

La réforme de la Défense en Bosnie-Herzégovine : entre démocratisation et blocage politique

Par Vivien Savoye

11 mars 2013

Résumé

La Bosnie-Herzégovine peine à sortir du marasme institutionnel légué par l'accord de Dayton en 1995, ses responsables politiques se montrant incapables d'engager les réformes nécessaires au pays. Pourtant, par le passé, la réforme de la Défense avait été menée avec succès par les dirigeants bosniens. Prouesse remarquable, elle avait permis d'unifier trois armées précédemment en conflit, de réduire drastiquement leurs effectifs et de rendre l'ensemble du secteur plus transparent.

Un retour sur le contexte de cette réforme permet d'explorer les conditions qui lui ont permis d'aboutir et qui seront nécessaires à la résolution des problèmes actuels. En effet, le secteur de la Défense fait face à des défis importants et reste un sujet de contentieux politique majeur. C'est le cas de la question de l'intégration à l'OTAN, de la destruction des stocks excédentaires d'armement et de la répartition des biens militaires hérités de la fédération yougoslave.

Mots clés : Bosnie-Herzégovine, réforme de la Défense, adhésion à l'OTAN, surplus, biens militaires immobiliers, budget de la Défense, accord de Dayton

Abstract

Defence reform in Bosnia and Herzegovina: between democratization and political deadlock

Bosnia and Herzegovina is still struggling with its institutional problems inherited from the 1995 Dayton Peace Agreement, its political leaders being unable to undertake the necessary reforms. However, previous reforms in the field of defence have been successfully carried out by Bosnian leaders. They were able to unify three previously conflicted armies, drastically reduce the amount of troops and make the whole sector more transparent.

A retrospective overview of this reform unveils the conditions of this success and the way reforms should be engaged in the future. Indeed, the sector of Defence still faces significant issues and remains subject to political disputes. This is illustrated by questions such as integration to NATO, the destruction of surplus armament and the distribution of military assets inherited from the Yugoslav Federation.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, defence reform, NATO integration, military assets, weapon surplus, defence budget, Dayton Peace Agreement

Citation :

SAVOYE Vivien, *La réforme de la Défense en Bosnie-Herzégovine : entre démocratisation et blocage politique*, Note d'Analyse du GRIP, 11 mars 2013, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/fr/node/830>



Introduction

A la signature de l'accord de paix de Dayton¹ en 1995, la Bosnie-Herzégovine comprend trois armées distinctes qui se sont combattues pendant près de quatre ans : le Conseil de Défense croate (HVO), l'Armée de la république de Bosnie-Herzégovine (ARBiH) et l'Armée de la *Republika Srpska* (VRS). La méfiance entre les trois « peuples constituants » du pays, les communautés bosniaque (musulmane), croate et serbe, est extrême, tandis que la confiance dans la communauté internationale est faible. Les dirigeants politiques ne sont donc pas prêts, à cette époque, à renoncer à leurs forces militaires respectives ou à en réduire l'importance.



La Fédération de Bosnie-Herzégovine (en jaune), la *Republika Srpska* (en orange) et le district de Brčko (en bleu). Source : Wikimedia Commons.

Pourtant, le système de Défense nationale à la sortie de la guerre est à peine fonctionnel. Le nombre de soldats est énorme, parfois estimé à plus de 400 000 militaires² pour un pays qui compte 4,4 millions d'habitants en 1991 et sans doute beaucoup moins en 1995³. L'accord de Dayton a implicitement conféré les compétences en termes de défense aux deux entités⁴ (Fédération de Bosnie-Herzégovine et *Republika Srpska*) aux dépens de l'État central, ce qui a dès lors rendu plus difficile la mise en place d'une politique de Défense nationale cohérente. Par la suite, les entités se sont montrées très réticentes à un transfert de compétences vers l'État car les forces armées sont perçues comme un symbole de souveraineté et comme principal recours face à une éventuelle reprise des hostilités. Bien que les armées en conflit aient été initialement multiethniques, elles se sont considérablement homogénéisées au cours

1. L'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, ou accord de Dayton, a mis fin à la guerre en 1995. Cet accord a aussi configuré les institutions actuelles du pays et a institutionnalisé l'existence de deux entités au sein de l'État : la Fédération de Bosnie-Herzégovine (croato-musulmane) et la *Republika Srpska* (serbe). Seule une petite partie du territoire, le district de Brčko, sous supervision internationale, ne fait partie d'aucune entité. Une tutelle internationale, le Bureau du Haut-Représentant est chargé de superviser la mise en œuvre des dispositions civiles de l'accord et les « pouvoirs de Bonn » lui permettent, depuis 1997, d'imposer des lois ou de destituer des élus. Le Haut-Représentant rend compte à l'ONU et est nommé par le Conseil de mise en œuvre de la paix (PIC), composé de 55 pays et organisations qui soutiennent le processus de paix. L'Autrichien Valentin Inzko occupe ce poste depuis 2009.

2. Vitalino Canas, Assemblée parlementaire de l'OTAN, « La Bosnie-Herzégovine, perspective pour l'après-Dayton », 2006. <http://www.nato-pa.int/default.asp?CAT2=982&CAT1=16&CAT0=2&COM=993&MOD=0&SMD=0&SSMD=0&STA=&ID=0&PAR=0&LNG=1>.

3. À noter que le dernier recensement de la population a été effectué en 1991 et que l'on ne dispose depuis que d'estimations. Sur les 4,4 millions d'habitants (« Bosniens ») recensés en 1991, 44 % se sont déclarés Musulmans (aujourd'hui, le terme officiel est « Bosniaques »), 31 % Serbes, 17 % Croates, 5,5 % Yougoslaves et 2,2 % autrement. Malgré la dimension politique hautement sensible de cette question, un nouveau recensement est prévu en 2013.

4. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine (annexe IV de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine) liste les compétences des institutions centrales, dont ne fait pas partie la défense nationale, et précise que toutes les autres compétences relèvent des entités. L'article III.5.a ajoute cependant que l'État central « devra assumer la compétence des autres domaines sur lesquels s'entendent les entités (...) ou qui sont nécessaires afin de préserver la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la personnalité internationale de la Bosnie-Herzégovine ». L'ambiguïté de ces dispositions a donc permis aux entités de conserver leurs compétences en termes de défense mais aussi, plus tard, leur transfert aux institutions centrales.

du conflit, ce qui a renforcé la séparation des institutions après la guerre⁵.

Malgré cela, la Bosnie-Herzégovine a réussi, en l'espace de dix ans, la prouesse d'unifier l'ensemble de ses forces armées et à transférer des entités à l'État central l'intégralité des responsabilités en matière de Défense, tout en réduisant à un total de 16 000 membres le personnel des forces armées⁶.

Comment une telle réforme du secteur de la Défense, impulsée par le Bureau du Haut Représentant, a-t-elle pu parvenir à ces résultats dans un pays encore extrêmement divisé selon des clivages ethniques ? Comment les forces politiques en présence ont-elles pu surmonter leurs divergences, alors qu'aujourd'hui les désaccords sont tels que le parlement national n'a pu voter que deux lois entre janvier et septembre 2012⁷ ? Quel est le chemin réellement parcouru par ce processus de réforme et quels sont les obstacles qui demeurent sur la voie de l'intégration à l'OTAN ?

La réforme de la Défense en dit long sur l'évolution démocratique de la Bosnie-Herzégovine, après l'époque socialiste et les années de guerre ; la situation des forces armées reflète en partie le contexte politique actuel. Cette réforme continue, poussée par la perspective d'adhérer à l'OTAN, a consisté par le passé à réunifier les armées et à démocratiser les institutions



5. Florence Gaub, *Military Integration after Civil Wars: Multiethnic armies, identity and post-conflict reconstruction*, Routledge, New York, 2011, p. 93. Selon l'auteur, il s'agissait en particulier des armées bosniaque et croate. Le débat n'est toutefois pas résolu et il faut noter que, à Sarajevo par exemple, tous les hommes de 18 à 60 ans devaient s'enrôler au sein des forces armées, indépendamment de leur appartenance ethnique.

6. Ministère de la Défense, « Brochure of the Ministry of Defense and the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina », avril 2011, p. 5. http://www.mod.gov.ba/files/file/maj_2011/bosura%20eng%20mail.pdf.

7. Valentin Inzko, « 42nd Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations », Bureau du Haut-Représentant, 8 novembre 2012. http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=47611. Le pays est aussi resté sans gouvernement national pendant presque quinze mois, après les élections législatives d'octobre 2010.

de la Défense. Toutefois, plusieurs obstacles se dressent encore sur la voie de l'intégration atlantique et le rôle de l'armée n'est encore consensuel, ni pour les forces politiques, ni pour la société.

Un système de défense surdéveloppé et antidémocratique

Les années d'après-guerre ont vu le système de défense de Bosnie-Herzégovine se heurter à une série d'obstacles, hérités du conflit ou de la période socialiste. Cette situation rendait nécessaire un large processus de réforme.

La duplication et l'incompatibilité des systèmes de défense des deux entités politiques constituaient un problème majeur. Même la fusion entre le HVO et l'ARBiH, qui s'est opérée au sein de la Fédération en 1997, restait superficielle. Ce problème était renforcé par un partage ambigu de l'autorité, entre l'État et les entités, à propos des questions de défense⁸. Le commandement et le contrôle de l'État et des entités sur les forces armées étaient jugés insuffisants⁹. Le secteur se caractérisait également par un manque de transparence et par l'absence de contrôle parlementaire fiable.

De plus, le financement du secteur de la défense, mais aussi la taille, la structure et l'équipement des forces armées étaient aussi largement disproportionnés par rapport aux besoins du pays en matière de défense et de sécurité. Enfin, le service des militaires s'effectuait dans des conditions dégradées et l'armée disposait d'un système de conscription désuet et inadapté, datant de la République Fédérale Socialiste de Yougoslavie¹⁰.

Ces défis constituèrent la base des éléments que le processus de réforme initié par le Bureau du Haut-Représentant allait tenter de transformer.

La Commission de réforme et la première loi sur la Défense (2003)

Pour initier ces réformes, un Comité permanent aux affaires militaires fut créé en 1998, avec pour mission de coordonner l'ensemble des forces armées bosniennes. Il rassemblait entre autres les ministres de la Défense des deux entités. Bien que ce Comité ait constitué le premier pas vers l'établissement d'un ministère national de la Défense, l'institution fut fréquemment boycottée par les responsables croates et serbes¹¹.

Ce fut donc davantage la Commission de réforme de la Défense, établie par le « Haut-Représentant » Paddy Ashdown en mai 2003, qui fut le principal acteur du changement. Ashdown créa cette commission avec l'objectif de préparer les changements législatifs et constitutionnels nécessaires afin de présenter une candidature crédible au programme de « Partenariat pour la

8. Le livre blanc de la Défense publié par le ministère de la Défense en 2005 revient *a posteriori* sur les manques et les obstacles au sein de ce secteur : ministère de la Défense de Bosnie-Herzégovine, « Defence white paper of Bosnia and Herzegovina », juin 2005, p. 6. http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia_English-2005.pdf.

9. Derek Chappell, « NATO and the Defence Reform Commission: partners for progress », Southeast European Times, 6 février 2006.

http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/dayton/setimes/special/dayton/peacekeeping/feature-11.

10. *Ibidem*.

11. Florence Gaub, *Military Integration after Civil Wars: Multiethnic armies, identity and post-conflict reconstruction*, Routledge, New York, 2011, p. 94.

