

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUE DE PARIS

MASTER RECHERCHE

SCIENCES POLITIQUES DES RELATIONS INTERNATIONALES

***« L'Administration Internationale
au Kosovo »***

DANIELE SENZANONNA

SOUS LA DIRECTION DE SAMY COHEN

Année 2005/2006

Sommaire

Introduction	5
---------------------------	---

Partie I

La première phase du processus de « *state building* » (1999 – 2001)

1. La fin de la guerre et les grandes lignes du mandat international :	
a. Les accords de paix et l'établissement de l'administration internationale	12
b. La structure organisationnelle des deux missions	19
2. L'après-guerre et le processus d'« <i>albanisation</i> » :	
a. Le plan russe pour l'occupation du nord du Kosovo	25
b. L'entrée des troupes de la KFOR et la vengeance albanaise	26
c. La prise de contrôle du territoire et du pouvoir par les Albanais	32
3. La lutte de la MINUK contre les institutions parallèles :	34
a. L'accord pour la « <i>Joint Interim Administrative Structure</i> »	35
b. L'organisation des premières élections (octobre 2000)	39
4. L'imposition de l'« Etat de droit » :	
a. Le système judiciaire	43
b. Le maintien de l'ordre et la création d'un service de police local	45
c. Le « <i>Corps de Protection du Kosovo</i> »	50

Partie II

La construction d'« *une démocratie sans Etat* »

1. Le panorama des diverses communautés du Kosovo	56
2. L'émanation du « <i>Cadre constitutionnel</i> » :	61
a. La valeur du « <i>Cadre constitutionnel</i> »	61
b. La nouvelle structure institutionnelle	65
c. Les élections « <i>générales</i> » de 2001	69
3. La réticence de la mission internationale à aborder la question du statut du Kosovo:	72
a. L'approche « <i>standards before status</i> »	72
b. Les effets négatifs de cette approche sur le plan :	
• du système politique	77
• des relations intercommunautaires et de la sécurité des minorités	81
• du redressement économique	84
4. Une réflexion sur le rôle de l'Etat dans la question du Kosovo	87
Conclusion	94

Annexes

1. Entretien avec Eric Chevallier	102
2. Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini	111
3. Entretien avec Biserka Ivanovic	124
4. Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies	132
5. La répartition de la KFOR sur le territoire du Kosovo (au début de la mission)	139

6. Carte du « panorama communautaire du Kosovo »	140
7. Schema des « Provisional Institutions of Self-Government »	141
8. « Standards for Kosovo »	142

Glossaire	148
------------------------	-----

Bibliographie	149
----------------------------	-----

Introduction

En juin 1999, suite à la guerre entre l'OTAN et la République Fédérale de Yougoslavie, le Conseil de Sécurité de Nations Unies créa deux missions internationales, l'une militaire (KFOR), l'autre civile (MINUK), ayant respectivement les tâches de sécuriser et d'administrer par intérim ce territoire.

Dans le contexte des missions onusiennes chargées du *state building*, l'expérience du Kosovo se distingue par la grande envergure de l'engagement pris, soit en termes de fonctions assurées par la mission, soit en termes de multiplicité des acteurs impliqués.

Sept ans après la création de cette mission, le but de cette recherche est d'analyser les choix réalisés et les politiques entreprises par l'administration internationale au Kosovo, par rapport en particulier à certains domaines que l'on considère comme fondamentaux : l'effort de pacification de l'après-guerre, l'établissement de la sécurité et de l'état de droit, et la création d'un système politico-institutionnel qui constitue le noyau de tout processus de *state building*. Dans tous ces secteurs, nous procéderons à une analyse critique de l'action internationale à la lumière des résultats qu'elle a obtenus.

Dans cette effort d'évaluation critique de la mission, nous porterons une attention particulière à la question du statut du Kosovo. Sans entrer dans le débat normatif sur le statut le plus souhaitable, nous étudierons le lien entre le processus de *state building* et la question du statut final.

Etant donné que cette mission ne s'est pas encore achevée, le résultat global de celle-ci est encore provisoire. Cependant, nous sommes convaincus que, sept ans après la création de la mission, il est possible de fournir un analyse critique de l'action internationale au Kosovo.

