

Congrès AFSP Paris 2013

ST 43 : Une échelle parmi d'autres ? La fabrique européenne des politiques de réconciliation.

Duclos Nathalie, ISP – Université de Tours, nduclos@club-internet.fr

L'OSCE au Kosovo, promotrice d'une politique de réconciliation autonome ?

– Version de travail. Merci de ne pas citer –

Dans cette communication, je me propose d'analyser le rôle de l'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) au Kosovo (ci-dessous dénommée Omik) dans le cadre de la Minuk, la mission de paix instaurée par la résolution 1244 de l'ONU votée en juin 1999. L'OSCE s'y est investie aux côtés d'autres organisations telles que l'ONU, l'UE, le HCR ou encore l'Otan. Elle s'est vue reconnaître un rôle éminent au sein de la Minuk puisqu'elle était une des quatre organisations support des différents piliers de l'administration internationale, avec pour mission d'y reconstruire les institutions (*institution building*)¹, objectif essentiel dans ce contexte post-conflit d'effondrement étatique qui figure depuis le milieu des années 2000 parmi les priorités de l'action internationale². La résolution 1244 ayant été votée sous couvert du chapitre VII de la Charte des Nations-unies, instaurant une administration de type protectorat qui confère aux acteurs internationaux des pouvoirs exécutifs, toutes les conditions étaient réunies pour que l'Omik dispose de marges d'action importantes et puisse imposer une « marque de fabrique » propre. Pourtant, l'analyse de la constitution du KPS montre selon nous que l'Omik est une institution faible dont l'action est « brouillée », voire entravée, par les autres organisations partenaires au sein de la Minuk et qu'il ne lui a pas été véritablement possible de mettre en œuvre un « modèle OSCE de réconciliation ».

L'osce est une institution dont l'action sur la scène internationale est récente, et il y a lieu de s'interroger sur son identité organisationnelle, *ie* sur la question de savoir dans quelle mesure on peut parler d'un « modèle OSCE de gestion du passé ». On s'interrogera notamment sur sa doctrine et sur sa pratique concernant la résolution des conflits et on soulignera que le Kosovo a constitué un terrain d'expérimentation possible de ses « recettes ». Puis, on montrera les limites de l'action de l'Omik en ce qui concerne la constitution et le déploiement d'une nouvelle police.

¹ Les Nations-Unies sont en charge de l'administration civile, l'UE de la reconstruction, le HCR, des affaires humanitaires et l'OSCE de la (re)construction des institutions (§ 43 du rapport du secrétaire général des Nations-Unies). Les quatre institutions sont chapeautées par la Minuk, dirigé par un Représentant Spécial du SG des Nations-Unies, désigné par le SG de l'ONU.

² Selon Paris et Sisk, le state building a été négligé dans le cadre des missions onusiennes de peacebuilding jusqu'au tournant de l'année 2004, où quelques publications clés ont souligné cette aporie, inaugurant une 3^e génération de recherches et une nouvelle préoccupation des organisations internationales. *The dilemmas of state-building*, 2009, p. 7 et suiv.

L'Omik, une opportunité d'affirmation organisationnelle pour l'OSCE

On s'interrogera ici sur l'éventuelle spécificité de l'OSCE en matière de gestion des passés conflictuels et d'intervention post-conflit, voire de promotion d'une réconciliation.

Compte tenu du cadre dans lequel l'OSCE s'est déployée au Kosovo, on peut émettre l'hypothèse que cette mission s'est offerte comme terrain d'expérimentation de modes spécifiques de résolution des conflits. Reste à déterminer en quoi consiste cette spécificité... et il apparaît alors une immense difficulté, qui est de savoir sur quelle base établir le constat. Les supports de cette analyse peuvent être de deux ordres en lien avec l'évolution historique assez originale de l'OSCE, à savoir sa transformation en une institution au tournant des années 1990 : aussi, pour identifier l'OSCE, il faut dans un premier temps s'appuyer sur les textes et recommandations adoptés par la CSCE et par la suite sur son action dans le cadre des missions auxquelles elle a participé.

A/ On part du postulat de la nécessité, pour les organisations, d'occuper un espace propre, une niche, qui justifie leur existence par rapport à d'autres organisations. On assiste donc à une production discursive d'auto-justification de la part des organisations qui s'efforcent ainsi d'affirmer leur plus-value par rapport à d'autres organisations.

Ainsi l'OSCE a tenté de définir un contenu normatif constitutif de son identité organisationnelle³. Historiquement, en effet, les conférences successives de la CSCE puis de l'OSCE ont consisté en une tentative de recension d'un certain nombre de points de convergence entre les Etats partie prenantes de l'OSCE, constituant les principes et valeurs qu'ils s'engagent à respecter. L'une des spécificités de l'OSCE réside dans le fait qu'elle promeut une *dimension humaine* de la sécurité, *i.e* notamment, la défense des droits de l'homme⁴, ce qui lui permet notamment de se différencier et de justifier son existence par rapport à l'Otan.

