

Le Kosovo entre stagnation et mutation

Six ans après sa déclaration d'indépendance controversée, le Kosovo reste une priorité de la consolidation de la paix de l'UE et de la Suisse. Après s'être rapproché de la Serbie l'année dernière, le Kosovo fait face à d'autres choix pour l'avenir. Ses choix et l'adaptation de la présence des organisations internationales influenceront aussi l'engagement suisse.

Par Matthias Bieri

La ratification à Bruxelles, le 19 avril 2013, d'un premier accord de normalisation des relations entre Belgrade et Pristina par le Premier ministre serbe Ivica Dačić et son homologue kosovar Hashim Thaçi a marqué un moment historique. Cinq ans après la déclaration d'indépendance kosovare, il s'est avéré que des compromis étaient possibles entre les deux adversaires.

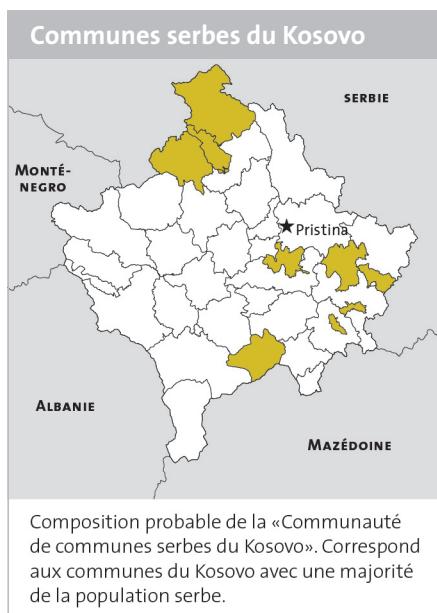
Un an plus tard, on ne peut pas encore parler de normalisation effective des relations. Il n'y a pas pour le moment de réponse à la question fondamentale de la relation de droit international entre le Kosovo et la Serbie. Des élections parlementaires auront lieu cette année au Kosovo, en Serbie et dans l'UE. Les résultats de ces élections influenceront les futures négociations. Les questions centrales entre Pristina et Belgrade ne seront renégociées qu'après les élections. Au Kosovo, la politique semble prête à faire peau neuve. En même temps, EULEX, la mission d'Etat de droit de l'UE, et la Kosovo Force (KFOR) de l'OTAN effectueront de toute probabilité des ajustements et des réductions. La Suisse participe à EULEX avec différents experts et soutient la KFOR depuis 1999 avec des troupes du contingent «Swisscoy». Alors que la KFOR semble mener à bien sa mission et garantit un environnement plus sûr, EULEX prête le flanc à la critique depuis sa création en 2008.



Mitrovica dans le nord du Kosovo: Seulement lentement l'approche des communautés serbes au nord de l'Ibar avance avec le gouvernement kosovar. Hazir Reka / Reuters

L'UE continuera cependant à jouer un rôle central au Kosovo. La perspective d'une adhésion à l'UE a été déterminante pour l'attitude conciliante des Serbes comme des Kosovars au printemps 2013. L'UE exige des deux gouvernements, en plus des critères habituels pour les aspirants à l'UE, une normalisation continue de leurs relations. Des négociations portant sur un accord de stabilisation et d'association avec le Kosovo ont commencé dès octobre 2013. En janvier 2014, elle a entamé des négociations d'adhésion avec la Serbie.

L'accord de Bruxelles conclu par l'entremise de l'UE traçait l'avenir du nord du Kosovo peuplé en majorité de Serbes kosovars. Alors que Belgrade a perdu le contrôle du reste du Kosovo après la guerre du Kosovo de 1999, le nord avec ses 50 000 habitants est resté de fait à l'intérieur des structures serbes. La Serbie a maintenant accepté de facto avec l'accord la souveraineté juridique des autorités kosovares; en contrepartie, Pristina a approuvé la création d'une Communauté de communes serbes du Kosovo qui comprendra aussi des enclaves



serbo-kosovares dans l'est et le sud du Kosovo. La mesure d'autonomie de la Communauté n'est pas encore déterminée et restera controversée. Il y a aujourd'hui, parmi le 1,8 million d'habitants du Kosovo, environ 120 000 Serbes du Kosovo en tout. L'application de l'accord a avancé ces derniers mois, mais une solution globale ne semble pas possible de sitôt.

