

L'INDÉPENDANCE CONTESTÉE DU KOSOVO

La déclaration d'indépendance du Kosovo a déclenché des réactions controversées. La souveraineté du Kosovo ne représente pas une bonne option mais simplement la meilleure des pires options. Il reste à voir si l'éclaircissement contesté de la question du statut va rendre possible une stabilisation durable du Kosovo et des Balkans occidentaux. Une promotion civilo-militaire à long terme et intégrale de la paix est indispensable pour rendre viable le plus jeune Etat européen. L'UE et ses Etats partenaires se trouvent devant un défi de taille.



M. Couchepin, le Président de la Confédération, annonce que la Suisse reconnaît le Kosovo (27.2.2008) Reuters

La déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 met un point final, du moins temporairement, aux longues années de lutte pour le statut de cette ancienne province serbe. Le conflit du Kosovo a d'abord été ignoré par la communauté internationale dans le nouvel ordre des Balkans occidentaux après la violente désintégration de la Yougoslavie dans les années 1990. Quand l'OTAN est intervenu militairement après l'escalade du conflit en 1998/99 et a forcé les forces de sécurité serbes à battre en retraite, le Kosovo a été placé sous la souveraineté administrative de l'ONU. Alors que la Kosovo Force (KFOR) de l'OTAN a pu stabiliser militairement la situation, les pourparlers sur le statut politique entre Albano-Kosovars et Serbes sont quant à eux restés sans résultats. Un plan présenté par le médiateur finlandais de l'ONU, M. Ahtisaari, qui prévoyait une indépendance conditionnelle et internationale-

ment surveillée du Kosovo a été rejeté par Belgrade en 2007.

La déclaration unilatérale d'indépendance consécutive du Kosovo a certes été préparée soigneusement par les Etats-Unis et de nombreux Etats de l'UE. Mais le droit d'existence de ce septième Etat à émerger de l'ex-Yougoslavie reste contesté. La Russie et la Chine, six Etats de l'UE et plus de deux dizaines d'autres Etats, surtout des Etats non occidentaux, rejettent comme la Serbie une reconnaissance du Kosovo ou exigent d'autres négociations (cf. tableau en p. 2). Mais, Washington et la majorité des Etats de l'UE reconnaissant l'indépendance du Kosovo, cette dernière est devenue une réalité politique irréversible.

Absence d'alternatives

Il se peut aussi que des intérêts nationaux spécifiques aient, pour certains Etats, joué

un rôle dans la reconnaissance du Kosovo. Du point de vue des Etats-Unis par exemple, l'engagement en faveur des Albano-Kosovars devrait permettre de regagner du crédit politique dans le monde musulman. Mais l'argumentation des partisans de l'indépendance repose fondamentalement sur trois éléments: premièrement, les négociations sur le statut auraient montré qu'il n'y avait pas d'alternative valable à la souveraineté du Kosovo; deuxièmement, un éclaircissement du statut serait urgent pour éviter de nouvelles émeutes au Kosovo et stabiliser durablement les Balkans occidentaux; et troisièmement, l'affranchissement du Kosovo de la tutelle serbe serait conforme au droit international.

On peut être d'accord avec le premier point. Les négociations sur le statut n'ont à aucun moment fait entrevoir de résultat. Alors que la Serbie voulait simplement accorder au Kosovo une vaste autonomie, les Albano-Kosovars insistaient depuis le début sur leur indépendance. Leur persistance s'explique d'une part historiquement. Depuis l'intégration du Kosovo à l'Etat serbe en 1912, les Albano-Kosovars se sentaient désavantagés et opprimés. Rester dans l'Etat serbe n'était plus une option, en particulier après la Guerre du Kosovo en 1999. Ils se sont aussi d'autre part déjà vus confortés très tôt dans leur position par quelques Etats occidentaux. Ces derniers ayant déjà qualifié il y a des années l'indépendance du Kosovo de solution concevable, la perspective d'un apaisement du conflit par l'intégration de la Serbie à l'UE est devenue peu séduisante pour les Albano-Kosovars.

Risques pour la sécurité

On peut en principe aussi se rallier au second point. Un ajournement de l'éclaircissement du statut par le biais d'autres négociations ou un gel du conflit auraient pu se solder par une déstabilisation insidieuse de la situation au Kosovo. La question non résolue du statut n'aurait fait que prolonger l'immobilité politique, ce qui aurait surtout été préjudiciable à la nécessité urgente du développement économique du Kosovo et des Balkans occidentaux. La perspective d'une stabilité accrue par la souveraineté du Kosovo n'est cependant jusqu'à présent guère plus qu'un vague espoir. Les risques pour la sécurité liés à la décision sur le statut sont considérables.

