compte, on ne réfléchit pas assez »⁸⁰. A Sarajevo, l'issue de l'exercice était jugée connue d'avance. Plusieurs Etats membres avaient fait part de leur désir de réduire leur contribution à EUFOR, à l'instar de la France et de la Grande-Bretagne, en raison d'un contexte international marqué par une démultiplication des crises régionales⁸¹. L'enjeu principal pour le commandement d'EUFOR était de parvenir à éviter des réductions unilatérales de contribution en proposant un concept acceptable par chacun des Etats participants. Le conflit de l'été 2006 au Liban n'a fait qu'accroître les pressions en faveur d'un désengagement : dès le mois d'août, l'Italie annonçait qu'elle contribuerait à hauteur de 3 000 hommes à la force de stabilisation des Nations unies au Liban, l'UNIFIL ; la France proposait 2 000 hommes, l'Espagne 1 000⁸². Côté français, la projection de forces en Afrique (3 600 hommes en Côte d'Ivoire et 1 100 au Tchad), en Afghanistan (1 000 dans le pays même et 1 000 autres positionnés en Asie centrale en appui

⁷⁹ http://www.euforbih.org/organisation/050810_strength.htm

⁸⁰ Entretien avec un responsable d'EUFOR, Butmir, 25 août 2006.

⁸¹ Au mois de mai 2007, la contribution de la France a été ramenée à 73 hommes (524 en septembre 2006), légèrement plus que la Grande-Bretagne (21, précédemment 590). L'Allemagne a gardé 235 hommes (contre 819 auparavant) et l'Italie a maintenu la moitié de son contingent (472 hommes, contre 882 en septembre 2006). Cf. http://www.euforbih.org/eufor/index.php?option=com_content&task=view&id=145&Itemid=62

⁸² « Italian troops arrive in Lebanon », 2 septembre 2006. Cf. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5307944.stm

aérien et maritime) et au Kosovo (environ 2 000 hommes) supposait une hiérarchisation très stricte des priorités⁸³. Au moment de la constitution d'EUFOR, la France avait d'ailleurs veillé à n'envoyer en Bosnie-Herzégovine aucune unité de manœuvre, seulement des personnels de soutien. Le 30 octobre 2006, le ministère allemand de la Défense faisait en outre part de son intention de rapatrier en 2007 une partie de son contingent (850 hommes)⁸⁴.

Au sein même d'EUFOR, les discussions relatives à la diminution du niveau des forces entretenaient un climat de fin de mission et d'indolence. Comme l'expliquait un soldat, « c'est terriblement frustrant, parce qu'on sent que tout le monde est sur le départ. Et plus personne ne fait rien. C'est impossible de proposer la moindre initiative. On nous dit que nous n'avons pas les budgets, plus personne ne veut rien planifier. Alors pourquoi est-on là ? A quoi sert-on ? On nous dit que notre mission est terminée, alors qu'il reste tant à faire. Il y a des mines ici pour des dizaines et des dizaines d'années à venir ; ils n'ont pas les moyens de déminer. Ça coûte très cher et ils n'ont pas assez de personnels formés. Nous, on les aurait, mais ce n'est pas notre mandat. Nous devons déléguer aux autorités locales et nous contenter de récupérer les armes que les gens d'ici nous aident à localiser. Est-ce que nous nous rendons compte de ce que nous faisons ? Il y a des gens qui prennent des risques quand ils viennent nous dire où se trouve une cache d'armes. Et ensuite, si quelque chose se passe mal, il n'y a plus personne. Souvent aussi, il y a des gens qui nous appellent : « venez, dans mon champ, il y a une mine, est-ce que vous pourriez m'aider ? ». Ils attendent beaucoup de nous et ils ne comprennent pas qu'on leur dise qu'on ne peut pas, que ce n'est pas notre mandat. Tout cela, parce que ça coûterait de l'argent et prendrait du temps. Mais nous, nous prétendons que le temps est venu que les locaux se prennent en main ». Dans la majorité des cas, la rumeur du départ alimentait un désir de départ selon une logique fort bien résumée par un de nos interlocuteurs : « C'est l'ouverture des missions qui est excitante. Il y a une certaine euphorie quand on ouvre une mission ; il faut tout mettre en place. On peut lancer des idées, on a un apport qualitatif. Mais quand on arrive plus tard, ce n'est pas la même chose. Il faut seulement gérer. Et puis la routine s'installe. Ce n'est pas la même sensation. Ici, vous êtes arrivée trop tard. Ça sent la fin ».