Paix » de l'OTAN¹². La commission était composée de personnalités de la communauté internationale (son président était nommé par le Haut-Représentant), de représentants de l'OTAN et de l'OSCE, mais aussi de représentants politiques des deux entités. La composition mixte de la commission et sa collaboration avec des acteurs locaux ont ainsi aidé les autorités bosniennes à s'approprier le principe des réformes.

Les travaux de la commission ont donné lieu, en 2003 et en 2005, à la publication de deux rapports qui correspondent à deux vagues de réforme du secteur. Celui du 25 septembre 2003¹³ préconisa l'instauration d'une loi sur la Défense de la Bosnie-Herzégovine, la création d'un ministère de la Défense au niveau central, l'établissement d'un contrôle démocratique des Forces armées, ainsi que la réduction des coûts grâce à l'établissement d'un budget unique.

La nouvelle loi sur la Défense, établissant un ministère national de la Défense, fut votée en décembre 2003. Le premier ministre de la Défense, Nikola Radovanovic, fut nommé en mars 2004 avec deux adjoints, Enes Becirbasic et Marina Pendes¹⁴. Le premier exercice militaire conjoint entre les deux armées a suivi quelques mois plus tard et treize généraux des Forces armées de Bosnie-Herzégovine furent nommés en juillet de la même année.

La deuxième loi sur la Défense (2005) : unifier et redimensionner une armée nationale

Le processus de réforme s'est poursuivi avec la publication du second rapport de la commission¹⁵ en septembre 2005. Il recommanda la dissolution des ministères de la Défense des deux entités, la création d'une force militaire unique et la professionnalisation complète des Forces armées de Bosnie-Herzégovine. Les troupes appartenant officiellement aux trois peuples constituant, celles-ci devaient également refléter la composition ethnique du pays.

Ces conditions furent approuvées par les Assemblées des deux entités, dans un accord historique en 2005. Une nouvelle loi sur la Défense ainsi qu'une autre sur le service militaire au sein des Forces armées furent votées en décembre. Le transfert de compétences vers le niveau étatique est ainsi entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, avec la dissolution des ministères de la Défense des entités et le transfert de leur personnel au sein du ministère étatique.

La nouvelle législation mit également fin au système de conscription et un budget commun de la Défense fut mis en place à partir du 1^{er} janvier 2006. La force de réserve de 60 000 membres¹⁶ fut dissoute et remplacée par une nouvelle force professionnelle, dont la taille est limitée à la moitié de la force active. En juillet, la Présidence de l'État a émis une décision concernant « la taille, la structure et les positions des Forces armées ». Celle-ci réduisait le nombre de membres des Forces

12. Derek Chappell, *Op.Cit.*

13. Commission de réforme de la Défense, « The Path to Partnership for Peace: Report of the Defence Reform Commission », 25 septembre 2003, Sarajevo. <http://www.ohr.int/ohr-dept/pol/drc/pdf/drc-eng.pdf>.

14. Le ministre étant un Serbe, ses adjoints sont un Bosniaque et une Croate, conformément au système traditionnel de répartition ethnique des postes.

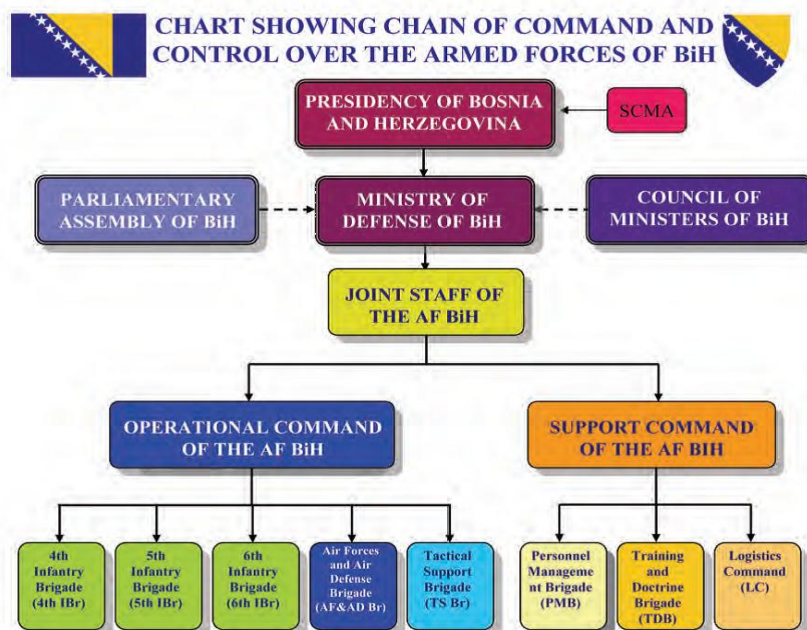
15. Commission de réforme de la Défense, « AFBH: A Single Military Force for the 21st Century », septembre 2005, Sarajevo. <http://www.ohr.int/ohr-dept/pol/drc/pdf/drc-report-2005-eng.pdf>.

16. La force de réserve s'était accrue à un rythme effréné car le système de conscription prévoyait un quota annuel d'appelés pour les deux entités de 12 400 hommes (Derek Chappell, « NATO and the Defence Reform Commission: partners for progress », *Southeast European Times*, 6 février 2006) http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/dayton/setimes/special/dayton/peacekeeping/feature-11

armées à 16 000, dont 10 000 militaires professionnels, 1 000 membres du personnel civil et un groupe de 5 000 réservistes¹⁷. La représentation ethnique des différents groupes se répartissait de la manière suivante : 45,9 % de Bosniaques, 33,6 % de Serbes, 19,8 % de Croates et 0,7 % parmi les « Autres »¹⁸. La nouvelle armée de Bosnie-Herzégovine était désormais constituée.

