

Individus et temporalités dans l'action de la communauté Internationale en situation de post-conflit : L'exemple de la Bosnie-Herzégovine.

Serge RUMIN

Université Paris-Dauphine, Paris – France

e-mail: <Serge.rumin@laposte.net>

Résumé :

“ La Communauté Internationale n’a rien fait pour arrêter le génocide au Rwanda” ou encore “ ... n’a pas arrêté les massacres en Bosnie-Herzégovine... ”. Ces affirmations sont communes et récurrentes dans les médias sous la plume de journalistes ou analystes politiques jusque dans la bouche des politiciens. Ces assertions posent la ‘Communauté Internationale’ en sujet et lui prête un pouvoir décisionnel et une capacité d’agir/non-agir. Qu’en est-il ? La Communauté internationale est-elle un système cohérent pouvant mobiliser des ressources et agir en finalité ? Qui sont ses éléments qui la composent, et comment s’organisent-ils ?

Keywords :

Social systems design – International Community - Individuals/temporality

1 - La Communauté Internationale (CI), un système ?

La CI est un ensemble d’éléments parmi lesquels il faut distinguer des institutions gouvernementales (les états et les institutions qui les forment ou les représentent : l’Etat français, l’armée des USA, la coopération suisse, etc.), des institutions inter-gouvernementales (L’Organisation des Nations Unies, l’Union Européenne, l’Organisation pour le Traité de l’Atlantique Nord, ...), des organisations non-gouvernementales (Amnesty International, Médecins Sans Frontières, Save the Children, ...). Ces éléments sont-ils organisés et existe-t-il une propriété qui émerge de cet ensemble lui conférant un pouvoir décisionnel et une capacité d’agir? La CI est-elle un système organisé avec une finalité propre ? Sinon qu’est-ce qui oriente son action ?

Notons tout d’abord que l’ensemble des éléments cités ci-dessus est dynamique, chaque jour des éléments apparaissent et disparaissent, des catégories d’éléments étant beaucoup plus stables et structurelles que d’autres telles les institutions gouvernementales. On se rend compte cependant que la frontière de l’ensemble est floue et subjective. En effet dans la première assertion, la CI était l’ensemble des 3 catégories d’éléments définis ci-dessus sauf l’élément “Etat Ruandais” puisqu’il était co-auteur du génocide. Dans la deuxième assertion, la CI était l’ensemble des 3 catégories d’éléments sauf les éléments “Etats“ de Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie-Monténégro (les trois parties au conflit) et incluant donc l’Etat Ruandais. La CI désigne donc ici deux ensembles distincts, dans une même unité de temps et d’espace (le monde). L’enveloppe qui limite chacun de ces ensembles, varie selon les contextes de définition. Il apparaît que l’ensemble X formé des N éléments + B devrait s’organiser pour agir sur un élément A alors que l’ensemble Y formés de ces mêmes N éléments + A devrait s’organiser de manière contemporaine pour agir sur l’élément B. Il est très difficile de penser l’ensemble CI, qui réuni ces deux ensembles, comme un système cohérent et organiser avec une finalité propre. L’enveloppe variable ne peut suffire à organiser les éléments et leurs relations de sorte à conférer des propriétés systémiques à l’ensemble. Il n’en reste pas moins que si chaque élément avait pour finalité d’arrêter le génocide, l’ensemble CI, bien que n’étant pas un système capable de décider d’agir ou non-agir, par addition de l’action de chacun de ses éléments, aurait du arrêter le génocide Ruandais. Les conclusions sont malheureusement évidentes.

2 - L'action de la Communauté Internationale

Quelle est donc cette 'action de la CI' si souvent montrée du doigt, quelle est sa nature, son impact ? Puisque l'ensemble CI nous en apprend peu, nous allons tenter de donner des éléments de réponses en analysant ses composants. Nous prendrons le parti de les analyser dans une situation de post-conflit, à travers l'exemple de la Bosnie-Herzégovine (nous dirons Bosnie) les données disponibles étant facilement accessibles.