Le projet de transition vers une EUFOR ramenée à 2 500 hommes l'affirmait sans ambages : « le début d'une transition vers la fin de présence militaire en Bosnie-Herzégovine démontrerait une avancée positive pour la PESD »⁸⁵. Après tout, une mission qui a su s'achever n'est-elle pas une mission qui a fait la preuve de son succès ? Désabusé, un représentant d'EUFOR commentait : « on est déjà au-dessous du niveau de la dissuasion. Le risque est de passer au-dessous de ce qui nous permet d'avoir de la crédibilité ». Simple question de perspective ?

⁸³ « Des casques bleus...blancs et rouges », *La Croix*, 29 août 2006.

⁸⁴ DPA, *Germany to withdraw troops from EU force in Bosnia-Herzegovina*, 30 octobre 2006. Cf. <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/doc106?OpenForm&rc=4&cc=bih>

⁸⁵ *Approaching the Military End State in Operation Althea. Concept Paper for EUFOR Transition*, Operation Commander, EU Operation Headquarters, Shape, 26 juin 2006.

CONCLUSION

Octobre 2007 : six mois après la réduction des effectifs d'EUFOR, au sein de la communauté internationale la situation sécuritaire en Bosnie-Herzégovine est jugée stable. La fermeture des *Task forces* régionales, la diminution et le regroupement des forces à Sarajevo n'ont pas empêché le maintien d'un environnement sûr. EUFOR continue à exercer sa fonction de « réassurance ». La date de fermeture de la mission n'est pas connue ; les Etats contributeurs qui le souhaitent ont retiré leurs troupes. Il est désormais question non d'*end date* mais d'*end state*, c'est-à-dire de définir une liste de conditions plutôt qu'une date butoir au départ de la force de stabilisation multinationale. A bien des égards, pourtant, la situation politique en Bosnie-Herzégovine apparaît aujourd'hui plus préoccupante qu'elle ne l'était il y a un an. L'extrême polarisation du jeu politique ne s'est pas atténuée après les élections d'octobre 2006. La restructuration de la police, enjeu très politisé, est dans une impasse et la réforme de la Constitution a été reportée. Une signature rapide de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) – un instrument sur lequel les acteurs européens comptent pour stabiliser durablement la Bosnie-Herzégovine à travers l'initiation du processus d'intégration européenne – paraît peu probable⁸⁶. L'efficacité des outils utilisés par la communauté internationale depuis 1997 pour obtenir les réformes souhaitées semble quant à elle de plus en plus incertaine. En juillet 2007, un nouveau Haut représentant a succédé à Christian Schwarz-Schilling. Le Slovaque Miroslav Lajčák s'est démarqué de son prédécesseur en réaffirmant sa détermination à prendre toutes les décisions nécessaires à l'accomplissement de sa mission au titre de la mise en œuvre des Accords de paix et du renforcement de l'Etat de Bosnie-Herzégovine. Dans la classe politique de République serbe, cependant, la légitimité même des « pouvoirs de Bonn » est de plus en plus ouvertement contestée. Au sein de la communauté internationale, certains acteurs, à l'instar de la Russie, appellent à une fermeture rapide de l'Office du Haut représentant. L'attente d'une résolution de la question du statut final du Kosovo ajoute à la fébrilité.

Bien que la plupart des observateurs étrangers s'accordent à penser que les tensions politiques ne sauraient connaître une traduction sécuritaire, ils dénoncent les effets délétères des blocages politiques actuels. Plus que jamais, la configuration présente souligne l'importance d'une réflexion globale sur la gestion post-conflit en Bosnie-Herzégovine : comment penser les liens entre les volets militaire et civil de la stabilisation ? Si jamais l'Office du haut représentant devait être prochainement fermé, quelle place l'opération Althea occuperait-elle dans le dispositif européen de gestion post-conflit et sous quelle

⁸⁶ Dans son rapport annuel sur les avancées de la Bosnie-Herzégovine sur la voie de l'intégration européenne, rendu public le 6 novembre 2007, la Commission européenne a rappelé que trois conditions devaient être satisfaites avant que ne puisse être signé l'Accord de stabilisation et d'association dont les négociations techniques ont été achevées en décembre 2006 : la réforme de la police, la coopération avec le TPIY, la poursuite des réformes dans le secteur de l'administration et de la radiotélévision publiques. Est espérée une conclusion de l'ASA avant la fin de l'année 2008. Cf. *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report*, Bruxelles, 6 novembre 2007, SEC(2007) 1430, p. 5.

autorité opèrerait-elle ? Faut-il – et si oui comment – placer l'ensemble des acteurs européens présents en Bosnie-Herzégovine sous l'autorité du Représentant spécial ? Enfin, de quels moyens l'Union européenne disposera-t-elle pour accompagner les réformes politiques et socio-économiques si la « carotte » de l'intégration européenne n'apparaît pas suffisamment attractive aux élites politiques locales pour autoriser la poursuite du renforcement de l'Etat central et de nouveaux transferts de compétences depuis les entités ?