Missions actuelles et organisation des forces armées de Bosnie-Herzégovine

Selon la loi sur la Défense de 2005, « les Forces armées sont une force militaire professionnelle organisée et contrôlée par la Bosnie-Herzégovine. [...] En tant qu'institution de Bosnie-Herzégovine, les Forces armées sont composées de membres des trois peuples constitutifs et des Autres, en accord avec la Constitution et les lois de la Bosnie-Herzégovine »¹⁹.



Organisation de la chaîne de commandement des Forces armées²⁰

Leur objectif est de garantir la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la subjectivité internationale de la Bosnie-Herzégovine (BH) dans le but de promouvoir les objectifs de politique extérieure du pays, de remplir ses engagements internationaux et de protéger les citoyens de la BH²¹. Les missions des Forces armées comprennent en plus la participation aux opérations de maintien de la paix, l'aide aux autorités civiles en cas de catastrophe naturelle et les activités de

17. A noter que la SFOR estimait le nombre de soldats en 1995 à 430 000, et en 2001 à 34 000 (Peter Fitzgerald, « The Armed Forces in Bosnia and Herzegovina », 28 novembre 2001)

<http://www.nato.int/sfor/indexinf/127/p03a/t0103a.htm>

18. Ministère de la Défense, « Brochure of the Ministry of Defense and the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina », avril 2011, p. 5. : http://www.mod.gov.ba/files/file/maj_2011/bosura%20eng%20mail.pdf.

19. Ministère de la Défense, « Zakon o Odbrani Bosne i Hercegovine » (Loi sur la Défense de la BH), Bulletin Officiel no. 88/05, Art.2. <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>.

20. Ministère de la Défense, « Brochure of the Ministry of Defense and the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina », avril 2011, p. 12. http://www.mod.gov.ba/files/file/maj_2011/bosura%20eng%20mail.pdf.

21. *Ibidem*, art.5.

déminage. En mars 2005, la Présidence a décidé d'envoyer des troupes au sein de la coalition militaire en Irak (MNF-I). Une unité de destruction d'engins explosifs de 36 soldats a été déployée sur le terrain, auxquels se sont ajoutés 49 soldats d'infanterie en août 2008. Ces troupes ont été retirées à la fin de l'année 2008. En 2009, la Présidence a également décidé le déploiement de dix officiers en Afghanistan, dans le cadre de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS). Ils seront suivis par 45 autres soldats en 2010. Une unité bosnienne de 26 hommes sera également déployée en 2013, pour assister une brigade de combat américaine.

Le commandement suprême des forces armées revient à la Présidence de la BH. La réforme de la Défense a introduit deux chaînes de commandement, opérationnelle et administrative, qui culminent toutes les deux avec la Présidence et se poursuivent avec le ministre de la Défense et le chef d'État-major.

Les Forces armées sont organisées selon un système de régiments, qui a notamment pour but de préserver les traditions des précédentes formations militaires des entités. Les trois régiments d'infanterie correspondent en effet aux trois principales communautés ethniques, mais ils sont répartis au sein des trois brigades d'infanterie, de sorte que chaque brigade comprenne des membres de chaque régiment.

Les trois brigades sont basées respectivement à Capljina (Fédération BH), Tuzla (Fédération BH) et à Banja Luka (Republika Srpska), tandis que le QG de l'État-major et le centre de commandement se trouvent à Sarajevo. L'actuel chef d'État-major est, depuis le 28 février 2013, le Général-Major Ante Jelec. Le 22 novembre 2012, Zekerijah Osmic a été nommé ministre de la Défense de BH après que son prédécesseur Muhamed Ibrahimovic ait été révoqué suite à un renversement d'alliance politique.

Les forces armées sous le commandement de la Présidence de Bosnie-Herzégovine et le contrôle du Parlement national

L'un des enjeux de la réforme de la Défense était d'instaurer un commandement civil et un contrôle démocratique des forces armées. La loi sur la Défense de 2003 a entamé cette évolution en les plaçant sous le commandement de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine et du ministère de la Défense. La Présidence collégiale²², agissant par consensus, décide de leur déploiement, nomme les officiers généraux et peut requérir auprès de l'Assemblée parlementaire la déclaration de l'état de guerre ou d'urgence²³. Le ministre de la Défense est à la tête de la chaîne de planification stratégique pour les opérations militaires. Il contrôle les renseignements militaires et recommande la nomination et le renvoi des généraux à la Présidence.

Le contrôle et la supervision des Forces armées par les parlements des entités avaient montré leurs limites avec un double scandale en *Republika Srpska* (RS), en 2002 et 2003. La force de l'OTAN déployée dans le pays a découvert en septembre 2002 que l'entreprise d'armement « Oraz » avait violé un embargo de l'ONU en vendant des armes à l'Irak. Puis, quelques mois plus tard, elle s'est rendu compte que les services de renseignement militaires de la RS espionnaient depuis plusieurs années l'OTAN, certains responsables et institutions politiques de Bosnie-Herzégovine et des pays voisins, en violation de l'accord de Dayton²⁴. Depuis la nouvelle loi sur la

22. Les fonctions de chef de l'État sont exercées par une présidence collégiale tripartite, composée d'un membre issu de chacun des trois peuples constitutifs. Ils sont élus au suffrage direct pour quatre ans et la présidence du collège tourne tous les huit mois. Il s'agit actuellement de Nebojsa Radmanovic, Zeljko Komsic et Bakir Izetbegovic.

23. Ministère de la Défense de Bosnie-Herzégovine, « Defence white paper of Bosnia and Herzegovina », Juin 2005, p. 23. http://merlin.ndu.edu/whitepapers/Bosnia_English-2005.pdf

24. « Sarovic Resigns Over Illegal Arms Sales to Iraq », Southeast European Times, 3 avril 2003. http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2003/04/030403-SVETLA-001

Défense de 2005, le contrôle parlementaire est exécuté uniquement par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine. Le Parlement détient aussi l'autorité de déclarer l'état de guerre ou d'urgence et il confirme la nomination des officiers généraux.