Tensions au Kosovo

Le rapprochement avec l'UE en avril 2013 n'a pas suscité l'euphorie dans la population kosovare. Les concessions faites ont d'une part vite attiré des critiques. D'autre part, l'accord n'a rien changé pour le moment aux conditions de vie difficiles de la population. Le pays continue de faire face à de gros problèmes économiques et structurels. Le chômage est extrêmement élevé, l'économie souterraine est florissante. Le produit national brut par habitant est environ dix fois inférieur à la moyenne de l'UE. Les droits à l'importation sont la principale source de revenu de l'Etat, les droits de douane correspondent à 56% du budget public. L'économie dépend en outre des transferts de Kosovars vivant à l'étranger. Les investissements de l'étranger restent toujours modestes, ce qu'expliquent différentes raisons: la corruption, le clientélisme, une infrastructure sous-développée et des institutions fonctionnant mal créent un mauvais climat pour les investissements. Bien que le Kosovo dispose d'un système juridique bien développé, la mise en œuvre des lois et l'indépendance de la justice y font en outre défaut. Le crime organisé

continue aussi à se servir du Kosovo comme base d'opération. Les élites proches du gouvernement disposent en outre d'une richesse visiblement croissante. Toutes ces raisons font que l'insatisfaction grandit dans la population et que les troubles sociaux menacent.

La dépendance du pays pose aussi un problème en plus des questions sociales et économiques. 25 Etats (dont la Suisse) ont certes jugé en 2012 que les dispositions du plan de paix de l'envoyé spécial de l'ONU Martti Ahtisaari étaient suffisamment mises en œuvre et ont mis fin à leur surveillance de l'indépendance qui durait depuis 2008. Mais cet acte était plutôt de nature symbolique dans la mesure où la présence internationale au Kosovo n'a pas considérablement changé. La plupart des institutions kosovares continuent d'être soutenues et observées par des organismes internationaux. Dans la question de la reconnaissance aussi, il n'y a que des progrès ardu: 106 Etats, parmi lesquels la Suisse, ont reconnu le Kosovo. La Serbie ainsi que les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie et la Chine ne l'ont cependant pas fait. Des pays de l'UE comme l'Espagne, la Roumanie, la Slovaquie, la Grèce et Chypre ne reconnaissent pas le Kosovo comme un Etat – principalement en raison de considérations relatives à leurs propres minorités. Les Etats qui ne reconnaissent pas le Kosovo s'appuient sur la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU de 1999 qui laisse en suspens le statut du Kosovo et de laquelle dérive aussi le mandat de la KFOR et d'EULEX. Malgré la neutralité du statut d'EULEX, la KFOR est considérée comme garante du statut indéterminé. Le Kosovo ne peut pas siéger dans de nombreuses organisations internationales en raison de son statut non résolu. La question non résolue du statut empêche aussi, avec la présence internationale continue, le renforcement d'un sentiment de fierté kosovar, ce qui a notamment provoqué une recrudescence des appels à une Grande Albanie.

Le nord et les Serbes du Kosovo

Le nord du Kosovo constitue un point chaud constant de la politique kosovare. A la suite de l'accord de Bruxelles, la Serbie a dissous une partie de ses institutions parallèles dans le nord. Les forces policières serbes ont été intégrées par la suite avec une facilité étonnante dans les structures de la «Kosovo Police». Le système judiciaire devrait lui aussi bientôt fonctionner sous la

houlette kosovare. D'autres institutions, par exemple dans le domaine de la santé ou scolaire, seront sous le contrôle de la Communauté de communes serbes du Kosovo. Les Serbes du Kosovo au nord continuent de refuser l'intégration dans l'Etat kosovar. Ils craignent une perte de leur identité et n'ont pas d'incitatifs économiques et sociaux pour une intégration. L'attachement à la Serbie garantissait par le passé des salaires plus élevés pour les fonctionnaires, de meilleures prestations sociales et une libre circulation des marchandises avec la Serbie. L'Etat kosovar incarne par contre une situation économique plus mauvaise, l'inefficience et l'ingérence. Un rattachement à la Serbie n'est cependant définitivement plus une option avec l'accord de Bruxelles.

Une intégration du nord dans l'Etat kosovar nécessitera beaucoup de temps. Son acceptation par les Serbes au nord ne peut être obtenue qu'en garantissant la sécurité économique, l'indépendance culturelle et une certaine autonomie politique. Pristina doit pour cela gagner leur confiance, ce qui semble cependant impossible dans la constellation actuelle. Il y a au gouvernement kosovar d'anciens combattants de

Les Serbes du Kosovo au nord continuent de refuser l'intégration dans l'Etat kosovar.

l'Armée de libération du Kosovo UÇK. Ils ne sont pas des interlocuteurs acceptables pour les Serbes du nord du Kosovo.

