

Avant la décision sur son statut:

# LE KOSOVO ENTRE NOUVELLES VIOLENCES ET PAIX FRAGILE

L'avenir du Kosovo se joue dans les prochains mois. La stabilisation de cette région agitée est un élément essentiel du nouvel ordre des Balkans après la dislocation de la Yougoslavie. Elle est un défi central de la politique de sécurité européenne et un test pour les rapports entre l'Occident et la Russie. Une entente entre les Serbes et les Kosovars albanais sur le plan de paix onusien de l'émissaire Martti Ahtisaari est peu probable. Du point de vue de l'Occident, on va vers l'indépendance.



Manifestante avec le drapeau albanais près de Pristina au Kosovo

Hazir Reka/Reuters

Huit ans après les attaques aériennes de l'OTAN qui ont forcé l'armée serbe à se retirer du Kosovo, une paix durable n'est pas en vue dans cette province administrée depuis lors par l'ONU. Il n'y a guère de coexistence inter-ethnique. Depuis 1999, les Serbes au nord du Kosovo ont ignoré les institutions politiques dominées par les Albanais ethniques et créé des organes parallèles. 24 heures sur 24, les 16'500 soldats de la *Kosovo Force* (Kfor) de l'OTAN surveillent les villages et institutions religieuses pour empêcher de nouvelles explosions de violence ethnique comme en mars 2004 à Mitrovica et ailleurs. Un essor économique se fait toujours attendre, plus de la moitié de la population est au chômage. Mais surtout, il manque la volonté politique pour une réconciliation et un avenir commun.

Les Kosovars albanais, soit environ 90 % de la population, demandent la séparation de la Serbie. Ils font non seulement référence à la situation démographique, mais aussi aux violences infligées aux Kosovars albanais par les troupes de l'ancien président serbe Milošević, mort en 2006 à la prison du Tribunal pénal de La Haye devant lequel il était inculpé pour crimes de guerre. En outre, une petite minorité de Kosovars albanais demande la réunion du Kosovo et des régions de Macédoine à majorité albanaise avec l'Albanie. Les quelque 100'000 Serbes qui se trouvent encore au Kosovo refusent, tout comme Belgrade, la séparation de la Serbie. Le Kosovo, qui fait partie de la Serbie depuis 1912, est pour beaucoup de Serbes le centre de l'identité serbe. La bataille de Kosovo Polje, lors de laquelle les troupes serbes ont été défaites près

de Pristina par l'armée ottomane en 1389, symbolise dans la mémoire générale le lieu où la Serbie chrétienne a défendu l'Europe contre l'Islam. Les principaux monastères orthodoxes serbes se trouvent effectivement au Kosovo.

## La proposition de Martti Ahtisaari

Pendant longtemps, la communauté internationale a visé au Kosovo une politique basée sur le principe *Standards before Status* selon laquelle des conditions minimums en matière de gouvernance et de société multi-ethnique avaient priorité sur la décision concernant le futur statut de la province. Mais depuis fin 2005, la question du statut a pris de l'importance, ne serait-ce que parce que l'avenir incertain du Kosovo freine les investissements étrangers. Malgré les gros efforts entrepris notamment par le Groupe de contact (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie et Etats-Unis), les négociations sur le futur statut du Kosovo engagées à Vienne en février 2006 n'ont toujours pas abouti.

En février 2007, le médiateur M. Ahtisaari a présenté un plan qui constitue la base des derniers pourparlers entre Serbes et Kosovars albanais et qu'il veut, en cas d'échec des négociations, exposer au Conseil de sécurité de l'ONU. Ce plan prévoit en fait la séparation du Kosovo de la Serbie et place ainsi le principe de l'autodétermination des peuples au-dessus de celui du respect de l'intégrité territoriale. M. Ahtisaari a certes évité de parler d'indépendance; le Kosovo doit jouir d'une souveraineté limitée, c'est-à-dire rester dans une certaine mesure sous supervision internationale. Les Serbes du

Kosovo jouissent d'une protection, notamment par le renforcement des droits d'un plus grand nombre de communes à majorité serbe, par la possibilité d'entretenir des rapports étroits avec la Serbie et également par la Kfor qui doit rester sur place jusqu'à nouvel ordre. Le plan exclut aussi une Grande Albanie. Néanmoins, le Kosovo doit avoir une constitution propre et des symboles nationaux comme un drapeau et un hymne ainsi qu'une petite armée (2'500 hommes) composée de troupes légèrement armées.