La Bosnie-Herzégovine base ses objectifs en matière de normes démocratiques sur le « Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité »²⁵. Outre l'obligation d'un contrôle démocratique des Forces armées, ce code de conduite impose qu'elles restent politiquement neutres et qu'elles assurent à leurs membres le plein exercice de leurs droits civiques. C'est pourquoi le Parlement a voté en 2009 une loi qui établit un « Commissaire militaire parlementaire » qui a pour mission de protéger les libertés et les droits fondamentaux du personnel militaire.

Sous ce code de conduite, la Bosnie-Herzégovine a aussi le devoir d'établir une supervision législative des budgets militaires et de garantir un haut niveau de transparence sur le fonctionnement des Forces armées. Le contrôle démocratique des coûts s'est accompagné d'une baisse du budget de la Défense. Il est passé de 9 ou 10 % du PIB juste après la guerre à 1,5 % en 2011²⁶.

Un modèle de réforme ?

Selon certains observateurs, la réforme de la Défense a été limitée par le fait qu'elle conservait un caractère artificiel, que la réduction des effectifs n'a pas été accompagnée de considérations de reclassement social et que les nouvelles structures de commandement restent complexes²⁷. Néanmoins, le processus a conduit à la création d'une force militaire professionnelle adaptée aux besoins du pays et conforme aux conditions nécessaires à l'intégration de structures militaires internationales.

Cette réforme est désormais reconnue comme un succès du Bureau du Haut-Représentant et surtout comme un modèle de réforme politique pour le pays. Le processus de réforme de la Défense est d'autant plus important qu'il a réussi à impliquer les institutions et les dirigeants locaux, tout en dépassant les intérêts politiques particuliers, afin d'aboutir à un consensus historique.

Comment expliquer le succès de cette réforme et son acceptation par les différentes forces politiques du pays ? Il faut préciser que la réforme de la Défense a été facilitée par les fortes pressions exercées par les pays occidentaux. Ceux-ci ont mis en avant la nécessité évidente de réduire la taille des forces armées afin d'encourager également le transfert des responsabilités au niveau central. Ils disposaient alors de forts moyens de pression sur la RS, car celle-ci était montrée du doigt, d'une part pour son manque de coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et, d'autre part, pour le scandale « Oraz » d'exportation illégale d'armement²⁸.

25. Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, « Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité », 3 décembre 1994. <http://www.osce.org/fr/fsc/41356>

26. Hamza Visca, « The contribution of the OSCE Code of Conduct to security in Bosnia and Herzegovina », OSCE, 22 juin 2011. <http://www.oscebih.org/News.aspx?newsid=106&lang=EN>

27. Corinna Metz « The Role of the International Community in the Police Reform in Bosnia-Herzegovina 2004-2008 », Study Group Information, août 2010, Vienne, p. 17. http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/role_of_the_international_community.pdf.

28. *Ibidem*.

La réforme de la Défense a aussi bénéficié du fait que les entités elles-mêmes concevaient la nécessité de réduire leurs propres coûts dans la gestion des forces armées²⁹. Il faut aussi noter que les dirigeants politiques de l'époque avaient créé un climat de coopération plus favorable qu'à l'heure actuelle, à la fois avec les pays occidentaux et entre les différents partis politiques nationaux.

Des enseignements à tirer pour la poursuite des réformes

La réforme a donc démontré qu'il était possible de parvenir à des compromis politiques pour renforcer les institutions étatiques. La réforme des services de renseignements (2003-2006) a aussi été couronnée de succès, avec la fusion des différents services des entités au sein d'une seule structure étatique. Le contraste est toutefois saisissant avec la réforme des services de police entre 2004 et 2008. En effet, la phase d'opportunité politique des réformes s'est refermée d'autant plus vite que les entités, en premier lieu la RS, estimaient avoir réalisé de grosses concessions et qu'elles s'inquiétaient d'avoir à céder leurs compétences dans l'un des derniers domaines perçus comme un symbole de leur souveraineté³⁰.

Après le départ de Paddy Ashdown, les Hauts-Représentants qui lui ont succédé ont réduit la pression sur les autorités bosniennes et ont dû adopter une politique de recherche de consensus pour encourager les réformes. Cette stratégie a été imposée par les critiques concernant « l'anomalie démocratique » que représentait le Bureau du Haut-Représentant, après bientôt dix-huit ans de fonctionnement et, surtout, par la volonté des pays occidentaux de se désengager de la région.

Néanmoins, la réforme de la Défense a montré que, pour stimuler des réformes de manière efficace, la communauté internationale devait faire preuve de fermeté et d'engagement. Il est également nécessaire de désarmer la méfiance installée entre les communautés, sans quoi les entités s'arc-boutent sur leurs prérogatives. Enfin, c'est en mettant en avant l'intérêt commun que les réformes politiques peuvent être soutenues par les acteurs locaux.

Ces éléments conditionnent la réussite des trois défis majeurs auxquels fait désormais face la politique de défense du pays : la réduction des stocks excédentaires d'armement, l'intégration à l'OTAN et la question des « biens militaires immobiliers ».

La lente réduction des stocks d'armes et de munitions en surplus

Les armements lourds ont été réduits avec succès, conformément aux engagements du pays lors de la Conférence de Florence de 1996. Toutefois, la Bosnie-Herzégovine fait face à un problème important de stocks excédentaires d'armes légères, de munitions et d'explosifs. Outre les risques liés aux vols, ces dépôts présentent des risques sécuritaires et environnementaux d'autant plus graves qu'ils sont vieillissants, disséminés à travers tout le pays et parfois même en zone habitée. La présence de ces stocks occasionne également des coûts financiers et occupe une partie non négligeable du personnel militaire pour l'entretien et la garde des entrepôts. En 2010, le pays comptait plus de 25 000 tonnes de munitions classées comme excédentaires³¹. Les Forces armées détiendraient également 100 000 armes légères en surplus.