Si l'on considère maintenant l'avenir des politiques européennes de gestion des crises, plusieurs remarques s'imposent. A bien des égards, Althea constitue une expérience unique liée à un contexte spécifique, qui a peu de chances de se retrouver à l'identique sur d'autres terrains : EUFOR a succédé à une opération de l'Alliance atlantique et a finalement hérité en large partie de la structure, des découpages organisationnels et territoriaux et du mandat de la SFOR. Le dilemme relatif à la présence d'une Unité de police intégrée au sein d'EUFOR n'aurait sans doute pas existé, n'était l'héritage de la composition de la SFOR et, avant elle, de l'IFOR (Implementation Force). De la même manière, l'activisme du général Leakey, le premier commandant de la force, doit se lire à la lumière des usages des pouvoirs de Dayton par les deux précédentes missions de l'OTAN. L'articulation malaisée entre les divers pôles de l'action européenne en Bosnie-Herzégovine porte elle aussi la marque de la manière dont les opérations européennes se sont échelonnées dans le temps.

Deuxièmement, l'histoire particulière du conflit et de la sortie de crise a engendré ses catégories d'entendement spécifiques, aussi bien dans la communauté internationale qu'au sein des populations locales. Depuis la signature des Accords de Dayton, la présence internationale constitue l'un des traits essentiels du gouvernement de la Bosnie-Herzégovine. Les réductions progressives de personnels intervenues à partir de la fin des années 1990 n'ont pas modifié les grilles de déchiffrement des dynamiques bosniennes rencontrées chez les acteurs internationaux : celles-ci opposent traditionnellement, à des représentants de la communauté internationale exportateurs de « bonnes pratiques », des dirigeants locaux perçus comme alternativement rétifs, manipulateurs et/ou incompetents. Une telle présentation, outre son caractère normatif, présente le défaut de conférer une homogénéité excessive aussi bien aux intervenants internationaux qu'aux élites locales. Les recommandations politiques qui en sont déduites s'ordonnent quant à elles autour d'une alternative entre imposition et responsabilisation, alternative mal posée pour au moins deux raisons. Elle tend, d'abord, à éluder l'existence de transformations sociales non imputables aux acteurs internationaux ; elle s'interdit, ensuite, de proposer une sociologie des stratégies des acteurs politiques locaux. Sans doute serait-il opportun de rechercher d'autres modes d'interprétation des réalités bosniennes si l'on souhaite que les discussions actuelles concernant l'éventuelle fermeture de l'Office du Haut représentant et l'abandon des « pouvoirs de Bonn » puissent favoriser l'émergence de politiques internationales et de dynamiques partisanes locales inédites.

Une fois rappelés ces éléments de spécificité bosniens, trois enseignements peuvent néanmoins être retenus ici : ils concernent la centralité d'une réflexion sur les politiques de « réassurance » l'importance d'une approche globale et intégrée de la gestion européenne post-conflit et enfin, les défis d'une bonne gestion de la temporalité des sorties de crise (ce que l'on pourrait appeler la question de l'*attention span*). En premier lieu, les opérations de gestion militaire des sorties de conflit relèvent de plus en plus souvent de la réassurance,

soit d'une capacité à agir sur les attentes et les anticipations des acteurs locaux de façon à réduire les risques de nouveaux affrontements. Certains responsables militaires pourraient être tentés de considérer que ce type de mission ne relève pas de leur champ d'action. Pourtant, si l'Union européenne souhaite valoriser ses savoir-faire en matière de gestion militaire des crises, elle gagnerait à ne pas négliger ce volet des opérations militaires, dans la mesure où la « réassurance » constitue un critère essentiel, aux yeux des acteurs locaux, pour qu'une mission de stabilisation post-conflit puisse être qualifiée de réussie.

Deuxièmement, l'émergence de politiques européennes de gestion des crises constitue un phénomène relativement récent. EUPM était la première mission de police européenne ; EUFOR a été la première opération militaire d'une telle envergure. Leur articulation a fait l'objet de tâtonnements et d'un travail d'apprentissage. Toutefois, le rythme et les contraintes de la gestion quotidienne des missions ne fournissent pas toujours un environnement propice à une réflexion sur les conditions d'efficacité ou encore les réceptions locales de telles opérations. En dépit des récents développements, un travail conséquent reste à mener avant que l'Union européenne ne dispose d'une vision compréhensive de la gestion post-conflit. Dans le contexte bosnien, une des priorités devrait aller de ce point de vue à une conception du rôle du Représentant spécial de l'Union européenne et de ses rapports avec les autres instruments européens. Aujourd'hui, l'EUSR ne jouit que d'une visibilité extrêmement limitée dans la société bosnienne : sous la double casquette HR/EUSR, seule la première figure émerge, de sorte que les éventuelles plus-values d'un renforcement de l'EUSR n'apparaissent guère. Parmi les élites politiques, le Représentant spécial de l'Union européenne tend à être perçu comme une version « molle » du Haut représentant, un poste obtenu par soustraction (des « pouvoirs de Bonn »). Une telle configuration nourrit les inquiétudes de segments de la population, particulièrement bosniaques. Il apparaît dès lors urgent de penser pour le Représentant spécial un rôle et un profil qui lui permettront d'assumer dans les meilleures conditions possibles une future transition depuis l'OHR.