Concernant la structure de notre recherche, nous avons adopté comme point de référence une subdivision en deux phases du *state building* théorisée par Francis Fukuyama, selon laquelle:

« Le processus [de state building] se divise en deux phases nettement différentes, toutes les deux très critiques. La première implique la stabilisation du pays,

*l'offre de l'aide et du secours humanitaire, la reconstruction des infrastructures et le premier démarrage de l'économie. La deuxième phase commence après que la stabilité soit assurée et consiste dans la création d'institutions économiques et politiques autonomes qui peuvent finalement engendrer une gouvernance démocratique et une croissance économique ».*¹

Sur la base de cette distinction fondée sur les variables « temps – fonctions », nous avons organisé notre recherche en deux parties, en prenant comme instant charnière entre les deux phases la promulgation par l'administration internationale du « *Cadre constitutionnel* ». En effet, d'après nous, ce document marque le passage entre deux époques : une première pendant laquelle la mission internationale a concentré ses efforts sur la résolution des difficultés rencontrées immédiatement après la guerre et dans la stabilisation de ce territoire ; et une deuxième dont le but était la construction d'une démocratie au Kosovo.

Dans ce contexte, notre première hypothèse est que l'action internationale doit être jugée, en ligne générale, assez efficace quant au processus de stabilisation, dans la mesure où elle a réussi à englober les structures administratives parallèles dans un système de co-administration, qui a eu le mérite d'éviter la complète « *albanisation* » du système politico-institutionnel du Kosovo.

Cependant, quant au processus de création d'une démocratie, certains choix et certaines stratégies politiques de la mission internationale ont gravement limité l'efficacité de son action, ce qui nous empêche de considérer ce processus comme un succès.

Ce relatif échec étant posé, la limite majeure de toute l'action internationale au Kosovo réside, d'après nous, dans l'absence d'un quelconque projet politique à long terme. L'OTAN a entrepris la guerre sur la base d'une représentation manichéenne de la question du Kosovo, représentation très forte chez les gouvernements américain et anglais. Par la suite, durant les années de l'administration internationale, aucun véritable projet politique durable n'a été établi.

Dans ces conditions, la véritable limite n'est pas dans l'ambiguïté du mandat mis en place par la résolution 1244 : en effet, cette ambiguïté, dans une première phase, aurait même pu

¹ « *This process has two very separate phases, both of them critical. The first involves stabilising the country, offering humanitarian assistance and disaster relief, rebuilding the infrastructure and jump-starting the economy. The second phase begins after stability has been achieved, and consists of creating self-sustaining political and economic institutions that will ultimately permit competent democratic governance and economic growth* ». Francis Fukuyama, Nation-Building 101, State of the Union, *The Atlantic Monthly*, January/February 2004.

constituer un point de départ favorable, car elle donnait à l'administration une vaste marge de manœuvre. En fait, on peut considérer que la limite est née de l'incapacité de la mission et des pays du Groupe de Contact de tracer ensuite un horizon politique vers lequel diriger son action au Kosovo.

Cet argument nous amène à esquisser notre troisième et dernière hypothèse majeure. Dans la deuxième phase du *state building*, la réticence de la mission et des pays du Groupe de Contact à aborder la question du statut du Kosovo a empêché *de facto* la réalisation de véritables progrès sur le chemin de la construction de la démocratie, cette dernière étant identifiée comme le but principal de cette phase.

Ayant ébauché nos principales hypothèses de travail, nous pouvons maintenant décrire plus en détail l'organisation de cette recherche.

Le point de départ de notre recherche constitue l'analyse du mandat international, tel qu'il a été décrit par la résolution 1244 du Conseil de Sécurité. A cette occasion, nous présenterons de façon plus détaillée notre hypothèse principale quant au manque de projet politique pour l'après-guerre. Ensuite, nous analyserons la structure organisationnelle des deux missions, tout en essayant d'évaluer sa validité en termes de coopération entre les différents acteurs impliqués.