29. *Ibidem*, p. 71.

30. *Ibidem*, p. 70.

31. Ulrich Heider, « Surplus Weapons a Threat to Citizens », OSCE, 3 février 2010.

<http://www.oscebih.org/News.aspx?newsid=48&lang=EN>

Avec les moyens dont dispose le ministère de la Défense, plus de 3 000 tonnes peuvent être détruites par année. Cette quantité est cependant loin d'être atteinte. En 2012, seulement 360 tonnes avaient été éliminées entre janvier et septembre³². Le processus de destruction se heurte régulièrement à des freins légaux ou politiques, souvent liés à la multiplicité des niveaux de décision politique du pays³³.

Ainsi, un accord signé en mars 2008 sur la disposition finale des « biens militaires mobiles » prévoyait de transférer la possession des armes et des explosifs des entités vers l'État. Le 28 juillet 2012, le gouvernement de la RS a toutefois proposé d'amender l'accord pour que les armes et les explosifs puissent être vendus, détruits ou donnés par les entités plutôt que par les autorités étatiques³⁴. Cette décision freinerait la destruction de ces stocks³⁵ que l'OSCE préférerait voir détruits plutôt qu'exportés. Elle montre par ailleurs que les entités font peu confiance à l'État sur ces questions.

L'intégration à l'OTAN en bonne voie, la volonté d'adhérer pas unanime

Depuis la fin du conflit armé en 1995, l'OTAN a accompagné la mise en application de l'accord de Dayton et la stabilisation du pays. La force de l'OTAN (« Force de mise en œuvre », IFOR, en 1995, puis « Force de stabilisation » SFOR à partir de 1996) s'est retirée en 2004 et a été remplacée par une force opérationnelle de l'Union européenne, l'EUFOR-Althéa³⁶. L'OTAN a toutefois conservé un quartier général à Sarajevo au camp de Butmir, également devenu le QG d'EUFOR-Althea. Sa mission s'est recentrée sur l'accompagnement du pays dans son intégration atlantique et sur le soutien à l'EUFOR et au TPIY.

Afin que sa souveraineté et son intégrité territoriale soient garanties par une alliance militaire, la politique officielle de Défense de la Bosnie-Herzégovine est guidée par l'objectif de devenir membre de l'OTAN. Le pays a rejoint le programme « Partenariat pour la paix » lors du sommet de Riga en 2006. En avril 2010, les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN ont invité le pays à participer au « Plan d'action pour l'adhésion » (MAP), un programme de soutien à l'intégration à l'OTAN. Ils n'ont toutefois autorisé le Conseil de l'OTAN à accepter le premier programme annuel, qu'après le règlement de la question de la propriété des « biens militaires

32. Selon le rapport de Valentin Inzko à l'ONU s'appuyant sur les chiffres officiels de la Bosnie-Herzégovine : Valentin Inzko, « 42nd Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations », Bureau du Haut-Représentant, 8 novembre 2012. http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=47611

33. Ulrich Heider, « Political Blockade as a Fuse », OSCE, 21 janvier 2010. <http://www.oscebih.org/News.aspx?newsid=50&lang=EN>

34. Valentin Inzko, *Op. Cit.*

35. En effet, la réticence des autorités locales à procéder à la destruction des armes s'explique aussi par l'espoir de tirer profit de leur vente. A ce titre, l'attitude des États-Unis par le passé a été pour le moins ambiguë, puisqu'ils ont racheté et exporté vers l'Irak des centaines de milliers d'armes de Bosnie-Herzégovine entre 2004 et 2005 (Ian Traynor, « US in secret gun deal », The Guardian, 12 mai 2006) <http://www.guardian.co.uk/world/2006/may/12/usa.iraq>

36. Le mandat de l'EUFOR-Althéa a été renouvelé pour un an le 14 novembre 2012 par le Conseil de sécurité de l'ONU mais son personnel a été diminué de moitié le 1er septembre et compte désormais 600 personnes. La présence de la force militaire européenne semble encore essentielle à la préservation d'un climat de sécurité au sein du pays. A noter que la mission de police en Bosnie-Herzégovine déployée par l'UE (EUPM) en 2002 a achevé son mandat le 30 juin 2012.

immobiliers ». La contribution de la Bosnie-Herzégovine aux opérations internationales en Irak ou en Afghanistan a sans aucun doute conféré une plus grande crédibilité à ses demandes de partenariat avec l'OTAN. Le pays jouit en outre du soutien diplomatique de plusieurs pays et en particulier de la Turquie.

Outre la réforme des biens militaires, le plus gros obstacle à l'intégration du pays dans l'alliance pourrait être que la volonté d'adhérer à l'OTAN n'est pas unanimement partagée au sein de la population, ni par toutes les forces politiques. L'implication de l'OTAN dans la guerre de 1992 à 1995, en particulier les bombardements des positions serbes en 1995, lui a valu d'être perçue de manière plus ou moins positive selon les appartenances. La méfiance à son égard reste dominante en RS et seule un quart de la population semble souhaiter l'adhésion du pays à l'OTAN³⁷.

Par le passé, la majorité des partis politiques se sont entendus sur l'objectif d'intégrer l'alliance et les trois membres de la Présidence ont soutenu la demande d'adhésion au MAP. L'adhésion à l'OTAN est souvent décrite comme un facteur de stabilisation de la région, *a fortiori* si tous les pays de la région y adhèrent. Néanmoins, la question est moins bien accueillie par les dirigeants de la RS qui ont émis des conditions : l'organisation d'un référendum dans leur entité et le fait que la Serbie rejoigne elle-même l'OTAN³⁸. Le président de la RS, Milorad Dodik, a récemment déclaré que les Serbes ne souhaitaient pas l'intégration à l'OTAN et il a réitéré son intention d'organiser un référendum au sein de son entité au cas où l'adhésion deviendrait imminente³⁹. Outre la population serbe, il faut noter que la Russie, soutien habituel des dirigeants serbes, est réticente à tout nouvel élargissement de l'OTAN à l'est.