Jusqu'aux années 1990, la thématique des droits de l'homme n'a guère intégré celle du droit des minorités, qui est resté un impensé des grandes conférences internationales⁵. Un document important, adopté à Copenhague en 1990, va finir par aborder frontalement l'enjeu des minorités nationales jusqu'alors délaissé par les conférences successives. Le Document de Copenhague, fondé sur « *la conviction que les questions relatives aux minorités nationales ne pouvaient être résolues de manière satisfaisante que dans le cadre démocratique d'un Etat de droit doté d'un système judiciaire indépendant* »⁶, insiste sur l'exigence de non discrimination et d'égalité devant la loi. Il préconise un renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie en réponse aux problèmes de minorité(s) nationale(s).

Sans doute le conflit yougoslave a-t-il été pour beaucoup dans cette évolution. Le nettoyage ethnique qui l'a caractérisé a contribué à une transformation des appréciations portées sur ce en quoi consistent les violations des droits de l'homme, du moins au sein de l'OSCE. Sa

³ A ce sujet, voir les ouvrages de référence de Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente : la CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1989 et *L'OSCE dans l'Europe post-communiste. 1990-1996*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

⁴ Cette spécificité fait de l'OSCE une institution libérale par excellence qui, pour certains, a constitué un cheval de Troie de l'Occident vis-à-vis des pays communistes.

⁵ Ainsi que l'explique Victor-Yves Ghebali, « *le thème des minorités nationales fut introduit par la Yougoslavie (...) dans un « Projet de résolution tendant à promouvoir le respect des droits des minorités nationales* » » au milieu des années 1970. Ce projet, qui recommandait aux Etats-membres de promouvoir et de protéger les droits collectifs des minorités nationales, fut accueilli défavorablement, si bien que ce n'est que vidé de l'essentiel de sa substance qu'il a pu être incorporé au Décalogue d'Helsinki, *L'OSCE...*, 1996, *op. cit.*, pp. 499-500.

⁶ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE...*, 1996, *op. cit.*, p. 503.

première acception de la sécurité humaine, redevable à un contexte de guerre froide, a dû être revisitée à la faveur du conflit yougoslave qui a montré l'actualité des violations des droits des minorités. Avec l'émergence de conflits de minorités et du fait de leur acuité, les pays membres de l'OSCE ont été amenés à prendre acte de l'importance de ce problème en créant le HCMN (Haut Commissaire pour les Minorités Nationales), en 1992, dont le siège est situé à La Haye. Bien que le mandat de ce Haut Commissaire ait été limité, notamment parce qu'il ne jouit que d'un rôle de diplomatie préventive, le premier d'entre eux, Max van der Stoep, a contribué à un profond renouvellement de la réflexion sur la prévention des conflits communautaires.

Ponctuellement, lorsque le HCMN a été amené à énoncer des recommandations concernant un conflit naissant, il a témoigné d'une vision très différente de celle inscrite dans le Document de Copenhague en matière de lutte contre les discriminations, puisqu'en cas de violation des droits des minorités, il lui est arrivé de recommander l'adoption de quotas de sièges (ex des Tatars en République autonome de Crimée), afin de permettre la participation effective de ces minorités à la représentation politique, ou encore de préconiser la mise en œuvre d'une politique d'*affirmative action* à destination des Roms ou des Albanais de Macédoine afin d'améliorer leur position dans des fonctions sensibles telles que celle de police, alors qu'ils y étaient nettement sous-représentés⁷.

L'ambition du HCMN ne s'est pas arrêtée là, puisqu'il s'est par ailleurs efforcé de recenser un ensemble de mesures qui devraient permettre d'éviter que des tensions entre communautés majoritaires et minoritaires ne se transforment en conflits ethniques⁸. C'est en ce sens qu'il organisa en 1998, en partenariat avec le BIDDH (Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme), à Locarno, une conférence portant sur le thème « *Gestion des affaires publiques et participation : intégrer la diversité* » qui sera suivie des recommandations de Lund, en 1999, « *sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique* ». Ces recommandations, établies par un groupe d'experts internationaux, énoncent notamment, dans leurs principes généraux, que « *les pouvoirs publics ont souvent besoin d'arrêter des dispositions particulières à l'intention des minorités nationales pour promouvoir* » leur participation effective à la vie publique⁹. Plus loin, s'agissant de la participation à la prise de décisions, la recommandation n° 6 précise que « *les Etats devraient garantir que les minorités aient la possibilité d'avoir une voix efficace au niveau de l'administration centrale, notamment, si besoin est, par des dispositions spéciales* » parmi lesquelles : réserver un certain nombre de sièges aux minorités au sein des Parlements, leur attribuer des postes, adopter des « *mesures spéciales qui prévoient la participation de la minorité à la fonction publique* ¹⁰ », ces mesures étant supposées permettre la « *formation de liens de loyauté mutuelle entre minorité et majorité* ¹¹. » C'est très exactement au cours de la période d'adoption de ces recommandations que la mission de paix se met en place au Kosovo... On verra plus loin que l'enjeu de l'intégration et de la participation des minorités est très présent dans l'action de l'Omik. Il n'est pas évident pour autant qu'on puisse en déduire un lien mécanique.

⁷ Cf Walter A. Kemp, *Quiet Diplomacy in Action : the OSCE HCNM*, Kluwer Law International, 2001, p. 70 et suiv et p. 122.

⁸ Dans un premier temps, le HCNM s'est attaqué aux problèmes 1. de l'éducation des minorités et 2. de l'utilisation de leur langue, enjeux pour lesquels les Recommandations de la Haye relatives aux droits des minorités nationales en matière d'éducation (1996) et les Recommandations d'Oslo relatives aux droits linguistiques des minorités nationales (1998) tentent d'apporter une contribution pacificatrice

⁹ www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_fr.pdf, p. 9.