Dans le nord du Kosovo, on est cependant aussi irrité par le comportement du gouvernement serbe. Les concessions figurant dans l'accord de Bruxelles s'opposent à des déclarations des protagonistes serbes selon lesquels le nord du Kosovo ne sera jamais cédé. Il y a aussi une certaine confusion dans la population à ce sujet parce que les habitants du nord du Kosovo n'ont pas pris part aux négociations à Bruxelles. Les conséquences des décisions pour leur avenir restent peu claires pour le moment.

Une conséquence de la situation non éclaircie dans le nord est la situation toujours volatile de la sécurité. C'est là que la KFOR voit les plus grands risques sécuritaires. Les organisations criminelles ont développé une contrebande intense dans la région autour de Mitrovica. Elles ont intérêt à maintenir la situation instable dans le nord. Les tensions entre ethnies existent certes toujours, mais la violence interethnique n'est

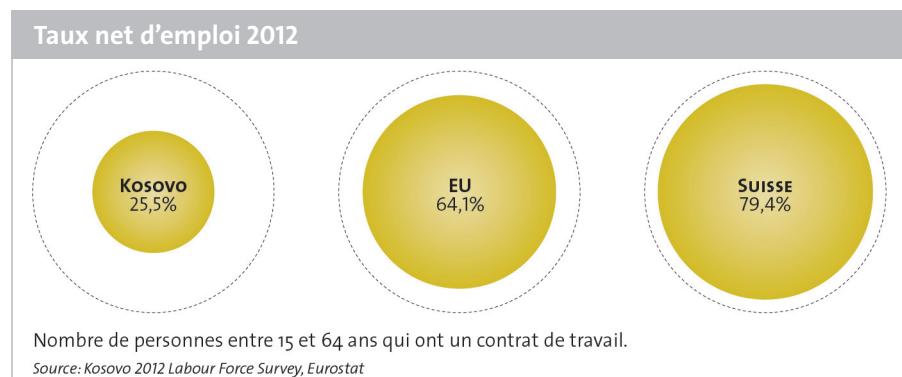
pas un problème aigu pour le moment dans le nord du Kosovo comme dans le reste du pays. Par contre, la violence politique contre les personnes et les symboles représentant une intégration dans l'Etat kosovar constitue un grand problème. C'est ce qu'ont montré récemment le meurtre d'un homme politique en janvier 2014 ou l'assaut de bureaux de vote en automne 2013. Des intimidations répétées d'adversaires politiques n'ont pas non plus manqué leur effet. Il est devenu difficile de trouver des candidats pour les postes publics.

A la différence des communes dans le nord, il était logique pour les Serbes du Kosovo dans le sud de s'intégrer aux structures kosovares en raison de leur enclavement. Leur intégration institutionnelle a relativement bien réussi. Les Albanais du Kosovo qui critiquent l'accord de Bruxelles voient maintenant cette intégration mise en péril par la création de la Communauté des communes serbes. Ce sont surtout des forces soutenues par Belgrade, en faveur d'une large autonomie de la Communauté et d'un rapprochement avec la Serbie, qui ont remporté les élections locales. L'influence de Belgrade dans les enclaves a augmenté. Une division politique du pays menace donc aussi en plus de la séparation culturelle et sociale existante des groupes de population.

Motifs de Belgrade et Pristina

Initialement, on n'a guère cru le nouveau gouvernement serbe établi en 2012 capable de faire preuve d'une attitude conciliante. Certains membres du gouvernement faisaient partie du camp ultranationaliste à l'époque de Slobodan Milošević. Le gouvernement a cependant adopté une ligne de conduite strictement axée sur l'UE après son entrée en fonction. Cela était notamment dû aux problèmes économiques de la Serbie. Des sondages révèlent que les nouvelles élections anticipées qui auront lieu en mars 2014 ne devraient pas non plus mettre en péril la voie engagée pour le moment. Il ne faut néanmoins pas escompter de sitôt un accord complet avec le Kosovo.