Commençons par clarifier le contexte de post-conflit. Les accords de paix "General Framework for Peace Agreement" appelé aussi les accords de Dayton ont été signés à Paris en décembre 1995. Ces accords prévoient que le pays est séparé en 2 Entités, 49% du territoire pour les Serbes, et 51% pour la Fédération de BH (formé de Croates et Musulmans), plus un tout petit territoire stratégique devenu le District de Brcko après arbitrage international a posteriori. Ces accords ont arrêté la violence massive mais pas la guerre politico-administrative. La Bosnie est divisée en un District et deux Entités dont une, elle-même, divisée en 10 cantons possédant chacun un gouvernement et leur propre force de police. En y ajoutant la police des frontières, seule force de police étatique, et la police des tribunaux qui existe dans quelques cantons, il y a 15 forces de police totalement indépendantes pour un pays de moins 4 millions d'hab. Sous l'autorité d'une présidence tri-partite, l'Etat est le grand absent de la gestion du pays. L'entité Serbe n'a pas intérêt à renforcer la souveraineté de l'Etat visant un rattachement à la récemment renommé Serbie-Monténégro, alors que les cantons à majorité Croates se tournent vers la Croatie. Seule la population Musulmane, privée de "grand frère" a un intérêt à voir le pays exister dans les faits et pas seulement sur une carte.

3 - Les temporalités d'action

"L'action de la communauté internationale" vise à la "reconstruction du pays et à la réconciliation des populations". Examinons cette action à travers les deux premières catégories d'éléments introduits plus avant; nous les considérerons comme des systèmes, la troisième catégorie offrant un caractère moins structurant dans le contexte de notre étude, non pas que leur impact soit négligeable.

3.1 - Les représentations diplomatiques et leurs agences de coopération bilatérale

Elles sont présentes sur le long terme, très structurées, ont une finalité propre, un modus operandi et des impacts recherchés sur l'environnement bien définis, des mécanismes d'analyses, d'échanges et de décisions efficaces. Les ressources matérielles et financières ne font pas défaut. Le personnel, fonctionnaire en majeure partie de l'institution, est affecté pour une durée de 2 à 4 ans, renouvelable. Les budgets peuvent être engagés sur des programmes de moyen-long terme (il n'est pas anormal de voir des contrats de coopérations signés sur 10 ans). Ses actions visent à la stabilité du pays et la création d'un climat propice aux échanges économiques et culturels. Notons qu'au sein de ce type de systèmes, l'influence des individus est limitée, les actions engagées étant dictées par l'institution, dépassant souvent la temporalité d'action du personnel. Ces systèmes sont pérennes, peuvent se retirer ou se neutraliser dans des cas de tensions extrêmes avec leur environnement mais reprennent leurs échanges dès que des conditions minimales le permettent. Remarquons qu'un pays ne pouvant subsister sans les échanges internationaux et les règles qui les régissent, ces systèmes externes font en réalité partie intégrante du système Bosnie et sont des sous-systèmes «vitaux» pour la gestion de ces échanges.

3.2 - Les organisations inter-gouvernementales

Cette catégorie de systèmes, nous apportent des caractéristiques plus singulières. Prenons le cas de deux des cinq grandes agences internationales: Le Bureau du Haut Représentant (rien à voir avec les Nations Unies) et la mission des Nations Unies (UNMIBH, mais nous dirons ONU pour simplifier la

lecture). Ils trouvent la légitimité de leur existence dans les accords de Dayton. Le Bureau du Haut Représentant est le système coordonnateur et L'ONU est le système chargé de réformer et restructurer les forces de police de Bosnie.