¹⁰ www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_fr.pdf, p. 10.

¹¹ Walter A. Kemp, *op. cit.*, p. 121.

Il reste à se demander si, une fois devenue organisation, l'Osce a promu ces mesures et si celles-ci peuvent être considérées comme un modèle propre (relativement unifié) de résolution des conflits.

B/Depuis qu'elle est devenue une institution à part entière, l'OSCE a rencontré des difficultés particulières pour se singulariser, difficultés qui sont de trois ordres.

L'OSCE est de création récente (1995), c'est une toute jeune organisation qui existait auparavant depuis 1975 sans structure permanente, sous la forme de conférences (CSCE). L'OSCE a été créée en 1995 après avoir fonctionné sur le mode des conférences interétatiques pendant 20 ans, conférences qui ont contribué à l'instauration d'un dialogue en pleine période de la guerre froide, entre l'est et l'ouest et qui ont débouché sur les accords d'Helsinki. En 1995, la décision fut prise de transformer ce forum de discussion en une organisation pérenne : OSCE. Cette arrivée tardive dans l'espace international rend plus difficile la création d'une niche en matière de résolution des conflits.

Par ailleurs, deuxième difficulté, l'OSCE se caractérise par sa dissémination institutionnelle, sur plusieurs sites européens (Vienne, La Haye, Varsovie) et sa faible institutionnalisation. Le siège de l'OSCE se situe à Vienne. Le principal organe permanent de l'OSCE est le conseil permanent, composé des représentants des Etats participants (au nombre de 57 aujourd'hui) ; les ministres des Etats membres se réunissent annuellement : c'est le conseil ministériel, qui prend des décisions que le secrétariat de l'OSCE, situé également dans la capitale autrichienne, est chargé de mettre en œuvre. Ce secrétariat est composé de deux unités, à savoir le CPC (Centre de Prévention des Conflits) et, s'agissant du « secteur de la sécurité », le SPMU (Strategic Police Matter Unit). Il existe par ailleurs trois organisations destinées à agir contre les « manifestations d'intolérance et les pratiques discriminatoires » : le Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH), basé à Varsovie depuis 1991, le Haut Commissaire pour les Minorités Nationales (HCMN), à la Haye, depuis 1992, et le Représentant pour la liberté des médias, situé à Vienne. On le voit, l'OSCE s'est déployée sur trois sites géographiquement assez éloignés, ce qui ne peut que rendre difficile une unification de son action, en favorisant les logiques de compartimentage à l'œuvre au sein des organisations, rendant ainsi plus improbable l'expression d'une identité organisationnelle relativement unifiée.

Enfin, l'OSCE ne jouit pas d'une pratique éprouvée des missions post-conflit, puisque c'est seulement depuis 1996 que l'organisation a commencé à déployer des missions et, de plus, ces dernières ne représentent qu'une part minime de son action. C'est à la faveur du conflit yougoslave que l'OSCE a mis en place un certain nombre de missions de terrain qui constituent désormais une caractéristique décisive de l'organisation, la différenciant notamment du Conseil de l'Europe, et la justifiant par la même occasion. Toutefois, le développement de ces missions n'a pas non plus été un facteur d'homogénéisation de pratiques en situation post-conflit. La plupart des interventions de l'OSCE se font à la demande du pays hôte, et font l'objet d'une négociation entre le pays d'accueil de la mission et l'OSCE. L'organisation s'adapte donc à cette demande et ne saurait intervenir systématiquement selon les mêmes modalités et sur les mêmes domaines. Le secrétariat, sis à Vienne, n'a en aucune façon un rôle d'impulsion des politiques mises en place dans le cadre des missions de terrain et ne saurait être un facteur d'unification des interventions de l'OSCE¹². Les chefs de ces missions, inversement, jouissent d'une très grande autonomie vis-à-vis du siège viennois auquel ils n'ont aucun compte à rendre. Le caractère récent et très

¹² Le chef d'une mission OSCE n'a pas à justifier de son action auprès du secrétariat de l'OSCE mais seulement auprès des Etats membres de l'OSCE. Il n'y a aucun lien hiérarchique entre le secrétariat de l'OSCE et le chef de mission. Entretien avec Veronika Scherk, CPC, Vienne, 5 janvier 2006.

occasionnel de ce déploiement institutionnel limite donc la capacité de l'OSCE à capitaliser des retours d'expériences et à unifier sa pratique.

C/ L'OMIK est-elle toutefois parvenue à affirmer une identité propre au sein de la mission des Nations-Unies, nonobstant ces difficultés ? Il faut en venir ici à des considérations sur le mandat qui lui a été accordé.

L'OMIK relève d'une décision du conseil permanent de l'OSCE, en date du 1^{er} juillet 1999, établissant le mandat de la mission de l'OSCE au Kosovo, en se référant à la Résolution 1244 du CSNU. C'est ce rapport qui énonce les missions de l'OSCE en tant qu'organisation internationale « *qui prendra un rôle essentiel dans l'une des quatre composantes (de la mission onusienne)* »¹³ L'OMIK s'inscrit donc dans le cadre du protectorat onusien, ce qui confère à ses membres une latitude d'action inhabituelle puisque, à la différence des autres missions de terrain de l'OSCE, la mission ne se déploie pas à la demande du pays hôte, et elle dispose de tous pouvoirs pour appliquer ses objectifs en raison de la situation de protectorat. Tout pouvoir, sous réserve bien sûr des pouvoirs exercés par le représentant spécial du SG des NU, nommé à la tête de la Minuk (on y reviendra).