Tandis que le plan de M. Ahtisaari a été accepté par les négociateurs des Kosovars albanais, il a jusqu'alors été refusé par Belgrade. Dans la constitution serbe d'octobre 2006, le Kosovo est défini comme une partie de la Serbie. Aux élections législatives de janvier, les ultranationalistes du Parti radical serbe sont arrivés en tête. Il n'est toutefois pas exclu qu'une coalition entre le Parti démocrate, le Parti démocratique serbe et des petits partis voie dans l'indépendance du Kosovo le prix à payer pour se rapprocher des structures euro-atlantiques. La responsabilité pourrait être mise sur le dos de la communauté internationale et de Milošević. De toute façon, la majorité de la population serbe croit que le Kosovo va devenir indépendant. Il n'empêche que le Parlement serbe a voté à la mi-février 2007 une résolution pour protéger l'intégrité territoriale de la Serbie.

**Le rôle de la Russie**

Il n'est pas sûr que le Conseil de sécurité de l'ONU parvienne à un accord sur le statut du Kosovo. Les Etats-Unis sont depuis longtemps pour l'indépendance du Kosovo. Pour Washington, ce sont essentiellement les Serbes qui sont à l'origine des guerres des années 90, et au vu du climat anti-américain dans les pays musulmans, Washington espère qu'une reconnaissance du Kosovo lui apportera un profit politique dans le monde musulman. Par contre, la Russie est la grande alliée internationale de la Serbie et a maintes fois souligné qu'au Conseil de sécurité elle opposerait son veto à un plan refusé par Belgrade. Les étroits rapports historiques reposent en bonne partie sur le fait que la Russie se voit comme le défenseur des intérêts des croyants orthodoxes contre les catholiques et les musulmans dans les Balkans.

Moscou argumente que la modification non consensuelle des frontières de la Serbie reviendrait à créer un précédent et conduirait à la désintégration d'autres Etats multi-ethniques. Le président Poutine

a sous-entendu que, dans ce cas, il faudrait également examiner la question des régions qui souhaitent leur indépendance au Caucase et en Moldavie. Pour les Etats occidentaux par contre, le Kosovo est un cas spécial. La question du Kosovo pèse sur les relations entre les pays occidentaux et la Russie. Celles-ci se sont nettement détériorées suite aux discussions concernant la position de la Russie sur le programme nucléaire de l'Iran, l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, le plan américain de système de défense antimissiles et la politique énergétique de la Russie.

**Le devoir de l'Union européenne**

Dans la question du statut du Kosovo, l'UE a longtemps peiné en vue d'une position commune. Tandis que la Grande-Bretagne

Du point de vue de l'UE, la réussite de l'engagement en faveur de la paix au Kosovo n'est pas seulement essentielle pour des raisons de politique de sécurité. C'est avant tout aussi la crédibilité de la PESC qui est en jeu. L'UE doit prouver qu'elle est à même d'assurer la stabilité en Europe.

A l'heure actuelle, l'UE se prépare à prendre la direction de l'organisation qui succède à l'Unmik (United Nations Mission in Kosovo). Le nouveau «représentant international civil» doit simultanément être le représentant de l'UE, à peu près comme en Bosnie-Herzégovine, et assumer cette fonction aussi longtemps que ceci sera jugé nécessaire par un groupe de pilotage restant à créer. Il est également prévu une opération civile de PESD d'un ordre de gran-



*Le Kosovo et les Balkans occidentaux*

© ETH Zurich, Fabian Furter 2007

soutenait la position américaine, d'autres Etats comme l'Allemagne soulignaient la nécessité de négocier une solution. Mais en février 2007, les ministres des Affaires étrangères de l'UE ont donné leur plein soutien au plan de M. Ahtisaari.