Le deuxième chapitre est consacré aux événements fondamentaux de l'après guerre. Plus particulièrement, nous concentrerons notre attention sur trois questions. Tout d'abord, l'occupation de l'aéroport de Pristina par les troupes russes de la SFOR que l'on analysera en relation à notre hypothèse sur l'absence d'un consensus politique au niveau international. Puis, l'entrée des forces de la KFOR et le déclenchement simultané de la vengeance albanaise : dans ce contexte, on se demandera si l'incapacité de la KFOR à faire face à cette vengeance doit être imputée simplement à des problèmes logistiques ou si on ne doit pas plutôt y voir une conséquence de la représentation manichéenne sur la base de laquelle l'Otan a conduit la guerre. Enfin, nous décrirons le mécanisme de partage du pouvoir et du territoire par les ex-combattants de l'UÇK.

Dans un troisième chapitre, nous analyserons la stratégie adoptée par la mission internationale pour sortir de cette phase chaos, imposer son contrôle sur le territoire, assurer la sécurité des communautés minoritaires et obliger à la collaboration les structures du pouvoir parallèle. Avec la lutte contre ces structures, la MINUK entame son processus de

démocratisation, tout en privilégiant des moyens institutionnels, plutôt que des mécanismes de réconciliation de la société civile.

Dans notre quatrième chapitre, nous étudierons les efforts de l'administration internationale quant à la création de l'état de droit. Nous analyserons le système judiciaire mis en place par la MINUK, en accordant une attention particulière à la diatribe sur le droit applicable au Kosovo et aux limites majeures de ce système.

En ce qui concerne la sécurité, notre recherche se concentrera sur l'analyse du processus de transfert des fonctions et des tâches sécuritaires de la KFOR à la MINUK, et en particulier à la police internationale (CIVPOL) et de la création d'un service de police local. Quant à ce dernier, notre but est de savoir s'il s'agit effectivement du succès dont tout le monde parle.

S'agissant de la transformation de l'UÇK en un corps de protection civil, tel que décrit par l'Accord signé le 19 juin 1999 par le Commandant de la KFOR, le Général Michael Jackson, et le chef politique de l'UÇK, Hashim Thaçi, nous nous demanderons s'il s'est agi de démilitarisation et de transformation effectives ou plutôt d'un compromis qui a fini par soutenir le projet albanais kosovar de création de l'armée d'un futur Etat. Ce sujet sera, d'ailleurs, interprété à la lumière du mandat de l'administration internationale, en essayant d'évaluer la cohérence et la validité de l'approche suivie par la mission au regard de l'objectif de création d'une démocratie.

La seconde partie est consacrée à la deuxième phase du *state building* au Kosovo. Après avoir fourni, dans un premier chapitre, un panorama des diverses communautés qui habitent au Kosovo nous examinerons ensuite la structure institutionnelle créée par le « *Cadre constitutionnel* » ayant pour but d'accomplir l'une des tâches fondamentales établies par la résolution 1244, à savoir, la création d'une autonomie substantielle et de formes d'autogouvernement. A ce propos, notre attention se posera sur trois questions : en premier lieu, cet acte réalise-t-il un véritable transfert d'autorité de la MINUK vers les nouvelles institutions ou le Kosovo reste-t-il un protectorat *de facto*? En deuxième lieu, l'adoption du principe des appartenances ethnico-communautaires comme clef de voûte de la nouvelle architecture institutionnelle a-t-elle favorisé ou non le dialogue intercommunautaire ? Enfin, nous analyserons les élections de 2001, en accordant une valeur fondamentale au thème de la participation serbe.

Le troisième chapitre est dédié à la démonstration de notre hypothèse relative à la politique adoptée par la mission internationale à l'égard de la question du statut du Kosovo.

Ainsi, nous allons démontrer comment la stratégie des « *standards before status* » a fini par engendrer des effets contre-productifs vis-à-vis de l'objectif de création d'une démocratie. Après une analyse critique de cette approche, nous évaluerons ses conséquences négatives concernant trois domaines :

- Le système politique,
- Les relations intercommunautaires et de la sécurité de minorités,
- Le redressement économique.

En dernier lieu, le quatrième chapitre s'attachera à analyser les années de l'administration internationale à la lumière des théories des relations internationales. Plus particulièrement, la question sera de déterminer quel est le paradigme doctrinal qui est le plus à même d'expliquer les dynamiques de l'après-guerre au Kosovo. Autrement dit, on se demandera si l'attitude des acteurs locaux et internationaux vis-à-vis du processus du *state building* au Kosovo peut démontrer la validité d'une théorie particulière, au moins quant au contexte des Balkans.