Des représentants du gouvernement ont souligné à plusieurs reprises qu'il n'était pas question que la Serbie reconnaisse le Kosovo. Belgrade voudra chèrement ses concessions à l'avenir. Son objectif sera de se rattacher autant que possible aux Serbes du Kosovo. Une reconnaissance du Kosovo peut être considérée comme un atout à ne pas utiliser hâtivement dans les négociations. Une adhésion à l'UE de la Serbie sans reconnaissance du Kosovo



semble cependant improbable pour le moment. Mais si le processus d'adhésion devait s'enliser pour d'autres raisons, Belgrade ne sera pas non plus contrainte de reconnaître le Kosovo à l'avenir.

Le statut du Kosovo restera donc en suspens quelques années encore. Le rapprochement avec l'UE jouit pour le moment de la priorité. L'objectif suivant dans les négociations avec l'UE est de supprimer l'obligation de visa pour l'espace Schengen, ce qui amélioreraient sensiblement le moral de la population. Mais le Kosovo doit remplir toute une série de critères. Les pays de l'espace Schengen aimeraient en outre avoir la garantie qu'une exemption du visa ne se traduira pas par une hausse des demandes d'asile non justifiées des Kosovars.

Un changement de gouvernement n'entraînerait probablement pas non plus un éloignement de la ligne de conduite axée sur l'UE; le pays semble trop dépendant de l'UE pour cela. Comme la Serbie, l'UE exercera aussi sur le Kosovo une pression continue pour qu'il réalise des réformes et des progrès dans la gestion des conflits.

Une adhésion à l'UE de la Serbie sans reconnaissance du Kosovo semble cependant improbable pour le moment.

Mais si les gouvernements ne peuvent pas présenter de progrès à long terme dans le sens de l'UE, leur politique sera remise en question. Leur attitude conciliante s'estompera sans perspective d'adhésion.

Les élections au Kosovo

La stagnation économique au Kosovo a entraîné une perte de confiance dans les forces politiques déterminantes. Lors des élec-

tions locales en automne 2013, beaucoup de titulaires de fonctions ont été destitués. On peut s'attendre à des résultats similaires aux élections parlementaires prochaines. Les partis de l'opposition estiment pour le moment avoir de bonnes chances. Les élections étaient initialement prévues pour l'automne 2014, mais, depuis que le gouvernement a perdu la majorité au parlement en automne 2013, une date plus proche semble possible. Le Premier ministre Thaçi probablement ne veut plus se présenter.

Si il y aura un nouveau gouvernement, d'une part on pourrait s'attendre à une amélioration des relations avec la minorité serbe. D'autre part il pourrait essayer de se profiler par une ligne plus dure vis-à-vis de la Serbie et remettre en question l'accord de Bruxelles. Les élections ne mèneront pas nécessairement pour autant à une détente de la situation.

Les élections vont remettre le nord du Kosovo en point de mire. Les élections parlementaires kosovares doivent aussi y être organisées pour la première fois. Des troubles violents et des boycotts du scrutin comme lors des élections locales ne sont pas à exclure. L'élection indiquera en outre si une intégration est mieux acceptée dans le nord du Kosovo.

Bruxelles au Kosovo

Malgré le succès de la médiation, l'UE a un problème de crédibilité au Kosovo. On lui reproche de mettre la continuité politique et le dialogue avec la Serbie au-dessus des intérêts de la population. Elle aurait toléré des situations inacceptables et l'abus de pouvoir des élites et a trop misé sur des réformes institutionnelles au lieu d'accélérer le développement de l'économie.

EULEX, la plus grande mission civile de l'UE, soutient la création d'institutions

fonctionnelles au Kosovo. L'observation, les conseils et l'instruction des autorités kosovares font partie de ses tâches. Mais elle possède aussi des pouvoirs exécutifs concernant les crimes de guerre, le crime organisé et la corruption. Elle a été critiquée pour son inefficacité et son surdimensionnement depuis sa création. Un examen différencié montre que certains problèmes étaient cependant aussi dus à des réalités locales. La mission a déjà effectué quelques ajustements et a gagné en efficacité ces derniers mois. La critique du côté kosovar ne se calme cependant pas. On reproche surtout à l'UE de mettre en tutelle les institutions kosovares et de miner l'indépendance.

Le mandat de la mission expire fin 2014 et doit être reconduit en concertation entre Bruxelles et Pristina. Les observateurs partent du principe qu'on va en arriver à une réduction de la mission. Des réflexions financières des pays de l'UE vont aussi jouer un rôle dans cette décision. Il faut aussi, en plus du redimensionnement au niveau du personnel, partir du principe d'une cession des tâches exécutives aux autorités kosovares. Il faut se demander si ces dernières réussiront à mener des enquêtes indépendantes dans les domaines cités. C'est pourquoi il semble d'autant plus important de garantir une obligation de rendre compte pour le système judiciaire.