La question des « biens militaires immobiliers », obstacle à l'intégration à l'UE et à l'OTAN

La réforme du secteur de la Défense en Bosnie-Herzégovine doit aussi se poursuivre avec la résolution de la répartition des biens militaires, un dossier épineux qui fait partie de la question plus large des biens de l'État, domaine resté en suspens depuis de nombreuses années⁴⁰. Ces deux questions figurent désormais au premier plan des réformes politiques, parce qu'elles constituent des points de blocage à l'intégration européenne autant qu'à l'OTAN⁴¹.

Leur résolution constitue deux des cinq objectifs établis en février 2008 par le Conseil de mise en œuvre de la paix (PIC), étapes obligées avant d'envisager la fermeture du Bureau du Haut-

37. Selon un sondage de l'agence Prime Communications de 2011, 26 % des citoyens de RS soutiennent l'adhésion à l'OTAN, 55 % y sont opposés et 19 % sont indécis. Sur l'ensemble du pays, 60 % y sont favorables, 29 % opposés et 11 % indécis (Drazen Remikovic, Southeast European Times, « Possible RS referendum on NATO sparks debate », 22 mars 2012) http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/03/22/feature-03

38. Tomasz Żornaczuk, « The Challenges of NATO Enlargement to the Balkans », PISM, Bulletin n° 67, 5 juillet 2012. <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-67-400>

39. Elvira Jukic, « Bosnian Serb Leader Threatens NATO Referendum », Balkan Insight, 14 mars 2012. <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-serb-leader-announces-referendum-over-nato>

40. Bien que récemment remis en cause par M. Dodik, un accord sur les « biens militaires mobiles » a été signé en 2005, transférant les armes et les munitions détenues par les entités à l'État.

41. L'ambassadeur des États-Unis en Bosnie-Herzégovine, Patrick Moon, l'a rappelé au quotidien bosnien Oslobođenje le 19 novembre 2011 : « Moon: Conditions clear for OHR closure; demilitarization not the answer for BiH », Oslobođenje, 19 novembre 2011. <http://www.oslobodjenje.ba/daily-news/moon-conditions-clear-for-ohr-closure-demilitarization-not-the-answer-for-bih>

Représentant⁴², celle-ci étant elle-même le préalable indispensable à la poursuite du processus d'intégration européenne. La question des « biens militaires immobiliers » conditionne aussi la mise en œuvre du MAP, dernière étape avant l'intégration à l'OTAN. A ce jour, bien qu'un accord politique ait été conclu, il n'a pas encore été complètement mis en œuvre et n'a donc pas suffi à satisfaire cette condition aux yeux de l'alliance.

Concrètement, il s'agit de déterminer à qui revient la propriété des biens qui appartenaient à la République socialiste fédérale de Bosnie-Herzégovine et à les répartir entre l'État et les entités. Certains « biens militaires immobiliers » sont utilisés actuellement par les forces armées, mais une grande partie d'entre eux représente en réalité une inutile charge financière et d'entretien. Ces biens inutilisés pourraient être avantageusement transférés aux autorités régionales, afin de servir le développement économique des communautés locales.

Du fait de leur réticence à un renforcement de l'État central, les dirigeants de la RS estiment que les biens de l'État doivent être distribués aux entités selon la division territoriale, en ne permettant à l'État de ne garder que les biens strictement nécessaires à l'exercice de son autorité⁴³. De leur côté, les responsables bosniaques et croates privilégient le transfert des biens à l'État, avec une permission éventuelle pour les entités d'utiliser les biens immobiliers dont elles auraient besoin. Suite à leurs désaccords, le Bureau du Haut-Représentant a prohibé, en 2005, l'utilisation des biens de l'État par les entités jusqu'à ce que cette question soit résolue.

En septembre 2010, le parlement de la RS a adopté de manière unilatérale une loi qui conférait à l'entité les biens situés sur son territoire, en violation flagrante de la décision d'interdiction du Haut-Représentant : celui-ci a réagi en suspendant son application⁴⁴. La Cour Constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a également invalidé la loi le 13 juillet 2011. Son jugement a fait date car il a admis explicitement que la compétence de réglementer sur ces biens relève de la responsabilité exclusive de l'Assemblée parlementaire nationale⁴⁵.

Un compromis a finalement été trouvé et un accord a été signé le 9 mars 2012 à Banja Luka, par les dirigeants des six partis politiques formant la coalition gouvernementale au niveau national⁴⁶. Sa mise en œuvre n'est cependant toujours pas finalisée. Confirmé par les six partis gouvernementaux le 20 novembre 2012, cet accord est toutefois contesté par plusieurs partis d'opposition, dont certains le perçoivent comme une simple répartition des biens de l'État entre les entités et donc comme l'affaiblissement des institutions étatiques⁴⁷.

42. Ces éléments sont connus sous l'appellation de « l'Agenda 5 + 2 ».

43. Sabina Arslanagic, « Bosnian Serbs Slammed Over 'State Property Grab' », Balkan Insight, 20 septembre 2010. <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-serb-parliament-snubs-administrator-over-property-law>

44. *Ibidem*.