La décision 305 indique : « *The OSCE Mission in Kosovo will constitute a distinct component within the overall framework of the UNMIK. The OSCE Mission in Kosovo will, within this overall framework, take the lead role in matters relating to institution-and democracy-building and human rights. (...) The OSCE Mission in Kosovo will concentrate its work in the following interrelated areas:*

1. *Human resources capacity-building, including the training of a new Kosovo Police Force within a Kosovo Police School which it will establish and operate, the training of judicial personnel and the training of civil administrators at various levels, in co-operation, inter alia, with the Council of Europe.*
2. *Democratization and governance, including the development of a civil society, non-governmental organizations, political parties and local media;*
3. *Organizations and supervision of elections;*
4. *Monitoring, protection and promotion of human rights, including, inter alia, the establishment of an Ombudsman institution (...)*

*The OSCE Mission in Kosovo will in its work be guided by the importance of bringing about mutual respect and reconciliation among all ethnic groups in Kosovo and of establishing a viable multi-ethnic society where the rights of each citizen are fully and equally respected.*¹⁴ »

On soulignera l'ambition de l'organisation d'avoir un rôle de leader, en ce qui concerne ses principaux objectifs de démocratisation et de promotion des droits de l'homme, qui doivent notamment se décliner au travers de la formation du personnel ainsi que l'objectif général de réconciliation via la mise en place d'une société multiethnique.

¹³ § 2 de l'introduction Report of the Secretary general of the united nations interim administration mission in Kosovo, 12 juillet 1999. La mission de l'OSCE y est définie comme suit : « *the task of the institution-building component of the UNMIK mission, which will be led by OSCE, will include assisting the people of Kosovo in strengthening the capacity of local and central institutions and civil society organizations, as well as promoting democracy, good governance and respect for human rights. It will also include organizing elections. Given the recent history of the region, much work will be required to establish the foundations of a free, pluralist and multiethnic society.* » (§ 79). Au chapitre des droits de l'homme, le § 85 indique que « *UNMIK will develop mechanisms to ensure that the police, courts, administrative tribunals and other judicial structures are operating in accordance with international standards of criminal justice and human rights* »

¹⁴ Décision n° 305, en date du 1^{er} juillet 1999. http://www.osce.org/documents/pc/1999/07/2577_fr.pdf

Dimension faiblement différenciée des politiques de réconciliation de l'OSCE vis-à-vis des politiques de paix onusiennes. Pour une large part, en effet, l'action de l'OSCE relève pleinement des logiques inhérentes à la paix libérale telle que promue par les Nations-Unies depuis les années 1990. Dans une perspective de paix démocratique, l'Osce s'investit en effet sur la mise en place d'institutions caractéristiques des démocraties libérales (municipalités, parlement, partis politiques, ONG, société civile, médias pluralistes). Dès lors que nombre d'institutions publiques vont devoir être constituées *ex nihilo* (police, justice, Parlement, municipalités), l'OSCE veillera au recrutement des membres, à leur formation et à l'inscription de leur action dans un cadre juridique respectueux des normes internationales et des droits de l'homme.

En ce qui concerne la mise en place d'une police, l'action de l'Osce se confond complètement avec la doctrine libérale forgée en termes de « *policing démocratique*¹⁵ » qui voit dans les exactions policières une des sources majeures du conflit. La nécessité d'un service de police est dès lors souligné, par opposition à la force de police, ce qui sous-entend une police respectueuse de la loi, du cadre juridique dans lequel s'insère son action, des droits de tous, y compris des minorités et non plus une police qui tend à abuser de sa puissance, qui fait montre d'un usage excessif de la force, ce qui va généralement avec son caractère corrompu. Selon les concepteurs occidentaux des réformes policières, la police des régimes précédents était dévoyée, en ce qu'elle témoignait d'une loyauté excessive à l'égard de l'Etat, c'est-à-dire au parti au pouvoir, et/ou à une communauté ; c'était une police politisée, centralisée, au service d'un groupe politique ou ethnique particulier plutôt qu'à celui de la population dans son ensemble. C'est pourquoi la nouvelle force démocratique doit désormais, selon eux, donner la « *priorité aux besoins de tous les individus, de tous les citoyens ainsi qu'à ceux des groupes privés*¹⁶ ». C'est une institution « *service oriented*¹⁷ » qui doit être mise en place, c'est-à-dire une institution qui réponde aux besoins du public dans son ensemble et plus aux seuls intérêts d'un groupe politique ou ethnique ; qui serve l'intérêt général plutôt que l'intérêt particulier. De façon significative, au Kosovo, la nouvelle police a été baptisée Kosovo Police Service.

