

AUTEUR

Renaud Dorlhac

Chargé des questions balkaniques à la
Délégation aux Affaires Stratégiques du
ministère français de la Défense.

DIRECTEURS

**Jocelyn Coulon et
Stéphane Roussel**

RÉDACTEUR EN CHEF

Mountaga Diagne

COORDONNATEUR

Charles Létourneau

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Alexandra Novosseloff

Université Paris-Panthéon-Assas

Niagalé Bagayoko

Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers

Université d'Ottawa

Jean Kenfak

Institut des Relations Internationales
du Cameroun

Michel Liégeois

Université Catholique de Louvain

Jean François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal



en politiques étrangères
et de défense canadiennes



LA SUPERVISION INTERNATIONALE A L'ÉPREUVE DU KOSOVO INDÉPENDANT

Renaud Dorlhac

Le 17 février 2008, les institutions provisoires du Kosovo proclamèrent unilatéralement l'indépendance de cette province serbe placée, depuis 1999, sous le protectorat de la Mission des Nations Unies (MINUK). Ce geste, rendu nécessaire tant par l'opposition fondamentale entre dirigeants serbes et kosovars que par l'achoppement des négociations sur le statut du Kosovo devant le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), au printemps 2007, en raison du veto russe, a des conséquences importantes sur la situation politique et juridique du nouvel Etat. Outre le rejet du Plan devant en constituer l'ossature (conçu par l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies –SGNU–, M. Ahtisaari), le blocage au CSNU aboutit au maintien en vigueur de la résolution 1244 (reconnaissant l'intégrité territoriale de la Serbie et sa souveraineté sur le Kosovo –en tant qu'héritière de la République Fédérale de Yougoslavie–).

Ce nouveau contexte affecte d'autant plus la tutelle internationale que les mois précédant la proclamation d'indépendance furent davantage consacrés à tenter de surmonter les désaccords émergents entre partenaires occidentaux (au sujet de la validité d'une indépendance proclamée par les seuls Kosovars) plutôt qu'à mesurer les conséquences pratiques d'une solution non négociée sur l'évolution de la supervision internationale. L'échec de l'Union européenne (UE) à assouplir les positions en présence comme à unifier celles de ses Etats membres (Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie se refusent toujours à reconnaître le nouvel Etat) augure mal de sa capacité à jouer, au Kosovo, le rôle directeur qui lui est pourtant unanimement reconnu. Il

n'est pas non plus sans conséquences sur celui que les autres acteurs internationaux ont ou pensent avoir dans ce pays.

Du Monde à l'Europe : l'impact des perceptions de la question kosovare sur le dispositif international

Après les avancées substantielles enregistrées dans les premiers temps du mandat onusien (instauration du multipartisme, organisation de scrutins électoraux, mise en place d'un cadre législatif et constitutionnel répondant aux normes démocratiques), les violentes émeutes du mois de mars 2004 vinrent souligner l'impatience croissante de la population vis-à-vis des dérives technocratiques de la supervision internationale et de son incapacité à définir une vision de long terme pour le Kosovo. Le rapport commandité par le Secrétaire général des Nations Unies (SGNU), rendu public en octobre 2005, n'esquive aucune des difficultés alors rencontrées par la MINUK. Tout en ouvrant la voie aux discussions sur le futur statut du Kosovo (les principes directeurs devant encadrer les négociations furent adoptés le mois suivant), il préfigure une réflexion de fond sur l'évolution du dispositif international au Kosovo avec, pour corollaire, la volonté de l'ONU d'être relayée par l'UE dans une région relevant de son voisinage immédiat.