S'agissant des sources, notre recherche s'appuie sur la littérature consacrée à l'analyse de l'histoire du Kosovo et du déroulement de la crise qui s'est terminée par la guerre de 1999. Quant au sujet spécifique de notre recherche, nous avons fait référence, d'une part, aux travaux de nombreux chercheurs publiés dans les différents journaux et revues spécialisées; d'autre part, aux rapports tirés de divers *think tank* internationaux, dont le travail a souvent un caractère moins théorique.

Par ailleurs, surtout pour fournir des preuves empiriques de nos hypothèses, des sources journalistiques ont été utilisées, dans la mesure où elles offrent l'avantage de fournir une vision proche de la réalité du terrain et des informations uniques.

De plus, une source clé de notre approche est constituée par des entretiens que nous avons conduits au cours des derniers mois et dont nous avons pu tirer un grand profit en termes d'approfondissement et d'analyse critique de notre propos. Quant à la méthodologie de ces entretiens, nous avons adopté deux critères : tout d'abord, nous avons soumis aux positions des personnes interviewées nos hypothèses fondamentales ; de plus, concernant le choix des personnes à interviewer, nous avons contacté des individus issus de domaines de compétences variés. S'agissant des Organisations internationales, trois personnes ont été interrogées. Ces dernières ont, à différentes périodes, travaillé dans trois organisations distinctes impliquées

dans le processus de state building : Eric Chevallier, conseiller politique du Représentant Spécial Bernard Kouchner, pendant toute la durée du mandat de ce dernier, et donc intégré dans la structure de la MINUK ; le Général Fabio Mini, Commandant de la KFOR d'octobre 2002 à septembre 2003 ; enfin, Biserka Ivanovic, ancienne journaliste et l'une des peu nombreux Serbes kosovars qui sont restés au Kosovo après la guerre.

De plus nous tenons à souligner l'importance des entretiens avec l'historien des Balkans Roberto Morozzo della Rocca, le journaliste Luca Rastello et Paola Villa, présidente de l'ONG italienne IPSIA (« *Istituto Pace Sviluppo Innovazione ACLI* ») ayant de nombreux projets humanitaires au Kosovo.

En outre, ces informations sont complétées par un voyage effectué en Serbie en octobre 2003. Cette expérience nous a permis de tirer des avantages surtout en termes de contact avec une réalité politique et sociale autrement peu connue.

Une dernière considération, relative à la sémantique : dans les Balkans, la langue a une valeur politique incontournable par rapport à ce qui se passe dans les autres régions d'Europe. En ce qui concerne le Kosovo, le choix du nom peut être interprété comme un choix politique. En effet, les Albanais l'appellent « *Kosova* » (transcription de l'albanais « *Kosóvë* ») ; les Serbes « *Kosovo-Metohija* » (parfois abrégé en « *Kosmet* »), où « *Kosovo* » signifie « *merle* » (se référant à la Vallée des Merles, « *Kosovo Polje* ») et « *Metohija* » issu du grec ancien « *ta metocia* », un terme qui désigne les biens ecclésiastiques, en l'occurrence les grands propriétés du monastère patriarcal de Peć.

Dans notre étude, nous avons choisi la dénomination « *Kosovo* » parce qu'elle est la plus répandue dans les travaux de recherche et dans la pratique internationale.

Le même discours s'applique aux autres toponymes du Kosovo, pour lesquels il y a toujours au moins deux options, la serbe et l'albanaise. Toutefois, pour ne pas alourdir le texte avec une dénomination double, nous avons choisi d'adopter l'appellation la plus commune.

Cependant, notre choix ne comporte aucun caractère politique.