On retrouve ces prémisses dans la vocation du KPS, telle qu'énoncée par l'Osce : « *Le mandat de l'OSCE est de proposer une formation de police affirmant les principes démocratiques (...)*¹⁸ » Et c'est bien dans un objectif de réconciliation qu'il est question de mettre en place une police démocratique : « *The OSCE Mission, UNMIK and Kosovo Police Service (KPS) work together to create an effective police force guided by the principles of democracy and human rights, that will continue to play a major role in the reconciliation process. Police training complements the Mission's efforts to help establish rule of law and promote respect for human rights. While UNMIK Police assists with on the ground policing and police administration, the OSCE trains police officers according to international human*

¹⁵ Pour présenter le modèle de la police démocratique, on prendra appui sur des rapports qui ambitionnent de jeter les bases d'une doctrine d'intervention internationale en matière de réforme de la police. Le principal d'entre eux, rédigé par David H. BAYLEY, a été réalisé pour le compte du US Département of Justice : *Democratizing the Police Abroad : What to Do and How to Do It*, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, Washington, 2001. L'autre est le fait d'un policier international missionné au Kosovo qui s'efforce de faire le bilan des acquis en matière d'intervention internationale et a pour ambition de faire du cas du KPS un modèle à exporter dans d'autres situations post-conflit : Frank HARRIS, *The Role of Capacity-building in Police Reform*, OSCE Mission in Kosovo, Department of Police Education and Development, 2005. Derrière cette doctrine d'intervention, c'est une approche libérale des relations internationales qui triomphe, approche qui postule que la promotion de la démocratie est un moyen d'éviter les conflits interétatiques.

¹⁶ David H. BAYLEY, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷ Frank HARRIS, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸ OSCE Mission in Kosovo, « Kosovo Police Service School », document de présentation réalisé par le service de presse et d'information du public de l'OSCE, Pristina, 13 septembre 2001, p. 1.

*rights and community-based policing standards. The goal is to create domestic policing capacity, a police service that will work for the common good without prejudice, favouritism or discrimination.*¹⁹». En plus d'être une police démocratique, le KPS doit être multiethnique, cette dimension étant considérée comme indispensable à la réconciliation.

Pour la remise en place des institutions démocratiques, l'Osce disposait d'une marge d'action très large puisque c'est *ex nihilo* qu'il s'agissait de constituer la nouvelle police, les institutions précédentes s'étant effondrées avec le retrait serbe en juin 1999. L'action internationale a donc consisté à recruter des policiers depuis le premier d'entre eux, les former, les déployer sur le terrain. Par comparaison avec d'autres missions de paix, la marge d'action était extrêmement vaste puisqu'en général l'Osce doit se concentrer sur le seul monitoring de forces de police déjà existantes. A l'évidence, il apparaît plus problématique de changer le *policing* de policiers ayant déjà exercé leurs fonctions depuis des années, certains étant même en fin de carrière, que de faire intérioriser ce *policing* à de nouvelles recrues d'autant plus lorsque le choix des candidats est laissé à l'appréciation des acteurs internationaux. Ce fut précisément le cas au Kosovo, où la mission a été chargée du recrutement des policiers et elle s'est d'ailleurs donné pour objectif de privilégier les candidats qui « *témoigne(nt) d'une volonté de travailler avec tous les groupes ethniques* » ou encore « *d'appliquer la loi et de protéger les droits de l'homme de toutes les personnes* ²⁰». En matière de recrutement, l'OSCE a milité en faveur d'une forte présence des minorités. Il est intéressant de souligner que la question du genre constitue un autre aspect auquel l'Osce accorde de l'importance, puisqu'elle s'est montrée soucieuse de la place des femmes dans le KPS « *ensuring that the KPS reflects ethnic diversity and gender equality* ²¹».

Bien que moins fortement affirmée, la nécessité de mettre en place une force crédible, professionnellement irréprochable, est souvent rappelée. « (...) *La formation de terrain est essentielle pour poursuivre l'objectif de constituer un KPS viable, professionnel et politiquement indépendant* ²²».

A lire les rapports de l'organisation ou la « littérature » de l'Omik destinée au public, on remarque l'accent mis sur le caractère multiethnique des nouvelles institutions, qui apparaît comme un gage de réconciliation, *et sur la place des femmes dans ces nouvelles institutions*. C'est à ce sujet en effet que l'Omik livre les informations les plus détaillées. A l'évidence, la composition du KPS est un des résultats sur lesquels l'OSCE tente de capitaliser, puisque la répartition ethnique est soulignée à l'envi : les présentations faites à destination du public et de la presse insistent systématiquement sur le strict respect des équilibres ethniques au Kosovo et sa « modernité », du fait de la (relativement) forte présence de femmes : « *Le KPS est la seule institution publique multiethnique fonctionnant déjà au Kosovo* ²³». En avril 2001, les Serbes représentaient 9 % des agents KPS, tandis que les autres minorités (Bosniaques, Turcs, Gorans, Roms, Monténégrins, etc.) constituaient 8% des effectifs. Les Albanais, enfin, représentaient 83 % du KPS²⁴, alors que ces derniers constituent 90 % de la population kosovare. Sur les 30 classes recrutées entre 1999 et 2005, soient 7298 policiers, les Serbes étaient 10%, les autres minorités 6%, et les femmes 15%²⁵.

L'Omik entravée

¹⁹ OSCE Mission in Kosovo, « Police Education », site de l'OSCE (consulté le 17 novembre 2005)

²⁰ www.civpol.org/unmik/KPS.htm.

²¹ OSCE Mission in Kosovo, « Police Education », site de l'OSCE (consulté le 17 novembre 2005)

²² *ibid.*

²³ www.civpol.org/unmik/KPS.htm.