Pour l'UE, la question du Kosovo est un défi majeur. En raison de positions nationales divergentes et d'un manque de capacités militaires, l'Europe n'avait pas réussi à stabiliser les Balkans dans les années 90. Les progrès enregistrés ces dernières années dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et dans la politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) sont partiellement la conséquence de l'impuissance européenne d'alors.

deur de 1'300 à 1'500 personnes (policiers, juges, douaniers, etc.). L'UE est particulièrement bien adaptée à la tâche de stabilisation dans les Balkans occidentaux dans la mesure où elle dispose d'une vaste palette d'instruments civils et militaires pour prévenir et calmer les conflits. Simultanément, Bruxelles fait face au Kosovo à d'énormes défis, même si la moindre taille de la province (l'Irak est quarante fois plus grand) et la proximité géographique de l'UE facilitent la tâche. La stabilisation militaire du Kosovo continuera à être assumée par la Kfor, car ceci dépasserait actuellement les capacités de l'UE. Mais pour l'UE, la mission au Kosovo est l'occasion de résorber la concurrence latente avec l'OTAN et, simultanément, de faire avancer la PESD.

Le principal levier de l'Europe pour stabiliser les Balkans occidentaux est le rapprochement de la région vers l'Europe. Depuis des décennies, le processus d'élargissement de l'UE a conféré une énorme dynamique aux pays candidats avant même leur adhésion effective, comme dernièrement en Bulgarie et en Roumanie. Si l'UE proposait la reprise des négociations sur un accord de stabilisation et d'association ainsi que d'autres mesures d'intégration, la Serbie pourrait éventuellement mieux supporter la perte du Kosovo. La reprise des négociations ne devrait pas, contrairement à leur bonne fin, impérativement dépendre de l'extradition du présumé criminel de guerre Radko Mladic vers La Haye. Le Conseil de l'Atlantique Nord a déjà fait preuve d'un pragmatisme similaire avec l'adhésion de la Serbie et de la Bosnie fin 2006 au «Partenariat pour la paix».

### Scénarios au Kosovo

En cas d'échec des négociations directes entre les Serbes et les Kosovars albanais, trois principaux scénarios sont imaginables. Si le Conseil de sécurité approuve le plan de M. Ahtisaari, le Kosovo pourrait élaborer une constitution. Sur la base d'une nouvelle résolution onusienne, une institution dirigée par l'UE pourrait, après une phase transitoire, succéder à l'Unmik. Après avoir déclaré son indépendance et demandé son adhésion dans les organisations internationales, le Kosovo pourrait alors être reconnu bilatéralement par les Etats. Le nord du Kosovo à majorité serbe pourrait néanmoins se détacher du reste de la province et se rattacher à la Serbie. Ceci entraînerait probablement l'émigration d'un grand nombre des Serbes qui vivent dans d'autres régions du Kosovo, avec sans doute de nouvelles violences. Une entente à l'ONU ne serait donc pas synonyme de stabilité au Kosovo. Si la Russie oppose son veto au Conseil de sécurité, les Etats-Unis et d'autres Etats pourraient malgré tout reconnaître le Kosovo. Mais la légitimité du nouvel Etat serait faible dès le départ. Si certains pays membres de l'UE reconnaissent le Kosovo et d'autres pas, c'est même l'avenir de la mission européenne qui serait remis en question, et donc aussi l'administration du Kosovo. Un accord au sein de l'UE et entre les partenaires transatlantiques est également nécessaire en ce qui concerne la présence de troupes internationales. En effet, même réduites et probablement aussi un jour sous le commandement de l'UE, celles-ci vont encore rester stationnées au Kosovo pendant des années.

### Kosovo: L'engagement de la Confédération

	2005/mio. CHF	2006/mio. CHF	2007/mio. CHF (prévu)
DDPS	30.5	37.5	37.5
Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)	1.0	1.1	6.8
DDC			
• Coopération technique	5.4	7.1	5.3
• Aide humanitaire	0.5	0.2	
DFAE: Division politique IV	1.4	2.2	2.0
Office fédéral des migrations	4.0	1.7	1.7
<b>Total</b>	<b>42.8</b>	<b>49.8</b>	<b>53.3</b>

Source: DDC ([www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch))

Le troisième scénario enfin est la poursuite du statu quo, c'est-à-dire un nouvel ajournement de la question du statut. Si l'indépendance n'est pas accordée au Kosovo cette année, une recrudescence de la violence semble inévitable. Inversement, le risque est faible que la Serbie mette sa menace à exécution de rompre les relations diplomatiques avec tous les Etats qui reconnaissent le Kosovo. Une nouvelle isolation politique de Belgrade freinerait énormément le développement économique du pays.

### Le rôle de la Suisse

Pour la Suisse, la stabilisation du Kosovo et de la Serbie a une grande importance sur le plan de la politique de sécurité. L'Office fédéral des migrations a établi qu'en 2006 plus de 190'000 personnes, soit 12,5 % des étrangers vivant en Suisse, venaient de Serbie (Kosovo compris). Dans la liste des pays d'origine des étrangers, ce pays occupait donc ainsi le deuxième rang après l'Italie. Beaucoup d'immigrés d'Europe du Sud-Est sont en outre déjà naturalisés. En 2006, le plus grand nombre de demandes d'asile (1'225) émanait de ressortissants de Serbie/Kosovo. Pour les citoyens du Kosovo, les possibilités légales de migration de travail en Suisse sont pratiquement nulles. Mais si la situation politique et économique du Kosovo se dégradait, le renvoi de demandeurs d'asile refusés serait plus difficile et la migration augmenterait de nouveau (pendant l'année de guerre 1999, il y a eu plus de 30'000 demandes d'asile). A cela s'ajoute le risque de radicalisation des émigrés. La stabilisation du Kosovo et la mise en place d'institutions politiques restent d'une grande importance pour combattre le trafic de drogue et d'autres activités de la criminalité transnationale organisée en Europe du Sud-Est.

La Suisse est donc l'un des principaux pays donateurs pour le Kosovo. Elle aide les institutions politiques, la reconstruction, le développement économique et social et le processus régional d'intégration. En 2006, la DDC et le Seco ont investi 8,4 millions de francs suisses dans l'avenir du Kosovo. Avec les autres Offices fédéraux, la Confédération a dépensé près de 50 millions de francs suisses en 2006 (voir tableau). A cela s'ajoutent les programmes suisses dans le cadre du Pacte de stabilité et les initiatives comme Caritas Suisse.

Une autre intervention de grande importance est celle de la Swiss Company (Swisscoy) pour la promotion militaire de la paix au Kosovo. Avec jusqu'à 220 hommes, l'armée suisse soutient la Kfor dans la région de Prizren où la Swisscoy, qui est à son 15e contingent, est sous le commandement de l'armée allemande. La poursuite de cette opération est dans l'intérêt de la Suisse, car elle contribue fortement à la sécurité nationale. C'est en outre pour l'armée l'occasion d'acquérir de l'expérience pratique et des connaissances pour la transformation nationale des forces armées. Par ailleurs, cette intervention renforce la légitimité de l'armée et souligne la solidarité et la fiabilité de la Suisse en matière de politique étrangère.

La Suisse s'est très tôt prononcée, au niveau diplomatique, pour l'indépendance du Kosovo. Dans le cadre d'une éventuelle reconnaissance du Kosovo, le Conseil fédéral devrait si possible aller au même pas que l'Union européenne.

Editeur responsable: Daniel Möckli  
[analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)

Commande d'analyses et abonnement gratuit: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)