Un dernier dilemme, enfin : comment faire en sorte qu'une crise ne disparaisse pas des écrans européens avant d'être entièrement terminée ? Le lourd investissement réalisé depuis douze ans par l'Union européenne comme par les autres représentants de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine commence à susciter un sentiment de lassitude, dont l'appel à la responsabilisation des acteurs locaux peut être vu comme le symptôme. L'existence d'autres dossiers sensibles, tel celui du Kosovo, a également contribué à détourner l'attention de la Bosnie-Herzégovine. Sous-estimer les éléments de fragilité de la situation présente, tout comme la sensibilité de acteurs locaux aux évolutions du Kosovo voisin, constituerait toutefois une erreur. Echouer à proposer une vision internationale consensuelle de l'avenir du pays serait une faute.

Bibliographie

- Braem Y. et Bilquin B., « La Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, un exemple d'instrument performant de gestion civile des crises », *Studia diplomatica*, Vol. 58, n° 4, 2005, pp. 3-24.
- Bougarel X., « Dayton, dix ans après : le leurre des bilans ? », *Critique internationale*, n° 29, octobre-décembre 2005, pp. 9-24.
- Buchet de Neuilly Y., *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.
- Buchet de Neuilly Y., « La Politique étrangère et de sécurité commune. Dynamique d'un système d'action », *Politix*, n° 46, 1999, pp. 127-146.
- Caplan R., « Partner or patron? International civil administration and local capacity-building », *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 2, été 2004, pp. 229-247.
- Delcourt B., *Droit et souverainetés : analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie*, Bruxelles, Peter Lang, 2003.
- Dumond J.-M. et Setton P., *La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 2001.
- Garde P., *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 1992.
- Hansen A., « Against all Odds - The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards », Study 10/06, Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, octobre 2006.
- Haine J.-Y., « ESDP: An historical perspective » in N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy: the First Five Years*, Paris, EU-ISS, 2004.
- Knaus G. and Martin F., « Travails of the European raj », *Journal of Democracy*, Vol. 14, n° 3, juillet 2003.
- Lehne S., « Has the "hour of Europe" come at last? The EU's strategy for the Balkans », *Chaillot Papers*, n° 70, 2004, pp. 111-122.
- Merlingen M., « Power/knowledge in international peacebuilding: The case of the EU police mission in Bosnia », *Alternatives*, Vol. 30, n° 3, 2005, pp. 297-323.
- Nowak A. (ed.), « Civilian crisis management: The EU way », *Chaillot Papers*, n° 90, juin 2006.
- Nowak A., « L'Union en action : la mission de police en Bosnie », *ISS Occasional Papers*, n° 42, janvier 2003.
- Peen Rodt A. and Wolff S., « The Reactive Crisis Management of the European Union in the Balkans and Beyond: Policy Objectives, Capacities and Effectiveness », contribution à la 57^e conférence annuelle de l'Association d'études politiques, Université de Bath, 11-13 avril 2007.
- Penksa S., « Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005. Issues of mandates and management in ESDP missions », *CEPS Working Document*, n° 255, décembre 2006.
- Petiteville F., *La Politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2006.
- Phinnemore D. et Siani-Davies P., « Beyond intervention? The Balkans, the stability pact and the European Union » in Siani-Davies P. (ed.), *International Intervention in the Balkans since 1995*, Londres-New York, Routledge, 2003, pp. 172-193.
- Pagani F., « L'Administration de Mostar par l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, n°42, 1996, pp. 234-249.
- Recchia S., « Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina », *ISS Occasional Paper*, n° 66, février 2007.
- Schneckener U., « Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia », *ECMI Working Paper*, n° 14, janvier 2002, http://www.ecmi.de/download/working_paper_14.pdf
- Soliz C. et Dizdarevic S.-A. (dir.), *La Bosnie-Herzégovine : enjeux de la transition*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Woodward S., *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution After the Cold War*, Washington, The Brookings Institution, 1995.
- Zaum D., « The Paradox of sovereignty: International involvement in civil service reform in Bosnia and Herzegovina », *International Peacekeeping*, Vol. 10, n° 3, automne 2003, pp. 102-120.