A l'intérieur du Kosovo, les tensions se sont intensifiées entre les Albano-Kosovars et les quelque 130 000 Serbes qui sont restés et habitent surtout dans le Nord et les enclaves. La segmentation ethnique du Kosovo qui se dessine est préoccupante. La police du Kosovo, seule autorité multi-ethnique opérationnelle jusqu'à présent, est boycottée par un nombre croissant de policiers serbo-kosovars. Les institutions parallèles loyales à Belgrade devraient en règle générale revêtir une importance croissante pour les Serbo-Kosovars. Le nouveau gouvernement de Pristina et l'administration civile internationale ne vont pouvoir faire prévaloir que difficilement leur autorité dans les territoires à prédominance serbe. Même si les pays qui reconnaissent le Kosovo invoquent le caractère multiethnique du nouvel Etat, ils ont reconnu de facto en soutenant l'indépendance du Kosovo que l'option multiethnique n'était pas réalisable dans ce cas et qu'un changement correspondant des frontières était inéluctable. Ils ont relativisé ainsi un paradigme central de la politique des Balkans occidentaux.

Ce signal devrait aussi être entendu en dehors du Kosovo. Il se peut que l'affirmation selon laquelle le Kosovo ne représente pas un précédent soit plausible pour des cas comme la république turque de Chypre du Nord, la république moldave de Transnistrie ou la république d'Ossétie du Sud – même si l'indépendance de Pristina y a éveillé de nouvelles convoitises. Il se pourrait cependant que, dans les Balkans occidentaux, l'idée d'un Etat empreint d'ethnicité regagne de sa virulence, une virulence qui menace de miner l'accord de Dayton. Les tendances centrifuges se sont renforcées dernières semaines en Bosnie-Herzégovine, surtout du côté de l'entité serbo-bosniaque. Mais le concept d'une

Indépendance du Kosovo: état de la reconnaissance internationale (4. 3. 2008)

	Reconnaissance (caractères gras = déjà reconnue officiellement)		Rejet	Autres négociations	
Union européenne	Allemagne	Hongrie Suède	Chypre Espagne Roumanie Slovaquie	Grèce Malte	
	Autriche	Irlande Slovénie			
	Belgique	Italie Tchèque			
	Bulgarie	Lettonie			
	Danemark	Lituanie			
	Estonie	Luxembourg			
	Finlande	Pay-Bas			
	France	Pologne			
	Grande-Bret.	Portugal			
	Autres Etats	Afghanistan			Macédoine
Albanie		Norvège	Azerbaïdjan	Moldavie	
Australie		Pakistan	Biélorussie	Russie	
Costa Rica		Pérou	Bolivie	Serbie	
Etats-Unis		Sénégal	Bosnie	Sri Lanka	
Islande		Suisse	Cuba	Tadjikistan	
Japon		Turquie	Géorgie	Venezuela	
Croatie			Kazakhstan	Vietnam	
Malaisie			Kirghizistan		

Grand Albanie pourrait lui aussi gagner un nouvel élan dans un avenir proche.

Terrain glissant au niveau du droit international

La souveraineté du Kosovo ne représente pas une bonne option mais simplement la meilleure des pires options, ce qu'illustre aussi le troisième argument des partisans de l'indépendance. C'est ainsi que la légitimité du nouvel Etat aux yeux du droit international n'est pas aussi claire qu'on l'a parfois suggéré. On ne peut déduire que de manière très conditionnelle un droit de sécession du principe du droit des peuples à l'autodétermination. Le principe de l'intégrité territoriale également ancré dans la Charte des Nations-Unies et l'Acte final d'Helsinki est juridiquement équivalent et a été préféré souvent sur le plan politique par la communauté internationale des Etats. On ne peut pas non plus réfuter sans autre forme de procès la critique de quelques experts en droit international qui rappellent que les Albano-Kosovars ne représentent pas un peuple à proprement parler. Le droit à des changements de frontières fixé dans l'Acte final d'Helsinki suppose en outre un accord des parties impliquées.