I PARTIE

LA PREMIÈRE PHASE DU PROCESSUS DE « *STATE BUILDING* » (1999-2001)

1. La fin de la guerre et les grandes lignes du mandat international

a. Les accords de paix et l'établissement de l'administration internationale

Le 2 juin 1999, après environ deux mois et demi de bombardements, le Président de la République Fédérale Yougoslave Slobodan Milosevic acceptait le plan de paix présenté par les trois médiateurs occidentaux, le russe Cernomyrdin, le sous-secrétaire d'Etat américain Talbott et le Président finlandais Ahtissaari.² Le jour suivant, cet accord était ratifié par le Parlement serbe.

D'ailleurs, l'OTAN n'a pas arrêté les bombardements avant la signature, le 9 juin à Kumanovo, au nord de la Macédoine, de l'« Accord militaro-technique» entre le Général Michael Jackson³ et les plénipotentiaires yougoslaves de la République Fédérale Yougoslave et de la République de Serbie.

Ensuite, le 10 juin, le Conseil de Sécurité des Nations unies a approuvé par 14 voix favorables et une abstention (la République Populaire de Chine) la résolution 1244, qui décrit le mandat de l'intervention internationale au Kosovo.

Quant à son contenu, la résolution 1244 est liée de façon très étroite aux décisions prises par la réunion des Ministres des Affaires Etrangères du G8 de Petersberg. D'une part, le document final de cette réunion et les Accords de paix encourageaient l'implication des Nations unies dans la gestion de l'après-guerre. D'autre part, le premier paragraphe de la résolution 1244 établit que la solution politique de la crise du Kosovo devra être fondée sur les principes généraux fixés par le G8 et repris par les Accords de paix⁴. De plus, les

² Milosevic n'a jamais clarifié les raisons qui l'ont poussé à accepter cet accord. D'ailleurs, les différentes hypothèses avancées peuvent concourir à donner une explication plausible : d'abord, la peur de la possibilité d'une intervention terrestre et du risque de briser le consensus interne en continuant la guerre. De plus, comme l'historien Jose Pirjevec le souligne, Milosevic avait de toute façon conclu avec des militaires russes hauts placés un accord secret selon lequel ces derniers auraient occupé le nord du Kosovo pour permettre à Belgrade de maintenir sa souveraineté au moins sur cette partie du territoire.

³ Quelques jours après, le Général Michael Jackson allait être nommé commandant de la mission militaire (KFOR).

⁴ « Le Conseil de Sécurité (...) décide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2; », UNSCR 1244 (1999).

conclusions de la réunion de Petersberg et les Accords sont insérés en tant qu'Annexes (1 et 2) de la résolution.⁵

Avec cette résolution, les Nations unies ont pris un engagement de très grande envergure. L'organisation elle-même souligne cet élément : « *Les Nations unies se sont engagées dans une entreprise sans précédent, tant du fait de sa portée que de sa complexité structurelle. Aucune autre mission n'avait jamais été conçue de manière telle à ce que d'autres organisations multilatérales soient pleinement associées sous la direction des Nations unies* »⁶. En effet, si l'on reconnaît la classification des administrations internationales fournie par Richard Caplan selon deux critères, le type de fonctions et le nombre et la structure des acteurs impliqués, le cas du Kosovo se distingue pour son haut niveau de complexité à l'égard de ces deux critères.⁷

Le Conseil de Sécurité, en reconnaissant formellement les accords de paix, « exige » de la part de la République Fédérale de Yougoslavie « *la fin immédiate de la violence et de la répression au Kosovo* », et « *le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police* »⁸. De plus, en confirmant l'attachement de tous les Etats Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, il décide le déploiement au Kosovo de deux présences internationales, l'une civile et l'autre militaire de sécurité, dont il établit les principales responsabilités.

Pour étudier les fonctions de ces deux missions, il faudra raisonner selon deux ordres d'idées, en analysant non seulement les directives esquissées par la résolution 1244, mais aussi la façon dont la mission internationale a interprété son mandat. De manière générale, il est légitime de dire que les indications de la résolution 1244 étaient assez vagues et que les responsables de la mission ont interprété leur mandat d'une façon extensive. « *Les fonctions administratives civiles* » accordées par la résolution 1244 à la mission internationale sont en effet devenues dans les déclarations d'abord du Représentant spécial provisoire Sergio Vieira

⁵ Dans ce travail nous ne voulons pas entrer dans le débat sur la légitimité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Toutefois, il faut souligner que le fait que la résolution 1244 reconnaît formellement les décisions prises par le G8 a été parfois interprété comme une sorte de légitimation *a posteriori* par les Nations unies de l'action de l'OTAN.