²⁴ Statistiques de l'OSCE, sur la base de 15 classes de policiers KPS, publiées dans le document : OSCE Mission in Kosovo, « Kosovo Police Service School », établi par le bureau de presse et d'information du public, 9 avril 2001.

²⁵ Osce Mission in Kosovo, Police Education and Development Fact Sheet, mars 2005.

Il reste que, bien qu'ayant un rôle essentiel dans la mise en place de la nouvelle police, l'Osce n'est pas la seule à prendre en charge le KPS : elle doit en effet coopérer avec le pilier UN (en charge de l'administration). Les relations entre l'UNMIK et l'OSCE sont décrites comme s'inscrivant dans des logiques de partenariat équitable : « *l'UNMIK Police travaille en étroite relation avec l'OSCE pour établir une nouvelle force de police au Kosovo (...) L'UNMIK Police et le Département de l'éducation et du développement de la police de l'OSCE coopèrent dans l'examen des candidatures au KPS*²⁶ » Dans les faits, il y a une inégale répartition des tâches assumées par les deux institutions en charge du KPS et une hiérarchie de fait entre l'UNMIK et l'OSCE, associée à une spécialisation des tâches relatives à la mise en place du KPS. L'UNMIK dispose ainsi de prérogatives stratégiques, puisqu'elle assure le recrutement des candidats à la police (dont on verra qu'il est l'objet d'enjeux décisifs) ; elle procède ensuite au déploiement des policiers après leur formation à l'école, pour les 19 semaines de terrain précédent leur certification et elle prend en charge l'organisation, la structuration du KPS, et la gestion des ressources humaines policières. Quant à l'Osce, elle n'intervient réellement qu'au stade de la formation des policiers, c'est-à-dire au cours des 8 ?? semaines d'école de police. Sans doute les enseignements de l'OSCE à l'Académie de police jouent-ils un rôle important dans l'inculcation des principes et méthodes, d'autant que ses formateurs sont les premiers à encadrer les policiers kosovars et à pouvoir ainsi influencer sur leurs représentations. Mais le temps de formation théorique est extrêmement court (et il est diminué du fait que les instructeurs interviennent en anglais et sont ensuite traduits en albanais et en serbe !) et il n'est guère à même de contribuer à une socialisation en profondeur.

Cette situation de partage des tâches avec l'Unmik police a constitué un facteur de parasitage de l'action de l'Osce en ce qui concerne ses objectifs de professionnalisme, de *policing* démocratique, et de multiethnicité. On notera en premier lieu que certaines décisions liées à l'urgence du contexte kosovar de chaos post-conflit et la nécessité, pour le RSSG, de répondre rapidement de son action devant le CSNU alors même que le mandat de l'Unmik n'était que d'un an, renouvelable, ont pu jouer contre la nécessité d'un processus de plus long terme indispensable à la démocratisation de la police. En l'absence de policiers internationaux suffisamment nombreux²⁷ et du fait que la nouvelle police a été constituée *ex nihilo*, il fut décidé par l'équipe du SRSG que les policiers KPS devaient être déployés au plus vite sur le terrain. Or, la priorité politique d'une montée en puissance rapide du KPS s'est avérée difficilement compatible avec une formation et une socialisation suffisamment prégnantes pour marquer les policiers kosovars et orienter au quotidien leur pratique professionnelle. Cela concerne plus particulièrement le caractère démocratique de leur *policing*. La formation théorique a été limitée à 8 semaines ?? et celle de terrain à 19 ?? semaines, si bien que les policiers KPS entrent en fonction sept mois seulement après leur recrutement : les policiers kosovars se voient alors confier des pouvoirs de police qui, pour prendre un élément de comparaison, ne sont attribués qu'au bout de cinq années en France ! Les enquêtes internes au KPS²⁸ laissent transparaître cette insuffisance de formation. Quant aux policiers internationaux qui ont des responsabilités à l'Académie de police de l'OSCE, ils déplorent de ne pouvoir concevoir des modalités de formation en adéquation avec les contenus qu'ils

²⁶ www.civpol.org/unmik/KPS.htm, souligné par nous.

²⁷ (Rappeler nombre attendu et nombre obtenu)

²⁸ Il s'agit des audits réalisés à l'échelle des stations de police par le bureau « d'audit and review ». Ces procédures constituent une évaluation assez large de la police kosovare, tant sur le plan des moyens matériels et humains, que sur celui des « prestations » des policiers (savoir-faire, connaissance des procédures, rapport avec la hiérarchie, avec la population, avec les collègues, etc.). En juillet 2001, la totalité des stations de police avaient été évaluées. Nous avons dépouillé ces audits, du moins ceux qui ont été archivés par l'UNMIK Police à Pristina, soit environ la moitié des audits réalisés.

souhaitent transmettre et ce dans une temporalité appropriée. Or, les projets de formation qu'ils sont amenés à concevoir à partir de considérations principalement techniques sont court-circuités par des injonctions politiques répondant à l'impératif de visibilité d'une force policière constituée²⁹. La priorité accordée aux objectifs politiques de montée en puissance rapide du KPS a donc conduit à laisser au second plan le projet de former solidement les policiers, de les doter de savoir-faire éprouvés, mais aussi de faire du KPS une force démocratique, puisque ce dernier objectif passe par une intériorisation de normes et de valeurs qui requiert une longue durée.