Chacun peut décider à sa discrétion si l'indépendance du Kosovo enfreint ou non la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU toujours en vigueur. La résolution fait deux fois référence à l'intégrité territoriale de la Serbie, une fois dans le préambule, qui n'a pas force obligatoire, et ensuite en relation avec un processus politique qui n'existe plus en tant que tel. L'argument selon lequel l'indépendance n'est certes pas fidèle à la lettre mais correspond cependant au sens de la résolution n'est ni faux ni convaincant. Il semble un tant soit peu

incontestable que la résolution continue de mandater la mission KFOR. Son applicabilité dans le cas d'une nouvelle administration civile internationale et de la mission d'Etat de droit de l'UE est moins claire. L'invitation par le Kosovo représentera ici une base d'engagement importante.

Un petit Etat fragile

Quelle que soit la position adoptée à l'égard de l'indépendance du Kosovo, la stabilisation de ce petit Etat fragile – le Kosovo est quatre fois plus petit que la Suisse – revêt une importance centrale pour la sécurité européenne. Sur les quelque 2 millions d'habitants, près de 50% sont au chômage ou travaillent dans l'économie parallèle. Le Kosovo n'a aucune industrie, dépend énormément des importations et souffre comme nul autre Etat européen du crime organisé et de la corruption. L'infrastructure est mauvaise, les pannes de courant font partie du quotidien. La population augmente en outre très vite. La moitié des Albano-Kosovars sont aujourd'hui déjà âgés de moins de 25 ans. Si les attentes d'un essor économique rapide sont déçues, l'atmosphère pro-occidentale pourrait bientôt changer subitement au Kosovo.

La souveraineté politique temporairement limitée du Kosovo peut aussi attiser le mécontentement de la population. Les organes internationaux auront leur mot à dire dans la politique intérieure du Kosovo. Sur le plan de la politique étrangère, certaines portes resteront fermées au jeune Etat dans un avenir proche. La Serbie et la Russie sauront empêcher une adhésion à l'ONU et à l'OSCE. Sans la reconnaissance de l'ONU, le Kosovo sera aussi exclu de nombreux autres comités inter et transnationaux et on ne lui accordera par exemple

ni un indicatif téléphonique international ni un adhésion à l'UEFA.

L'UE devant une tâche difficile

La décision sur le statut change aussi la structure de la présence civile internationale au Kosovo. L'activité de l'administration de l'ONU prendra fin au printemps 2008. L'UE assumera avec ses Etats partenaires la responsabilité principale de la surveillance de l'indépendance et soutiendra le gouvernement kosovar dans la mise sur pied des structures et des institutions étatiques. Le bilan médiocre de l'engagement long et coûteux de l'ONU fait ressortir à cette occasion les gros défis auxquels seront confrontés les Européens.

Fin février 2008, 15 Etats partisans de l'indépendance ont constitué le Groupe de pilotage international pour le Kosovo et nommé l'Envoyé spécial de l'UE à Pristina, Pieter Feith, Représentant civil international pour le Kosovo. Le plan Ahtisaari devrait être réalisé sous la supervision de M. Feith. Le diplomate néerlandais sera soutenu dans cette fonction par un Bureau civil international composé d'environ 75 experts internationaux. La mission d'Etat de droit EULEX constituera le point fort de l'engagement de l'UE. Dans le cadre de la plus grande opération de gestion civile de crise de l'histoire de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), près de 2000 policiers, juges et douaniers internationaux soutiendront le Kosovo dans la mise sur pied de structures d'Etat de droit. EULEX aura aussi des compétences exécutives et sera autorisée dans certains cas à annuler des décisions du gouvernement kosovar.

La stabilisation du Kosovo représente une épreuve centrale pour la gestion de crise européenne. Dans les années 1990, les Etats-Unis ont dû assumer le rôle directeur dans les Balkans étant donné l'incapacité d'agir de l'UE. Ces dernières années, l'UE a cependant mis sur pied, dans le cadre de la PESD, des structures et capacités en vue d'une promotion civilo-militaire intégrale de la paix et a déjà réalisé plus de 20 opérations de paix depuis 2003. Le fait que tous les membres de l'UE à l'exception de Malte participeront à EULEX malgré des positions différentes dans la question de la reconnaissance révèle la volonté manifeste de l'UE d'assumer une plus grande responsabilité en faveur de la stabilité dans les Balkans occidentaux. Il faut cependant souligner que la KFOR continuera d'être responsable du maintien de la paix militaire au Kosovo. En raison de sa grande présence

et de sa réputation d'institution neutre, la KFOR, qui comprend actuellement quelque 16 000 soldats de 24 Etats faisant partie de l'OTAN et de 10 Etats n'en faisant pas partie, est tenue en très grande estime tant par les Serbes que par les Albano-Kosovars.