Jusqu'alors, celle-ci (à travers la Commission européenne) s'était contentée de gérer le pilier de la MINUK consacré à la reconstruction économique du Kosovo (ceux relatifs à la police-justice et à l'administration civile étant restés de la compétence des Nations Unies, celui consacré au développement des institutions ayant été attribué à l'OSCE). Editée

en 2005, la « communication sur l'avenir européen du Kosovo » (premier document définissant une vision européenne pour cette province) atteste de cette dynamique et de la volonté de Bruxelles de jouer un rôle majeur dans la province. Cette ambition parcourt également le Plan Ahtisaari, rendu public au mois de février 2007. Les dispositions consacrées à la supervision internationale y stipulent expressément le remplacement de la MINUK par un Représentant civil international (ICR), exerçant simultanément la fonction de Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE). Il reçoit ses instructions tant de Bruxelles que d'un Groupe directeur international (ISG), fédérant la plupart des Etats ayant reconnu l'indépendance du Kosovo. Le mandat de l'ICR/RSUE est très large puisqu'il couvre l'ensemble du spectre de l'état de droit, de l'ordre public et de la sécurité, avec le soutien de la mission PESD EULEX (dont il fixe aussi les orientations), déployée aux fins d'accompagnement des autorités du nouvel Etat. Ce recentrage du dispositif international autour de l'UE est d'autant plus probant que les Etats ou organisme européens composent, pour l'essentiel, les autres instances internationales en charge de l'élaboration et du suivi des dispositions mises en œuvre au Kosovo (ISG, OTAN, OSCE).

Si le rejet du Plan Ahtisaari par le Conseil de sécurité, en avril 2007, n'a pas suscité de remise en cause de l'architecture ainsi conçue, il en altère cependant considérablement l'esprit. En effet, ses divisions internes ne permettent pas à l'UE de jouer le rôle qu'elle ambitionnait au Kosovo. Accaparée par une quête permanente du consensus, elle laisse à ses Etats membres le soin d'exprimer des positions engagées vis-à-vis des autorités kosovares, selon leur approche de l'indépendance du Kosovo. Ces positions nationales trouvent aussi à s'exprimer par le biais de l'ICR, perçu par l'Etat kosovar comme son principal soutien (mais aussi comme le plus

faible). A défaut de réel levier politique, l'UE se réfugie donc dans de lointaines perspectives européennes du Kosovo ou, de façon plus actuelle, dans une approche technique principalement incarnée par la mission EULEX.

La mission PESD EULEX : chronique d'un échec annoncé ?

Principale mission de la PESD civile (avec près de 2 000 internationaux déployés), EULEX pâtit de l'absence de consensus sur le statut du Kosovo. L'échec des négociations et le refus catégorique de certains Etats européens de cautionner une proclamation unilatérale d'indépendance, ont imposé l'ancrage de la mission dans le cadre de la résolution 1244.

Malgré cette nouvelle contrainte de neutralité, la Serbie a d'emblée vu avec suspicion le déploiement d'une mission initialement conçue dans le cadre du Plan Ahtisaari. Les réactions très violentes de la part de radicaux serbes au nord du Kosovo (qui jalonnèrent le premier mois d'indépendance) visèrent tant les symboles du nouvel Etat que ses futurs domaines de compétence. Le retrait des personnels serbes de la police kosovare, la destruction des deux postes frontaliers reliant les municipalités septentrionales (sous contrôle serbe) à la République de Serbie, ou la prise de contrôle par des insurgés du tribunal de la ville divisée de Mitrovica, constituèrent autant de défis posés à la MINUK comme aux futurs piliers de la mission européenne (police, justice et douanes).

Simultanément, le basculement contrarié de la tutelle de l'ONU vers l'UE, en raison du blocage russe, occasionna de multiples tensions entre les deux organismes, au printemps 2008, avant que le SGNU ne se résolve finalement à provoquer une « reconfiguration » de la MINUK, le 12 juin. Les dix mois qui séparent le lancement officiel de la mission de son entrée

en fonction, le 9 décembre 2008, illustrent les difficultés rencontrées par les acteurs internationaux pour s'adapter concrètement à la situation instaurée par la proclamation unilatérale d'indépendance. Etalée sur plusieurs mois, cette phase de désengagement consécutive au profit d'EULEX s'accompagna aussi de son assujettissement plus fort à la résolution 1244, gage de son acceptation par les Etats opposés à l'indépendance du Kosovo. Egalement connue sous le terme de « parapluie onusien », cette « reconfiguration » permit à la mission EULEX de normaliser ses relations avec les autres acteurs internationaux œuvrant déjà au Kosovo le cadre de la résolution 1244 (ONU, KFOR, OSCE). La crainte d'encourir le reproche de manquer à leur exigence de neutralité, au risque d'amoinrir leurs capacités d'action, avait jusque-là motivé leur réticence à s'afficher ouvertement à ses côtés.