Par ailleurs, l'action de l'OSCE a été contrariée par une autre décision essentielle prise par les représentants onusiens en charge du recrutement des policiers, à savoir l'accès d'un grand nombre d'ex-combattants de l'UCK dans la police. Cette décision fut prise dans le cadre des négociations qui se sont engagées entre représentants onusiens, de l'Otan et de l'UCK suite au refus initial de l'uck de désarmer. Pour favoriser le renoncement de l'UCK à la lutte armée et conduire à la démobilisation des combattants, les représentants onusiens ont convenu, dans le cadre de l'accord signé avec le dirigeant politique de l'UCK, H. Thaci, qu'un certain nombre d'entre eux pourraient s'intégrer dans l'administration et, s'agissant de la police, il fut décidé que parmi les policiers recrutés, 40% proviendraient des rangs de l'UCK.

Ainsi la neutralité souhaitée³⁰ de la police kosovare a-t-elle été rendue très improbable, du fait de l'appartenance passée des combattants à l'UCK : il n'est pas sûr que les allégeances d'hier se transforment en neutralité, alors que l'ancienne organisation de lutte armée est devenue, immédiatement après la guerre, un parti politique : le PDK (Parti Démocratique du Kosovo), et qu'un des principaux commandants de l'UCK fondait à son tour un autre parti, l'AAK (Alliance pour l'Avenir du Kosovo). Sans compter que pour contrebalancer l'influence de l'UCK, il a été décidé de recruter des « vieux » policiers, fidèles d'I Rugova et de son parti, la LDK ! Le strict suivi de l'objectif de neutralité, indépendance et impartialité du KPS aurait sans doute conduit à recruter de préférence des personnes n'ayant pas témoigné d'allégeances fortes dans le passé.

Par ailleurs, cet accord a constitué un obstacle à l'objectif à plus long terme de réconciliation : la nouvelle police a été perçue comme la continuation de l'UCK, ce qui a constitué un effet repoussoir pour les Serbes, principale communauté que l'OSCE espérait voir figurer parmi les policiers et qui n'a jamais atteint les quotas fixés. Ces quotas ont en définitive surtout profité aux autres « minorités » que l'action de l'OSCE a contribué à faire (re)découvrir. Du fait de ce recrutement d'ex-combattants de l'uck, connu de tous dans le principe, même si les détails restent ignorés, le KPS est passé, auprès de la population serbe, pour une émanation de la lutte armée, ce qui a scellé son rejet par cette communauté. Le KPS a en effet été l'objet d'une extrême défiance des Serbes, si bien que rares sont ceux qui ont tenté d'y être recrutés. Ainsi, il faut souligner la difficulté à parvenir à une présence de Serbes parmi le KPS. Les représentants internationaux chargés du recrutement se montraient particulièrement préoccupés par cette difficulté d'accueillir des candidatures serbes³¹ et ils ont dû mener des campagnes de recrutement surtout à l'endroit de cette communauté. Quand recrutement il y

²⁹ Entretien avec un instructeur de l'Académie de police, membre du senior management staff, head of planning and development, 30 juillet 2001.

³⁰ Cette obligation de neutralité est fréquemment rappelée aux policiers kosovars. Tout lien avec l'ex-UCK ou un quelconque parti politique leur est en effet strictement interdit. La non observation de cette consigne peut entraîner la révocation du policier. Des audits s'efforcent de prendre la mesure du strict respect de ce principe.

³¹ Propos informels recueillis au cours d'un séjour au Kosovo en juillet 2002. Ainsi en juillet 2000, après un an seulement, ces derniers ne représentaient que 6,2% du KPS, les Albanais atteignant la proportion de 88,3%³¹.

eut, les policiers serbes ont, plus que les autres, été amenés à démissionner de leurs fonctions. Le plus souvent, c'est en raison des manifestations de rejet de leur propre communauté qu'ils ont pris cette décision. Les policiers serbes ont en effet fait l'objet d'un intense opprobre de la part de leur communauté. Celui-ci a parfois consisté en attitudes vexatoires de mise au banc de la communauté :

« C'était très difficile pour les agents KPS serbes (...) parce que nous n'étions pas acceptés par les citoyens serbes (...) nous faisons toujours l'objet de provocations (de leur part) (...) (Une fois) après le déjeuner, nous sommes allés au bar le plus proche pour prendre un café. Quand nous sommes entrés, toutes les personnes présentes ont quitté le pub de façon ostentatoire (...) La première et principale raison pour laquelle ils ne nous acceptaient pas tenait aux rumeurs selon lesquelles le KPS était composé d'extrémistes de l'ALK. C'est une des principales raisons. C'est pour cela que le KPS n'est pas accepté par la communauté serbe (...) Il n'y a personne parmi la population serbe qui accepte l'ALK parce que tout le monde sait que l'ALK est une organisation terroriste extrémiste³². »

Parfois, le rejet des KPS serbes a pris la forme de violences physiques, ainsi que ce policier serbe en témoigne :