3.2.1 – Le Bureau du Haut Représentant

Le Haut Représentant est nommé par le 'Peace Implementation Council'. Ce conseil est formé de 55 pays et institutions internationales et se réunit régulièrement au niveau ministériel. Le Bureau du Haut Représentant employait environ 600 personnes en 2001. Il possède le pouvoir législatif, peut démettre les politiciens du pays de leur fonction, il intervient dans tous les secteurs de la vie du pays, certains diront que c'est une mise sous tutelle déguisée. Cette agence ayant été créée ad hoc, elle a dû inventer sa culture, son organisation, les relations entre les éléments qui la compose, ses échanges avec l'environnement Bosnien et les autres systèmes internationaux. On pourra s'étonner que les acteurs internationaux impliqués dans la résolution du conflit aient choisi d'inventer un système ex nihilo pour gérer la restructuration et réconcilier la population d'un pays en situation de post-conflit et de surcroît en transition post-socialiste, problème structurel s'il en est.

De 1995 à 2002 la Bosnie a connu quatre Haut Représentants. Ce sont des hommes politiques, et à ce titre font une carrière. Leurs fonctions de Haut Représentant est une étape de cette carrière. Si l'on peut admettre que chacun des Haut Représentants ai une capacité à engager des actions visant un impact structurel (qui vont au-delà de la durée de leur contrat), ces actions trouveront la pertinence et l'efficacité dans la continuité. Qui ou quel mécanisme garanti cette continuité d'action ?

Le Bureau du Haut Représentant a, au début, pris des "décisions" (qui ont force de loi sur le pays) dont aujourd'hui personne n'en connaît l'existence car pas mémorisées dans les circuits décisionnels de l'organisation (il est clair que des documents enregistrant ces décisions doivent exister quelque part dans l'organisation, mais hors du flux des ressources utilisées par le système). La mémoire de ces décisions est partie avec la rotation du personnel. La première décision répertoriée sur le site internet de l'organisation date de début 1997. Notons que l'environnement, destinataire de ces décisions, a la capacité de mémoriser ces règles, mais aussi le choix de les appliquer ou pas, la contrainte ayant disparu avec le départ du Haut Représentant. Cette contrainte prendrait la forme de rappels, face au non-respect de certaines règles, assortis de mesures coercitives.

Cette rotation du personnel international sur 1995-2002 avoisine le 100%. On a ici un système qui à la différence des catégories vu au point a) ne possède pas à sa création des structures institutionnelles et de mécanismes internes pérennes, qui dépasse les temporalités des individus qui y occupent des postes. L'organisation, la mémoire des échanges avec l'environnement, le savoir-faire (élément clef de la fonction décisionnelle du système) ont des temporalités étroitement liées aux à la durée des contrats des individus qui compose le Bureau. Au fil du temps, une culture organisationnelle se met en place. Nous dirons que l'ensemble d'éléments se métamorphose peu à peu en un système organisé qui peu prétendre à une finalité propre.

Notons enfin, que l'organe de contrôle de la politique du Haut Représentant, le 'Peace Implementation Council', composé de 55 Etats et institutions internationales, y compris les Nations Unies, qui sont elles-mêmes coordonnées par le Haut Représentant ...

3.2.2 – La mission de police des Nations Unies

Prenons l'exemple de cette même mission des Nations Unies. Les Etats membres de Nations-Unies, sur mention des accords de Dayton et quelques jours après, ont donné au Secrétaire Général de l'ONU, par le biais d'une décision du Conseil de Sécurité, la responsabilité de réformer et de restructurer des forces de police de la Bosnie. Pour accomplir cette tâche l'ONU se voit confier la gestion de plus de 45 contingents nationaux de forces de police pour composer sa mission internationale, soit environ 1850 policiers en 2001. Le nombre et la qualité de ces effectifs sont totalement soumis à la bonne volonté des Etats membres souhaitant contribuer à la mission. Cette force de police internationale

(International Police Task Force que l'on appellera CIVPOL) est assistée d'environ 300 personnes civiles formant l'administration, un pôle d'analyse politique et des juristes. Le caractère homogène des policiers de la CIVPOL réside dans 3 traits communs, ils sont policiers depuis plusieurs années, parlent l'anglais (en 1ère ou 2nde langue) et sont affectés pour une courte mission (entre 9-18 mois en moyenne selon les contingents). La communauté de trait s'arrête là : 46 nationalités en 2001 venant des cinq continents, niveaux d'éducation, grades et expertises très variés. On y trouve à la fois des contingents de police fédérales, nationales, municipales ou de polices militaires (carabiniers, gendarmes, ...). Cette force est sous l'autorité d'un "Commissioner" haut fonctionnaire d'un corps de police nommé par le Secrétaire Général de l'ONU (Koffi Hannan).