45. Valentin Inzko, « 42nd Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations », Bureau du Haut-Représentant, 8 novembre 2012. http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=47611

46. « Achieved agreement on military property », Oslobodjenje, 10 mars 2012. <http://www.oslobodjenje.ba/daily-news/achived-agreement-on-military-property>

47. « Opposition in strong reaction to Mostar deal », B92, 21 novembre 2012. http://www.b92.net/eng/news/region-article.php?yyyy=2012&mm=11&dd=21&nav_id=83269

La baisse du budget de la Défense et la proposition d'abolir l'armée

La réticence des dirigeants de la RS de transférer les biens militaires à l'État peut être perçue comme le simple résultat d'une politique consistant à s'opposer systématiquement au renforcement des institutions centrales bosniennes. Toutefois, les institutions de la Défense constituent aussi une cible spécifique du fait qu'elles représentent précisément une réforme nationale accomplie avec succès et une institution étatique relativement performante. La situation actuelle des forces armées reflète clairement le déclin de l'importance conférée aux institutions de la défense ces dernières années par les représentants politiques. Deux des signes les plus significatifs de ce désintérêt sont la baisse continue du budget des forces armées et la remise en cause par les dirigeants serbes de leur rôle en tant qu'institution de Bosnie-Herzégovine.

Le budget du ministère de la Défense était de 171 millions d'euros⁴⁸ en 2010 avant d'être réduit à 150 millions l'année suivante. Il a remonté légèrement à 156 millions en 2012 mais ce montant incluait 10,7 millions alloués spécifiquement au paiement des retraites des militaires. En 2013, le ministère prévoit de réduire le budget à 145 millions d'euros, avec la même obligation de consacrer 10,7 millions au paiement des retraites. Cette baisse n'est pas un cas exceptionnel en Europe, mais elle pourrait avoir de lourdes conséquences sur le fonctionnement de cette institution. Le Haut-Représentant Valentin Inzko a ainsi rappelé dans son rapport à l'ONU en 2012⁴⁹ que les forces armées faisaient face à un problème de financement qui pourrait remettre en question leurs capacités à assister les autorités civiles dans la gestion des catastrophes naturelles. La baisse du budget de la Défense est perçue par certains comme un lent processus d'abolition de l'un des rares exemples d'institutions étatiques performantes⁵⁰.

A la réduction de son budget, s'ajoutent les critiques récentes de Milorad Dodik contre les institutions de la défense. Le 8 octobre 2012, M. Dodik a proposé à l'Assemblée de la RS d'envisager l'abolition pure et simple des forces armées. Il a avancé que leur existence était trop coûteuse pour le pays et qu'elles ne lui avaient apporté aucune amélioration⁵¹. Il a soutenu également que l'État central ne disposait pas de compétence en matière de défense ou dans le domaine militaire⁵².

Cet avis n'est pas partagé par de nombreux autres responsables ni par les pays occidentaux. L'ambassadeur des États-Unis en Bosnie-Herzégovine, Patrick Moon, a lui affirmé que la démilitarisation du pays n'était pas une solution et que, si des réformes étaient nécessaires dans ce domaine, il fallait les orienter dans d'autres directions telles que la destruction des quantités excédentaires d'armement⁵³. Selon lui, réaliser cet objectif permettrait à l'armée de se concentrer sur d'autres tâches comme le déminage du territoire, qui constitue aussi l'un des grands défis actuels.

48. Elvira Jukic, « Bosnian Army Marks Anniversary on Less Cash », BIRN, 28 novembre 2012.

<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-army-forces-short-with-money>

49. Valentin Inzko, *Op. Cit.*

50. *Ibidem*.

51. « RS leader wants Bosnia's army disbanded », B92, 5 octobre 2012. http://www.b92.net/eng/news/region-article.php?yyyy=2012&mm=10&dd=05&nav_id=82523.

52. Le Haut-Représentant Valentin Inzko a toutefois rappelé que, dans l'accord signé en 2005, les deux entités se sont entendues pour transférer toutes les responsabilités des entités en matière de Défense aux institutions de Bosnie-Herzégovine, ceci conformément à l'article III.5 de la Constitution bosnienne (Valentin Inzko, *Op. Cit.*).

53. « Moon: Conditions clear for OHR closure; demilitarization not the answer for BiH », Oslobodjenje, 19 novembre 2011. <http://www.oslobodjenje.ba/daily-news/moon-conditions-clear-for-ohr-closure-demilitarization-not-the-answer-for-bih>.

Conclusion

Cette remise en cause du rôle des forces armées de la part de M. Dodik montrent avant tout que celles-ci, qui ne comptent plus au total que 16 000 membres, pèsent désormais relativement peu sur le plan politique, sinon en tant que symbole. Elles sont victimes de la réussite de leur réforme puisque leur réduction en nombre a fortement changé la place auparavant centrale qu'elles occupaient pour la société bosnienne. C'est précisément leur symbole en tant qu'institution étatique qui les a finalement transformées en cible pour les autonomistes.

Que représentent les forces armées récemment unifiées pour la société bosnienne elle-même ? Pour la politologue Florence Gaub, elles ne sont pas un symbole de réconciliation ou de nationalisme, mais simplement de coopération forcée, à l'image de la Bosnie-Herzégovine⁵⁴.

Alors qu'elles étaient une représentation parfaite de la séparation communautaire jusqu'en 2006, aujourd'hui seule l'infanterie conserve cet aspect « ethnique ». Même s'il est encore trop tôt pour évaluer les effets à long terme de l'unification de l'armée, il semble déjà clair que, contrairement à d'autres pays, les forces armées n'ont pas non plus été une force d'intégration au sein de la société⁵⁵.

* * *

Vivien Savoye est chercheur associé au GRIP, spécialiste des institutions politiques et de la région des Balkans. Ses travaux ont porté sur les perceptions sociales des Balkans dans la presse française, sur les institutions politiques de la Bosnie-Herzégovine et sur le droit constitutionnel des pays européens.

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille (master Politique Internationale et Comparée) il est également titulaire d'un master 2 de recherche en science politique de l'Université Lille 2. Il a travaillé pour un journal en ligne à Sarajevo et pour la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, au sein d'une section de soutien et de suivi parlementaire.

Le **Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >

54. Florence Gaub, *Military Integration after Civil Wars: Multiethnic armies, identity and post-conflict reconstruction*, Routledge, New York, 2011, p. 99.

55. *Ibidem*.