« Le 3 décembre, je me suis fait attaquer au nord (de Mitrovice). J'étais en service (...) j'étais en uniforme KPS (...) J'ai vu qu'il y avait 100 à 200 Serbes (...) un gardien du pont³³ que je connais très bien (...) est venu vers moi et m'a provoqué : « Qu'est-ce que tu fais là avec cet uniforme ? ». Je n'ai rien dit (...) la foule est venue dans ma direction, ils ont commencé à me provoquer. Quelqu'un m'a appelé par mon nom; là, j'ai vu un ancien collègue, un serbe, qui était policier. Quand je me suis tourné, il y a quelqu'un qui m'a frappé. J'ai vu qui c'était : je le connais très bien, c'est un habitant de Mitrovice. J'ai essayé d'esquiver mais l'autre m'a pris par le bras. À ce moment, la masse est arrivée; j'ai mis mes mains sur la tête (...) ³⁴. »

Il serait erroné de soutenir que la présence d'anciens combattants est le seul motif de refus des Serbes. En réalité, c'est plus généralement le déploiement de l'administration internationale qui a été boycotté par une grande partie de la communauté serbe ainsi qu'en témoigne la mise en place d'institutions propres par les Serbes situés au Nord du Kosovo³⁵. Toutefois, la forte présence d'anciens combattants a miné l'acceptabilité du KPS auprès des Serbes et a donné du poids aux argumentations des leaders les plus extrémistes, qui ont eu beau jeu, dans ces conditions, de dénoncer une supposée collusion entre les représentants internationaux et l'ALK, ainsi que cela avait déjà été reproché à l'intervention de l'OTAN. Ainsi les leaders serbes les plus extrémistes ont-ils opéré un amalgame entre l'action internationale, y compris après la guerre, et l'ALK, en recourant au même qualificatif de « terroriste », ce qui leur a procuré une ressource de mobilisation particulièrement efficace. Cette composition du KPS ne pouvait qu'obérer ses chances d'atteindre son objectif de réconciliation.

Par ailleurs, le caractère multiethnique du KPS affiché par l'OSCE est en réalité assez largement artificiel et on en vient là à des considérations sur les choix de déploiement du KPS opérés par l'unmik police. Le paradoxe est que les pourcentages ethniques évoqués n'ont sans doute pu être atteints qu'en raison de la situation de non mixité des populations sur le

³² Entretien avec un KPS serbe, né en 1974, classe 2, affecté à la station de Graçaniça, Pristina, octobre 2001.

³³ Les « gardiens du pont » sont les Serbes hostiles à la présence internationale et postés sur le pont de Mitrovice qui divise la ville entre le Nord serbe et le sud albanais. L'occupation de cette position est stratégique : elle permet à la fois d'observer les mouvements de population et d'en dissuader certains, et d'exprimer symboliquement leur contrôle du territoire une fois passée cette position.

³⁴ Entretien avec un KPS monténégrin, ancien policier, né en 1963, classe 1, affecté à la station de Mitrovice, Mitrovice, octobre 2001.

³⁵ A ce sujet, voir le rapport d'ICG, *UNMIK's Kosovo Albatross : Tackling Division in Mitrovice*, n° 131, 3 juin 2002. Soutenus par le pouvoir serbe, les Serbes du nord du Kosovo ont empêché l'administration civile internationale de s'installer (hôpital, justice, écoles)

territoire, c'est-à-dire de quasi partition du territoire entre le Nord (très majoritairement serbe) et le reste de la province (presque exclusivement albanais, à l'exception de quelques enclaves). En effet, une fois formés, les policiers KPS ont été affectés dans des commissariats de la région d'où ils étaient originaires (Leposavic, .). Par conséquent, ils ont été amenés à exercer leur profession presque exclusivement auprès de leur propre communauté³⁶. C'est donc un déploiement communautaire qui a été retenu, loin de l'objectif de réconciliation, entendu comme la coexistence des anciens ennemis. Le Kps n'a en effet guère pu être ce creuset d'une cohabitation favorisant la coopération et les échanges entre communautés et de susciter la création de relations transcendant l'appartenance ethnique.

L'OSCE tout comme la MINUK ont pu ainsi obtenir une victoire en trompe-l'œil, essentielle dans la perspective d'obtenir des crédits supplémentaires pour la mission internationale. Le KPS joue son rôle de vitrine de l'action internationale en ce qu'il permet d'afficher un franc succès³⁷ s'agissant de l'objectif de multiethnicité, donc de réconciliation.

En définitive, le rôle de l'OSCE semble quasiment se limiter à celui de vitrine à destination des bailleurs et du conseil de sécurité de l'Onu, puisque sa politique d'affichage d'un souci de multiethnicité contribue à légitimer l'action internationale et constitue ainsi un facteur de pérennisation du mandat onusien et de renouvellement des financements internationaux.

³⁶ A l'exception de quelques zones, comme Lipjan/Lipljan, Gjilan/Gnjilane et Kamenica, où des patrouilles mixtes ont été déployées. Voir ICG, *Kosovo Roadmap (II) : Internal Benchmarks*, rapport n° 125 du 1^{er} mars 2002, p. 14. Les deux écritures, serbe et albanaise, sont retenues afin de ne pas trancher en faveur d'un camp ou de l'autre la querelle des dénominations.

³⁷ Selon Sven Gunnar SIMONSEN, *op. cit.*, pp. 289-311, le KPS est la seule institution multiethnique donnant pleinement satisfaction en matière de nation-building. Le rapport n° 125 d'ICG, *op. cit.*, p. 14, souligne également qu'en parvenant à constituer un KPS multiethnique, l'action internationale a obtenu un net succès.