EULEX alimentera aussi les discussions à côté de la prolongation de son mandat. Le rapport final de la Task Force d'EULEX sur le trafic d'organes à la fin de la guerre de 1999 est attendu pour 2014. Des personnes de l'entourage du Premier ministre Thaçi sont visées par les enquêtes. Une mise en examen influencerait d'une part le sort du gouvernement. Une accusation d'anciens combattants de l'UÇK équivaudrait d'autre part pour de grands pans de la population à dénigrer la lutte pour l'indépendance kosovare. Mais si le rapport ne présente pas de preuves, cela renforcerait dans le public serbe du Kosovo l'impression que les enquêtes ont été manipulées sur le plan politi-

tique. Le rapport pourrait donc envenimer la situation et entraîner des protestations.

L'engagement suisse

La stabilité n'étant toujours pas assurée durablement dans le pays, il semble judicieux que la KFOR y rest. La troupe doit, selon le mandat de l'ONU, empêcher l'éruption de nouvelles violences. Elle soutient aussi depuis 2008 le développement des forces de sécurité kosovares. La KFOR est bien acceptée dans la population kosovare. Selon un sondage actuel, 62% est satisfait de son travail alors que seulement 31% est satisfait dans le cas d'EULEX. La KFOR comprend pour le moment environ 4 800 soldats. Elle en avait environ 50 000 en 1999. Une autre réduction est prévue; les entretiens à ce sujet doivent avoir lieu en septembre 2014. Si la situation sécuritaire le permet, il n'y aura plus qu'environ 2 500 soldats stationnés au Kosovo à partir de

Si la situation sécuritaire le permet, il n'y aura plus qu'environ 2 500 soldats stationnés au Kosovo à partir de 2015.

2015 et ils seront concentrés dans le nord. Mais on escompte encore une présence de la KFOR au-delà de cette date. Les forces de sécurité kosovares ne pourront pas garantir la sécurité dans le nord dans un avenir proche.

La Suisse continue surtout de porter un grand intérêt à la stabilité du Kosovo en raison de la diaspora kosovare considérable dans le pays. Le parlement prolongera probablement le mandat de Swisscoy pour la cinquième fois pendant la session de printemps en cours. La troupe resterait donc au Kosovo jusqu'à fin 2017. Son effectif maximum devrait en outre passer de 220 à 235 soldats.

Parallèlement à la KFOR, les tâches de Swisscoy ont changé au fil du temps. Le contingent a assumé de plus en plus des fonctions critiques. En font partie des

tâches dans le transport aérien et terrestre mais aussi la direction des équipes de liaison et d'observation dans le nord du Kosovo. Ces équipes doivent fournir des informations sur la situation sur place en contact direct avec la population civile.

La Suisse est aussi engagée au Kosovo à côté de sa contribution militaire. Elle est impliquée depuis 2010 dans des efforts de négociation dans le nord du Kosovo par l'intermédiaire du Département des affaires étrangères (DFAE). L'objectif principal de la série de pourparlers soutenue par le DFAE est d'offrir une plateforme complémentaire aux négociations de Bruxelles. La population doit aussi avoir ainsi une voix dans les entretiens concernant son avenir. La Suisse promeut en outre aussi le développement du Kosovo par l'intermédiaire de différents programmes.

La Suisse partagera en outre la présidence de l'OSCE avec la Serbie en 2014/15. Les Balkans occidentaux sont l'une des priorités de sa présidence. Elle met à disposition, avec l'ambassadeur Gérard Stoudmann, l'envoyé spécial pour la région qui doit aussi soutenir le dialogue entre Pristina et Belgrade. L'OSCE sera particulièrement en vedette lors des prochaines élections.

Les tâches centrales de Swisscoy auront pour corollaire qu'il ne sera pas réduit à la suite du rapatriement prévu de la KFOR. La contribution suisse subira donc au contraire une hausse quantitative relative au sein de la KFOR. Il faut s'attendre à ce que cette situation de départ constitue la base du débat sur une éventuelle prolongation du mandat en 2017. Le Kosovo restera donc aussi dans un avenir proche un thème important pour la politique étrangère et sécuritaire suisse.

Matthias Bieri est chercheur à l'équipe du think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security» au Centre d'études de sécurité (CSS), ETH Zurich.