Dès l'automne 2008, EULEX s'employa activement à mûrir sa stratégie et à étoffer son dispositif en vue d'une reprise imminente de la plupart des attributions de la MINUK en matière de police, justice et douanes. A plusieurs reprises, EULEX put démontrer ses capacités de maintien de l'ordre en intervenant en soutien des forces de police locales dépassées par les événements. Sa stratégie d'avancées très prudentes produisit également quelques résultats tangibles au cours du premier semestre 2009 (réouverture et fonctionnement –partiel– du tribunal de Mitrovica, au mois de mars ; reprise des enregistrements des documents commerciaux aux deux postes frontaliers du nord du Kosovo, au printemps ; réintégration dans la police kosovare des personnels serbes démissionnaires, le 30 juin). Cette stratégie non conflictuelle se doubla d'accords de coopération technique noués avec les pays limitrophes ayant reconnu l'indépendance du Kosovo (Macédoine, Albanie et Monténégro) et de négociations officielles avec la Serbie, aux mêmes fins. Ces discussions débouchèrent le 11

septembre 2009 sur la signature d'un protocole de coopération policière entre la Serbie et la mission EULEX (annonçant la conclusion d'accords équivalents dans les domaines judiciaires et douaniers). La soudaine bonne volonté de Belgrade, après des mois de récriminations et la réaction très vive des autorités kosovares montrent, si besoin était, la difficulté à conduire une coopération technique dans des domaines foncièrement politiques. Largement motivée par la disposition de la Commission européenne à libéraliser la délivrance des visas entre l'UE et la Serbie, à compter de janvier 2010 (à la condition de mieux contrôler ses frontières externes), l'agrément de Belgrade lui permet simultanément d'instiller une forte suspicion entre EULEX et les autorités kosovares (imparfaitement associées aux tractations). La méfiance qui en résulte ne peut que nuire aux performances d'une mission amenée à conduire la majeure partie de son action en milieu majoritairement kosovar albanais. Peu enclines à favoriser (à leurs dépens) le rapprochement de la Serbie avec l'UE, les autorités du Kosovo trouvent, en outre, prétexte à distendre leurs relations avec EULEX, à un moment où le renforcement de l'état de droit ne peut qu'affecter leurs intérêts particuliers. Plus généralement, tout empiètement de la souveraineté étatique rappelle désagréablement au Kosovo sa sujétion à un protectorat résiduel qui désormais tait son nom.

La KFOR : ultime pilier de la MINUK ?

Les difficultés que rencontrent la mission EULEX ne sont pas sans incidences sur la KFOR qui, en vertu de son mandat, contribue au maintien d'un environnement sûr et sécurisé au Kosovo. Les déficiences des forces de police locales et les contraintes pesant sur EULEX font de celle-ci le véritable garant de la stabilité du Kosovo (alors même qu'elle est censée n'intervenir qu'en ultime recours). Outre

les moyens à sa disposition pour remplir cet objectif, la KFOR jouit d'une réelle acceptation au sein de la population, du fait de la stricte neutralité qu'elle affiche. La KFOR y est d'autant plus attachée que l'absence de consensus à l'OTAN sur l'indépendance du Kosovo la contraint à la plus grande vigilance dans l'exercice de son mandat comme dans celui de ses relations avec les autres acteurs. Il faut toutefois une bonne dose de mauvaise foi et quelques subterfuges pour entretenir l'illusion que la KFOR ignore le contexte issu de l'indépendance. Ainsi, dans le souci compréhensible de préserver les apparences et les équilibres locaux, la sélection et la formation de la Force de Sécurité du Kosovo -KSF-(conçue par le Plan Ahtisaari), lui incombant en vertu des « nouvelles tâches » qui lui furent confiées au printemps 2008, sont formellement assurées par l'OTAN et non par la KFOR (sic).

Mais bien plus que ces aménagements quelque peu risibles, le nouveau contexte au Kosovo devrait avoir des incidences profondes sur le dispositif militaire international qui y est déployé. Conçus comme des étapes dans la stabilisation du nouvel Etat, l'octroi de l'indépendance, le déploiement d'une mission substantielle de la PESD civile et le renforcement des capacités locales agissant dans le domaine de la sécurité doivent permettre à la KFOR de se désengager progressivement de ce théâtre. Le passage en « posture dissuasive » (soit une réduction substantielle des moyens et des effectifs) a d'ailleurs été avalisé au mois de juin 2009. Toutefois, par souci de prudence, les nations ont obtenu qu'une évaluation politique et sécuritaire de la situation intervienne à l'issue de chaque phase de réduction, conditionnant le passage à l'étape suivante. Dans ce contexte de réduction de la présence militaire au Kosovo, les difficultés rencontrées par la mission EULEX et les forces locales sont susceptibles d'interférer avec le rythme de

retrait de la KFOR même si, à ce stade, aucun des Etats désireux de quitter ce théâtre ne souhaite envisager ce paramètre. Néanmoins, personne ne doute qu'in fine celle-ci devra pallier les déficiences des uns et des autres.

L'ombre apaisante des Nations Unies

Alors que depuis 2006 la MINUK se contentait de gérer les affaires courantes dans l'attente d'un passage de relais à l'Union européenne et aux autorités locales, le maintien en vigueur de la résolution 1244, du fait du blocage russe, eut pour conséquence directe son maintien sur place et l'instauration d'une concurrence inévitable avec les autres organismes censés en reprendre les attributions. Même si les tensions du printemps 2008 entre l'UE et l'ONU ont finalement été résorbées par le compromis résultant de la « reconfiguration » de la MINUK, celle-ci n'en joue pas moins encore un rôle discret dans l'attente des clarifications qui s'imposent autour du statut du Kosovo. Ainsi, bien qu'elle ait drastiquement réduit ses effectifs, la MINUK continue d'exercer certaines fonctions sensibles et/ou peu traitées par l'UE (administration locale, participation des serbes aux élections). Tel est notamment le cas dans les secteurs contrôlés par la communauté serbe, et en particulier à Mitrovica où, par le biais de l'administration de la ville (qu'elle a maintenue), elle entretient une fiction d'unité. La neutralité dont elle fait preuve permet aussi d'atténuer certaines des contraintes posées par le statut contesté du Kosovo. Les passeports ou les cachets douaniers que la MINUK délivre permettent aux citoyens et aux biens de circuler dans des pays n'ayant pas reconnu l'indépendance. De même, sa gestion des déplacements au Kosovo des personnalités politiques en provenance de Serbie a contribué à dédouaner le gouvernement kosovar de son impuissance en la matière, vis-à-vis de sa population.

Néanmoins, le rôle d'intermédiaire que la MINUK est habilitée à jouer auprès des Serbes du Kosovo ou des Etats opposés à l'indépendance du Kosovo ne va pas sans réticences. Les autorités du pays n'ont cessé de contester son mandat et l'invitent régulièrement à poursuivre son processus de réduction. Elles lui ont aussi dénié le droit de les représenter dans des enceintes où le Kosovo ne peut pourtant intervenir en qualité d'Etat indépendant (le FMI et la Banque Mondiale étant actuellement les seules institutions internationales dans lesquelles le Kosovo est admis). La Russie et la Serbie jouent allègrement de cette ambivalence, tant aux Nations Unies (où ils s'efforcent, entre autre, d'entretenir un droit de regard de la MINUK sur les activités d'EULEX) que dans leurs relations bilatérales avec la MINUK. D'ailleurs, sa « reconfiguration » s'accompagnait d'un engagement à poursuivre un dialogue direct avec Belgrade. Egalement connu sous le terme de « Dialogue sur les six points », ce processus vise à dégager des accords techniques dans un certain nombre de domaines (police, justice, douanes, gestion des frontières, transport et infrastructures, patrimoine orthodoxe serbe), relevant pour partie du mandat d'EULEX. Si le rapport du SGNU en date du 24 novembre 2008, détaillant le contenu des discussions engagées avec la Serbie, a convaincu cette dernière de ne pas s'opposer au déploiement d'EULEX, le 9 décembre, la MINUK a depuis manifesté son intention de limiter son rôle à l'encadrement des discussions techniques transmises à la mission européenne. Cette prudence envers tout risque d'instrumentalisation de la part de la Serbie n'a pas empêché les autorités kosovares de percevoir le projet de protocole d'accord policier négocié entre EULEX et Belgrade (divulgué au mois de juillet 2009) comme l'ombre portée de la MINUK. Leur ferme rejet d'un accord négocié sans leur assentiment s'explique notamment par le malaise suscité par toute atteinte portée à la souveraineté d'un Etat à la légitimité

contestée.

D'ailleurs, on ne peut exclure que les combats feutrés et les débats d'arrière-cours sur l'exercice de la supervision internationale au Kosovo prennent une nouvelle ampleur après l'avis que rendra la Cour Internationale de Justice (CIJ) sur la validité de la proclamation d'indépendance du Kosovo (les audiences débiteront en décembre 2009). Son éventuelle remise en cause (espérée par Belgrade depuis sa saisine de la CIJ en octobre 2008) réactiverait inévitablement les appels en faveur d'une réouverture des discussions sur le statut du Kosovo, plaçant, une nouvelle fois, l'ONU au cœur de toutes les attentions.

La complexité (voire l'incohérence) du dispositif international au Kosovo et les difficultés qu'il rencontre dans la conduite de ses objectifs sont symptomatiques des divisions qui parcourent chacune des institutions intervenant dans le pays. Quoique compréhensible au regard de l'entorse au droit international que constitue la proclamation unilatérale d'indépendance, cette désunion est préjudiciable à plusieurs titres. En premier lieu, les positions de la communauté internationale focalisent quotidiennement les stratégies serbes et kosovares et les détournent des réflexions de fond sur leurs objectifs à long terme. L'extraordinaire attention qui lui est portée et les sollicitations incessantes dont elle est l'objet la rendent particulièrement vulnérable à ces stratégies d'influence concurrentes. Enfin et de façon plus problématique, l'absence d'unité la prive de toute dynamique susceptible d'amener Serbes et Kosovars à aborder le problème de façon

constructive, par la passation de compromis, sachant qu'aucune stabilisation durable n'est concevable sans leur assentiment. L'enjeu n'est pas tant de remettre en cause le principe de l'indépendance du Kosovo, incontournable dans l'optique d'une stabilisation à long terme de la région, que de trouver les moyens d'y parvenir de façon consensuelle. Le retour probable du dossier devant les Nations Unies, en 2010, pourrait permettre de saisir les opportunités manquées en 2006-2007. Il faudrait pour cela que les Etats directement intéressés aux destinées du Kosovo encouragent Serbes et Kosovars à rechercher les solutions qui leur conviendraient, sans limiter le champ des possibles (en 2005, la possibilité d'un partage du territoire avait notamment été écartée des discussions). La solution agréée par tous sera nécessairement la meilleure. Elle seule permettra de dissiper l'accusation (erronée) faite au Kosovo de constituer un précédent. Elle seule permettra à la mission EULEX de remplir réellement son mandat en faveur de l'affermissement de l'état de droit, à la MINUK et à la KFOR de se désengager, et au pays d'avancer à son rythme vers l'UE et vers l'OTAN. D'ici-là, il y a fort à parier que l'approche technique privilégiée n'aboutisse qu'à retarder le traitement des problèmes de fond et que les « assouplissements » perçus en Serbie n'aient d'autres buts que de pousser habilement son avantage au détriment des autres intéressés. Un contexte aussi défavorable n'est évidemment pas propice au glissement souhaité du protectorat international vers des formules plus équilibrées de protection et d'accompagnement. Tel est pourtant le défi très concret qui se pose principalement à l'UE dans une région appelée à ne pas demeurer indéfiniment à sa porte. ☪

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique « Bulletin ». Vous pouvez nous joindre à l'adresse cepes@uqam.ca. ISSN 1192-909X