Perspective d'adhésion à l'UE

Seule la perspective d'une adhésion à l'UE pour le Kosovo et les Balkans occidentaux peut permettre d'atteindre une stabilisation durable de ces Etats. Alors que des pourparlers d'adhésion sont en cours avec la Croatie et que le statut de candidat a été accordé à la Macédoine, l'UE a au moins identifié l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie comme des candidats possibles. Le Kosovo insistera certainement bientôt sur une perspective UE. Le faible niveau de développement de l'Etat et le manque de consensus au sein de l'UE quant à la souveraineté kosovare laissent cependant supposer qu'une telle perspective ne peut être réaliste qu'à long terme.

Les choses se présentent différemment en Serbie. Bruxelles a confirmé à maintes reprises être disposée à ce que la Serbie se rapproche graduellement de l'UE. Il n'y a cependant en Serbie aucun consensus permettant de décider si le pays doit ou non emprunter la voie européenne. L'insistance de l'UE sur une extradition de Ratko Mladic, recherché pour crimes de guerre, était jusqu'à présent, en tant que condition d'un accord de stabilisation et d'association, une raison majeure des tensions marquant la relation entre Bruxelles et Belgrade. Ce point de litige a été éclipsé ces dernières semaines par la controverse entourant l'indépendance du Kosovo.

La société serbe est aujourd'hui en proie à une profonde crise d'identité. Alors que la dictature de Milosevic nourrissait encore des ambitions de Grande Serbie, le pays a maintenant perdu une province importante. Les réactions furieuses à la reconnaissance du Kosovo sont faciles à comprendre. Mais les mesures de rétorsion discutées à Belgrade contre les Etats qui ont reconnu le Kosovo nuisent bien plus à la Serbie qu'aux Etats concernés. Même s'appuyer davantage à la Russie ne satisfait pas les intérêts de la Serbie à long terme. L'UE devrait par conséquent continuer de s'efforcer de gagner la Serbie à la perspective européenne.

La position de la Suisse

La question du Kosovo revêt pour la Suisse une grande importance qui s'explique d'une part par la proximité géographique de ce foyer de conflit. L'une des plus grandes

diasporas albano-kosovares d'Europe (il y aurait, selon l'Office fédéral des migrations, non pas comme on le cite souvent 200 000, mais environ 100 000 Albano-Kosovars) se trouve d'autre part en Suisse. Le conflit du Kosovo compte donc logiquement parmi les domaines centraux de la politique étrangère suisse. La Suisse a investi plus de CHF 500 millions dans la stabilisation civile et militaire du Kosovo entre 1996 et 2005. Des dépenses de CHF 60 millions sont prévues pour 2008. On remarquera en particulier qu'une compagnie suisse (SWISSCOY) collabore depuis 1999 à la promotion de la paix dans le cadre de la KFOR avec près de 220 soldats.

La diplomatie suisse s'est déclarée en faveur de la souveraineté kosovare dès mai 2005. Un débat intérieur controversé a cependant précédé la reconnaissance officielle du Kosovo par le Conseil fédéral le 27 février 2008. Avec les arguments spécifiques à la Suisse amenés sur le tapis en plus des réflexions générales pour et contre, ni les partisans ni les adversaires d'une reconnaissance n'ont pu convaincre. L'espoir d'une rémigration importante au Kosovo indépendant ne pourrait guère se réaliser. De nombreux Albano-Kosovars vivant en Suisse possèdent une autorisation d'établissement et ne voudraient pas retourner dans l'Etat le plus pauvre d'Europe. Simultanément, l'argument selon lequel reconnaître le Kosovo enfreindrait la neutralité suisse est tiré par les cheveux. La neutralité n'apportait tout simplement aucune aide dans la question.

Pour pouvoir prévenir des répercussions négatives sur l'Europe et la Suisse, il est très important que la Suisse continue de participer activement à la stabilisation civile et militaire du Kosovo. Siéger au sein du Groupe de pilotage international dont l'activité n'est que vaguement définie est secondaire. Il faut qu'elle poursuive plutôt son intervention avec SWISSCOY. Un retrait ou une réduction significative du contingent suisse serait en contradiction avec les intérêts nationaux et se heurterait à l'incompréhension de ses partenaires européens. Il est également important que la Suisse participe comme annoncé à EULEX avec un nombre substantiel d'experts. Elle pourra apporter une contribution très précieuse, justement dans le domaine constitutionnel.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch