

Kosovo : deux ans après la déclaration d'indépendance

Auteur

Sébastien GRICOURT,
Ex-Conseiller politique à la
MINUK/Bureau du Premier
Ministre et à la KFOR

Depuis la proclamation unilatérale de son indépendance, le 17 février 2008, le Kosovo est un État reconnu par 69 autres¹. Ce nombre de reconnaissances n'est pas le seul défi posé à l'affirmation de la souveraineté du pays. Le nord, majoritairement serbe², considère toujours Belgrade comme sa capitale et rejette toute relation avec Pristina. La présence internationale reste massive. Son rôle se partage entre ceux chargés de superviser l'indépendance, et ceux agissant dans le cadre neutre de la résolution 1244 de l'ONU, en place depuis la fin du conflit avec la Serbie en 1999. Les orientations pour le développement économique ne sont pas dans les mains des autorités politiques locales. Celles-ci se plient plutôt aux exigences d'intérêts privés, au détriment d'une population appauvrie. La lutte contre la corruption et le crime organisé est le défi principal à long terme pour le Kosovo mais aussi pour l'UE. Tous ces éléments affaiblissent la crédibilité du pouvoir politique en place. En dépit de ce constat, Pristina doit se préparer à l'éventualité d'un dialogue avec Belgrade. Cette échéance devrait se préparer après que la Cour internationale de justice ait rendu son opinion consultative sur la conformité de la déclaration d'indépendance avec le droit international. Ce dialogue devra traiter de questions pratiques irrésolues entre la Serbie et le Kosovo. Mais à Washington comme dans les capitales européennes, la crainte est que ces discussions s'élargissent au sujet de la partition territoriale que pourrait provoquer la situation du nord du pays.

¹ Pour voir en détails les pays ayant reconnu l'indépendance, se reporter au site du Ministère des affaires étrangères du Kosovo : <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33>.

² Il s'agit des municipalités limitrophes de la Serbie, Zubin Potok, Leposavić et Zvečan, ainsi que du quartier nord de la ville de Mitrovica séparée par le fleuve Ibri/Ibar.

Vers un État privatisé ?

Malgré des outils statistiques défaillants, l'index du développement humain tel qu'il est défini par le PNUD indique avec certitude que le Kosovo se trouve derrière tous les autres pays de la région (Grèce et Turquie comprises)³. Le niveau de pauvreté (revenu inférieur à 45 €/mois/personne) affecte 45% de la population⁴. Suivant les sources, le taux de chômage varie entre 40% et 45%, alors que plus de la moitié de la population a moins de 25 ans et que le marché du travail ne peut absorber que 20% des 25 000 jeunes y entrant chaque année.

Dans cette situation et en l'absence d'état de droit, les secteurs informels de l'économie s'avèrent quasiment les seuls susceptibles d'amortir la crise sociale dominante. Les emplois directs et indirects engendrés par la présence internationale ainsi que le soutien financier des migrants sont également primordiaux pour la survie des Kosovars. Mais la situation financière mondiale a tendance à diminuer l'apport de ces deux facteurs.

La privatisation de toutes les ex-entreprises yougoslaves affiche un bilan mitigé, mais elle reste l'option principale choisie par le pouvoir en guise de stratégie du développement économique du pays. Pourtant, jusqu'à aujourd'hui, le total des ventes d'entreprises publiques (plus de 450 millions d'euros) n'a fait que nourrir les marchés financiers mondiaux. L'encaissement de ses ventes par le Kosovo est provisoirement gelé par crainte des objections de la Serbie qui revendique la propriété des entreprises concernées. Tandis que la loi de gestion des finances publiques, héritée de l'administration onusienne du Kosovo stipule que l'argent du fonds des privatisations n'est pas de l'argent public.

La privatisation est également envisagée pour les seules entreprises publiques générant des bénéfices pour le budget du Kosovo⁵ (télécommunications, aéroport international) ou pour le secteur énergétique potentiellement rentable, après investissements. L'interférence des acteurs privés dans ces domaines, et surtout ceux de la coopération américaine (USAID), agissant auprès du gouvernement est encore plus indéniable. Cela pose donc la question de la souveraineté économique de Pristina.

En outre, l'impossibilité juridique d'user de ses fonds « exportés » ainsi que la vente de ses seuls atouts économiques oblige le Kosovo à s'endetter davantage auprès des bailleurs de fonds⁶. Cela diminue d'autant son indépendance de décision. En guise de plan de développement à long terme, le Kosovo ne

³ UNDP, *Human Development Report*, 2006; http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/hdr_eng.pdf

⁴ World Bank, *Kosovo Poverty Assessment*, 2008: 1.42 €/jour.

⁵ Budget 2010 : 1 milliard 461 millions d'euros, pour un pays d'environ 2 millions d'habitants.

⁶ Le Fonds monétaire international et le groupe de la Banque mondiale, auprès desquels le Kosovo est devenu le 186^{ème} membre le 29 juin 2009.

dispose que d'un cadre macro-économique et fiscal à moyen terme⁷, préparé essentiellement par le FMI et la Commission européenne.

Le gouvernement n'est pas parvenu à initier une politique d'incitation à la production locale en s'appuyant sur le soutien à l'agriculture et aux petites et moyennes entreprises. La société civile lui reproche de ne pas avoir créé un climat favorable aux affaires, en n'incitant pas les banques à prêter à des taux moins prohibitifs.

En outre, au nom de la libéralisation des échanges régionaux dans le cadre du rapprochement des Balkans occidentaux avec l'UE, le Kosovo a ouvert son marché aux produits de ses voisins (*Central European Free Trade Agreement*). Il en résulte une dégradation continue de sa balance commerciale qui privilégie aujourd'hui 89% à l'importation. Quant aux exportations, qui ne représentent que 6% du PIB, elles se composent essentiellement d'articles métalliques (à 67,3%)⁸. Les rentrées douanières constituent ainsi les principales ressources fiscales du Kosovo (à 65%). Elles pourraient représenter davantage si les taxes douanières pouvaient être perçues à la frontière du nord du Kosovo avec la Serbie, ce qui ferait de celle-ci le principal partenaire commercial du Kosovo⁹.

L'unique domaine où la politique de développement du gouvernement a été visible est l'amélioration de l'infrastructure routière. Mais celle-ci se réalise à des coûts exorbitants qui dévoilent des pratiques corruptives désormais notoires. En effet, la mission européenne d'état de droit a entamé officiellement des enquêtes visant le Ministère en charge des projets routiers.

La communauté internationale confrontée à la problématique du nord

L'acceptation du plan pour une indépendance supervisée¹⁰ a buté au Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le refus de l'allié de la Serbie, la Russie. Néanmoins, une partie de la communauté internationale met en œuvre ce plan depuis la déclaration unilatérale de l'indépendance. Parmi les

⁷ Le Mid Term Expenditures Framework : <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/kdc/MTEF%20%202008-2011%20June%2012.pdf> ; ce document servit de base à la conférence des donateurs organisés par la Commission européenne en juillet 2008 : <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/kdc/index.html>.

⁸ Statistical Office of Kosovo, External Trade Statistics for 2010, <http://www.ks-gov.net/ESK/> ; Kosovo Customs, 2009 Annual Report, <http://www.dogana-ks.org/repository/docs/AnnRap2009.pdf>.

⁹ Officiellement, 270 millions d'euros de marchandises venant de (ou transitant par) la Serbie sont déclarées au Kosovo, alors que les douanes estiment la réalité plus proche de 400 millions d'euros.

¹⁰ Négocié entre 2006 et 2007 par l'ex-Président finlandais et lauréat du prix nobel de la paix, Martti Ahtisaari, mandaté par le Secrétaire Général des Nations Unies.

Nations importantes soutenant ce plan, désormais intégré dans la Constitution et la législation kosovares, citons les États-Unis et 22 des 27 membres de l'Union européenne¹¹.

Le résultat de cette situation est la cohabitation sur un même territoire d'un cadre légal international fixé par l'ONU depuis 1999 (Résolution 1244) et d'un cadre constitutionnel local. Le premier comprend la mission intérimaire onusienne (MINUK), les forces de l'OTAN (KFOR) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Pour superviser l'indépendance, l'*International Civilian Office* (ICO) a été établi. Son chef a aussi pour titre celui de Représentant spécial de l'UE. Il assume donc la tâche ardue d'être à la fois partie prenante de l'indépendance et neutre vis-à-vis de cette dernière, puisque les États membres ne sont pas unanimes sur la question. L'UE est également présente dans le cadre de la Résolution 1244 avec sa plus importante mission de politique commune de sécurité et de défense jamais déployée, EULEX. Celle-ci jouit de l'appui des 27 États membres. Ayant hérité de la MINUK de toutes les fonctions en matière de police, justice et douanes, EULEX est chargé de constituer un état de droit sur tout le territoire du Kosovo.

La mission européenne se confronte ainsi à deux défis majeurs : le nord du Kosovo et la corruption au sein des institutions publiques du pays. Après un déploiement complet plus lent que prévu (réalisé le 06 avril 2009), EULEX se heurte toujours dans le nord aux exigences de la Serbie relatives à la police (chaîne de commandement), à la justice (loi applicable, mode de nomination des magistrats serbes, tribunal au nord quasiment inopérant) et aux douanes (refus d'autoriser la perception de taxes douanières à la « frontière » avec la Serbie). Quant à la lutte contre la corruption et le crime organisé, le manque de résultats concrets a affecté davantage la crédibilité d'EULEX. Toutefois, les enquêtes officiellement lancées depuis le printemps 2010 contre le Ministère des transports et des télécommunications pourraient redorer son image, et celle de l'UE, si elles aboutissent réellement.

Même si EULEX peine à s'imposer dans le nord, des progrès ont eu lieu, grâce notamment à un dialogue établi avec Belgrade. Il en va différemment pour l'ICO, qui échoue totalement à étendre son autorité et celle de Pristina au-delà du fleuve Ibri/ Ibar.

De réels progrès pour EULEX comme pour l'ICO, et à travers eux pour l'UE, ne seront possibles qu'à l'issue d'un dialogue entre Belgrade et Pristina. Ce processus s'inscrit obligatoirement dans les obligations dérivant des objectifs d'intégration de la Serbie et du Kosovo à l'UE. Les États-Unis soutiennent fortement ces perspectives européennes.

¹¹ Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie sont les cinq États membres n'ayant pas reconnu l'indépendance du Kosovo.

La MINUK et la KFOR ont également tout intérêt à l'amélioration des relations entre les deux pays rivaux. La résolution 1244 est devenue obsolète dans la réalité du Kosovo indépendant si bien que la mission onusienne est quasiment ignorée aujourd'hui par les autorités kosovares. La force « otanienne » a initié une réduction de ses troupes et un transfert progressif de certaines tâches à EULEX et à la police du Kosovo. De fait, l'essentiel de ses opérations consiste en du soutien pour le maintien de l'ordre dans le nord lors d'échauffourées sporadiques entre Albanais et Serbes.

La Cour internationale de justice devrait rendre prochainement son opinion sur la légalité de l'indépendance du Kosovo. Nul n'envisage que cette opinion soit catégorique au point de remettre en cause la situation actuelle. En septembre, l'Assemblée générale des Nations Unies devrait prendre note du jugement puis lancer un nouveau processus de discussions. La Serbie souhaite que celles-ci se concentrent sur le statut du Kosovo, mais Pristina veut les limiter à des questions pratiques à résoudre entre deux États voisins et souverains. Elles pourraient bien dévier sur la situation particulière du nord. D'ailleurs, depuis des mois, les thèses de la partition ou d'échange de territoires (avec le sud de la Serbie majoritairement albanais) ont refait surface. À Washington, Bruxelles comme dans plusieurs capitales européennes, le rejet de ces options a été exprimé.

Quels partenaires pour la communauté internationale ?

Les élections municipales de novembre 2009 ont révélé les dysfonctionnements entre les deux partenaires de la coalition gouvernementale, le PDK et la LDK, qui furent longtemps très hostiles l'un envers l'autre¹². Entre les deux tours, les révélations d'un tueur à gages pour le compte du PDK et de ses services de renseignements ont ravivé ces plaies du passé. Les enquêtes lancées par EULEX sur cette affaire ainsi que sur les soupçons de corruption pesant sur plusieurs ministères viennent fragiliser davantage la coalition.

Cette alliance politique avait un sens en 2008 au nom de la stabilité politique nécessaire après la déclaration de l'indépendance. Aujourd'hui, son maintien pourrait être dans l'avenir la cause de

¹² Parti démocratique du Kosovo, dirigé par le Premier ministre et ex-représentant politique de l'armée de libération du Kosovo (UÇK), Hashim Thaçi ; Ligue démocratique du Kosovo, parti du défunt et chef de file de la résistance pacifique des années 1990, Ibrahim Rugova. Remplacé par le Président actuel du Kosovo, Fatmir Sejdiu, celui-ci a gelé son remplacement à la tête du parti, situation qui le soumet à une saisine de la Cour constitutionnelle.

l'instabilité. Lors du scrutin municipal, l'AAK¹³ a conforté sa place de principal parti de l'opposition. Il mise ainsi sur le délitement progressif de la coalition jusqu'aux élections législatives prévues à l'automne 2011. D'autres formations, plus mineures et notamment issues de la société civile, travaillent à l'élaboration d'alternatives politiques répondant aux préoccupations d'une société largement désabusée par sa classe politique actuelle.

Toutefois, ce ne sont pas ces évolutions de la scène politique de la majorité albanaise qui intéressent la communauté internationale. Celle-ci a voulu voir dans le scrutin municipal une étape vers la construction du Kosovo multiethnique. Si l'ICO et le gouvernement ignorent toujours quand ils pourront organiser des élections pour former la municipalité de Mitrovica-nord, du moins créent-ils l'illusion de l'intégration de la minorité serbe dans les autres municipalités, prévues aussi par le plan Ahtisaari.

Par rapport au millier de Serbes habitués à voter jusque là lors de scrutins organisés par Pristina, novembre 2009 en a vu environ huit fois plus venir aux urnes. Ce résultat s'explique par des sentiments mêlés de résignation parmi les Serbes des enclaves et d'abandon de la part de l'administration de Belgrade. Le facteur de fraudes électorales et d'achats de votes explique aussi le résultat. Mais l'attitude des observateurs et de l'administration électorale a été de minimiser les phénomènes pouvant mettre en doute la légitimité des élus serbes dans les nouvelles municipalités, et laisser à celles-ci une chance de fonctionner. Leurs performances restent encore très mitigées, notamment à cause des lacunes dans la coopération des institutions centrales et municipales albanaïses.

Le choix exclusif par le pouvoir et les donateurs d'un seul parti partenaire serbe pour vanter l'intégration de la minorité limite également l'impact de ce discours. Cela est regrettable alors que d'autres formations serbes siègent au parlement du Kosovo et que tous ensemble, ils pourraient représenter environ 10% de toute la population serbe du Kosovo. Ainsi, en 2009 et 2010, cette communauté a continué à privilégier les scrutins organisés directement depuis Belgrade, plutôt que de voir son intérêt dans des élections kosovares.

¹³ Alliance pour l'avenir du Kosovo, dirigée par un ex-commandant de zone de l'UÇK, Ramush Haradinaj, inculpé en mars 2005 puis libéré par le TPIY en avril 2008. Il avait dû quitter son poste de Premier ministre après un trimestre dans cette fonction, à la tête d'une coalition avec la LDK.

Conclusion

Le maintien de l'administration serbe au Kosovo, et en particulier dans le nord du pays, est l'élément majeur fragilisant la souveraineté du Kosovo proclamée à Pristina. Ce constat est à peine corrigé par la présence internationale puisqu'une partie échoue à s'imposer au-delà du fleuve Ibar/Ibar.

Mais les dirigeants politiques à Pristina gardent confiance en la communauté internationale. Elle a trop investi au Kosovo et dans la stabilité de la région pour aboutir à un échec, lequel consisterait en la partition du pays. Ce sujet-là devrait pourtant surgir, par le biais de questions pratiques, lors des discussions probables entre Belgrade et Pristina.

Quelle que soit la formulation juridique que la Cour internationale de justice émettra sur la conformité de la déclaration de l'indépendance du Kosovo vis-à-vis du droit international, cette indépendance et les reconnaissances qui s'en sont suivies ne devraient pas être remises en cause.

Toutefois, si des discussions ont lieu entre les deux pays rivaux, la partie kosovare apparaît fragilisée par rapport à une partie serbe âprement préparée aux joutes diplomatiques et juridiques. La Serbie évolue sur une voie étroite comprenant à la fois ses perspectives européennes et la défense de son intégrité territoriale à travers le Kosovo. Nécessairement, face à ce qui apparaît progressivement comme une contradiction, le moment viendra où Belgrade devra faire un choix dans ses priorités.

Le Kosovo attend peut-être ce moment-là, mais il semble peu actif à mettre toutes les chances de son côté pour éviter d'éventuelles et douloureuses concessions. Toutes ses actions à l'égard du nord ont jusqu'à présent conduit à renforcer la situation de partition et à détourner l'attention des graves problèmes socio-économiques. La corruption de haut niveau contre laquelle tente de lutter EULEX accroît le discrédit du pouvoir tout en représentant une épreuve clé pour le crédit de l'UE.

Par ailleurs, les visions spéculatives et à court terme du développement économique ou la volonté superficielle des autorités à réussir l'intégration de la minorité serbe sont autant d'éléments mettant en doute la confiance que les parties prenantes internationales devraient avoir à l'égard du pouvoir en place. Quant aux alternatives politiques crédibles, elles seront longues à s'établir et à convaincre. Il faudra encore du temps pour observer dans le *Newborn State* les signes rassurants d'un début de prospérité.

Pour s'assurer au moins que le Kosovo restera un État indivisible, comme le proclame sa constitution, une solution serait que les 27 membres de l'UE soient unanimes sur l'indépendance du pays. C'est ce

que réclame une récente résolution du Parlement européen¹⁴. L'opinion de la Cour internationale de justice peut fournir aux États membres l'occasion de cette cohésion politique, ce qui rendra service à la stabilité de la région dans son entier.

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0409&format=XML&language=FR>