Le budget est révisé et alloué annuellement. En conséquence la grande majorité du personnel civil (non-policier) ont des contrats de six mois à un an. Ce type de contrat attire un personnel qui non seulement ne craint pas la précarité, mais affectionne le turn over. Il n'est pas rare de voir des « professionnels civils » changer de mission tous les ans. Cela demande certainement des ressources personnelles rares pour être capable d'identifier, se projeter et s'investir sur des objectifs moyens termes dans ces conditions...

Quelle est la traduction concrète de ces différentes temporalités dans le fonctionnement du dispositif ? Les exemples sont nombreux, en voici trois:

On conviendra qu'il est difficile de se mettre dans une logique de programme lorsque l'on s'appelle «mission» menant une «opération» de maintien de la paix. Ces appellations induisent des dynamiques à court terme. La culture opérationnelle de la CIVPOL a conduit à organiser la mission en 7 régions opérationnelles, chacune sous l'autorité d'un commandant de région, ne reflétant pas la division politico-administrative de la Bosnie. La raison principale ayant été de se conformer à l'organisation opérationnelle de l'OTAN déjà en place. En clair la relation ONU-OTAN est privilégiée au détriment de la relation ONU-Bosnie. Chaque matin les informations de chaque station CIVPOL remontent au niveau régional qui transmet au quartier général à Sarajevo. Ce système conduit à produire des rapports, classés par région ONU (ex : Banja Luka, Sarajevo ou Mostar). On aura par exemple des incidents ayant eu lieu dans l'entité Serbe rapportés sous l'étiquette 'Région Mostar'. Mostar étant une ville de la Fédération Croato-Musulmane malheureusement célèbre pour les fortes tensions ethniques entre les Croates et les Musulmans, et totalement en dehors des tensions qui traverse l'entité Serbe. Ce dispositif mis en place pour servir des besoins opérationnels, rend impossible toute analyse statistique par unité politico-administrative Bosniaque pouvant révéler des évolutions ou des tendances à moyen terme nécessaires à l'évaluation de l'action de la mission.

L'obligation est faite au chef de mission de l'ONU de rapporter tous les trois mois au Conseil de Sécurité de l'ONU à New York sur les progrès enregistrés. Cette activité génère une frénésie à la direction de la mission pendant une à deux semaines par trimestre: course aux statistiques et aux 'success story' peu compatibles avec des réformes institutionnelles, longues à mettre en place et produisant peu de bonnes nouvelles chiffrées. L'effet sera de placer l'énergie et mobiliser des ressources dans des actions courts termes.

Autre exemple fort, l'administration attribue une adresse e-mail aux individus et non aux fonctions qu'ils occupent. Le turn-over moyen étant d'environ un an, toute l'information électronique est perdue à chaque remplacement. Pourquoi ? Parce que l'organigramme de la CIVPOL change constamment et n'est pas assez stable pour structurer les flux d'informations. Cette remarque nous offre une transition idéale pour aborder brièvement l'impact des individus dans ce type de systèmes.

3.3 - L'impact des individus

La mise place ex nihilo d'un système, ne reposant pas (pour le Haut Représentant OHR) ou peu (pour l'ONU qui réinvente une structure à chaque mission) sur une culture institutionnelle forte, laisse de grandes zones d'incertitudes au sein même du système. Une zone de vide ne saurait le rester trop longtemps, un acteur interne viendra l'occuper, conformément aux logiques de «l'acteur et le système» chères à Crozier et Friedberg. Par exemple, un policier possédant une expertise rare dans la lutte contre les stupéfiants, décidé à apporter sa pierre en Bosnie et ne se sentant pas exploiter à sa

juste valeur, va convaincre son chef de contingent qu'il y a un besoin et la possibilité de monter un programme en utilisant son propre réseau dans son pays pour mobiliser des ressources. Quelques semaines plus tard un programme pour former des policiers locaux sera né, avec une unité spécialisée que nous pourrions qualifier de «volatile» dans l'organigramme. Il y a peu de chance que cette compétence rare soit remplacée à la rotation du contingent, quid de l'unité et du programme? Notons aussi que chaque prise de fonction de Commissioner est marquée par une restructuration de la CIVPOL, chacun voulant optimiser le système. Cela donne lieu à la révision des 'Procédures Standards d'Opérations' (SOP), recueil officiel des codes et procédures internes. Cette constante révision a pour effet d'avoir des versions «Draft» et non validées de ces codes. La bureaucratie de cette procédure et sa durée dépasse la temporalité des acteurs qui y sont impliqués. La version initiale validée ne reflète plus la réalité du fonctionnement de la mission.

On ne pourra pas conclure sans commenter le rôle du personnel national. Il est la seule composante structurelle des ressources humaines. Ce personnel est affecté à des tâches de support fonctionnel tel que la traduction, la logistique ou le secrétariat. Les Ministres de l'Intérieur de chaque canton se voient attribué un conseiller, policier international de moyen rang. Comme les autres il restera là en moyenne un an (cela veut dire sept entre 95 et 2002). La réalité Bosnienne étant très complexe, il est naturel que ce conseiller trouve auprès de son interprète une véritable mémoire institutionnelle et une grille de lecture pour analyser la situation et prendre des décisions. L'influence de cet interprète dépasse son cadre d'intervention formel. De plus, au sortir d'un conflit ethnique qui a laissé peu d'espace à la neutralité, il est raisonnable de se poser la question sur les orientations possibles des grilles de lecture.

4 - Conclusion

Ce qui marque ces systèmes, c'est qu'ils sont dotés de ressources conjoncturelles, (de surcroît à vocation opérationnelle pour les UN) alors que le mandat (la finalité de ces systèmes), est de nature structurelle, inscrit dans le moyen-long terme. Il y a ici un couple de tension entre les temporalités des systèmes qui sous-tendent son organisation, ses flux internes, ses échanges externes, sa capacité à mémoriser l'information, et la temporalité de sa finalité. Cette inadéquation libère des zones d'incertitudes qui laissent une grande capacité d'agir aux individus. De l'ensemble de ses actions individuelles naîtra une culture organisationnelle. Qui peut prédire laquelle?

Pour illustrer notre conclusion, nous regarderons avec intérêt les leçons apprises par l'Union Européenne sur ce qui vient d'être dit. En effet elle monte sa première mission de police pour reprendre le mandat des Nations Unies pour 3 ans début 2003, un budget de plus de 120 Millions d'Euros au total. On pourrait se féliciter du caractère structurel du budget qui pourrait permettre de se projeter à 3 ans. Force est de constater que les premiers éléments ne vont pas en ce sens. Elle sera composée de 500 policiers Européens (même condition de turn over à attendre, environ 100% sur les 3 ans), 60 civils qui, eux, pourront peut-être être embauchés sur 3 ans mais aucun d'entre eux n'a vocation de gérer les programmes substantiels et donc veiller à l'accomplissement d'objectifs structurels. Pourquoi ne pas avoir appelé ce système, 'programme' plutôt que 'mission'. Sept ans après Dayton, les textes officiels du Conseil Européen à son sujet sont ancrés dans une vision opérationnelle et de gestion de crise. Cette mission initiée et sous la responsabilité du premier pilier de l'Union Européenne (Politique Européenne de Sécurité Commune) bénéficie peu du savoir faire en matière de réforme structurelle et gestion de programme de la Commission Européenne, le deuxième pilier de l'Union Européenne. L'engagement de telles sommes et de telles ressources sans dispositif interne compatible avec une finalité à trois ans laissera quelques contribuables perplexes.