⁶ « *The U.N. took on a sweeping undertaking that was unprecedented in both its scope and structural complexity. No other mission had ever been designed in a way that other multilateral organizations were full partners under the United Nations leadership* », « Unmik at Glance » site web officiel de la MINUK (www.unmikonline.org)

⁷ Richard Caplan, *International governance of war-torn territories, Rule and reconstruction*, Oxford University Press 2005, pages 16-42.

⁸ « (...) suivant un calendrier serré, sur la base duquel il sera procédé au déploiement synchronisé de la présence internationale de sécurité au Kosovo », UNSCR 1244 (1999), paragraphe 3. D'ailleurs, au paragraphe 4, la résolution « *confirme qu'une fois ce retrait achevé, un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seront autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2* ».

de Mello « *les fonctions exécutives de gouvernement* » et en suite du Secrétaire Général des Nations unies « *tous les pouvoirs législatifs et exécutifs, y compris l'administration du pouvoir judiciaire* » et le pouvoir de promulguer des « *actes législatifs quand nécessaires* ». ⁹

Dès son établissement, l'administration internationale a *de facto* assumé toutes les fonctions caractéristiques d'un Etat souverain. En ce sens, le Kosovo a représenté un « territoire internationalisé », notion qui - dans la définition de Julie Ringelheim – se distingue de celle de « protectorat » puisqu'elle renvoie à l'implication d'une organisation internationale (ou d'un groupe d'Etats) dans le gouvernement d'un territoire donné. ¹⁰ Une autre différence réside dans le fait que le territoire sous protectorat conserve une certaine autonomie, ses institutions et, enfin, son identité en tant qu'Etat, la puissance protectrice assurant seulement la représentation extérieure et la défense du territoire concerné. ¹¹

Dans cette perspective, le Kosovo est souvent défini comme une sorte de protectorat international ¹², même s'il rappelle plutôt le système des mandats créé par la Société des Nations à la suite de la première guerre mondiale dans le but de reporter la question de l'indépendance de certains territoires. On peut citer par exemple : le bassin carbonifère de la Sarre que se disputaient la France et l'Allemagne et qui a été confié « temporairement » - comme le Kosovo – à une commission nommée par la Société des Nations, et la ville de Dantzig, dont l'administration devait toutefois être maintenue définitivement ¹³. D'autres comparaisons peuvent être établies avec le régime d'administration fiduciaire prévu par la Charte des Nations unies - selon laquelle les anciens territoires coloniaux des ennemis battus ne devraient pas être annexés par les vainqueurs, mais administrés sous contrôle international tant qu'ils ne seraient pas capables de déterminer leur sort de manière autonome ¹⁴ – ou encore avec l'occupation et l'administration par les Alliés de l'Allemagne, de l'Autriche et du Japon durant le deuxième après-guerre. ¹⁵

D'ailleurs, la fin du premier cycle des guerres dans l'ex-Yougoslavie elle-même avait donné lieu à l'institutionnalisation des formes de participation internationale au gouvernement

⁹ Rapport du Secrétaire général sur la mission d'administration provisoire des Nations unies au Kosovo, S/1999/779 du 12 juillet 1999, paragraphes 18, 35 et 41.

¹⁰ Ringelheim Julie, « Lo status giuridico del Kosovo », in F. Strazzari, Luis Rodriguez-Piñero Royo, G. Arcadu, B. Carrai *La pace intrattabile, Kosovo 1999/2000: radiografia del dopo-bombe*, Asterios Editore 2000, page 128

¹¹ Pancrazio Jean-Paul, *Dictionnaire de la Diplomatie*, Edition Micro Buss – G. de Bussac 1998, page 517-8

¹² Boniface Pascal, *Lexique des relations internationales*, Ellipses 2000

¹³ Le traité de Versailles avait donné à Dantzig (habité en majorité par des Allemands) le statut de « ville libre ». La différence la plus importante entre ce cas et celui du Kosovo réside dans le fait que Dantzig était gouvernée par ses propres institutions, le Haut Commissariat de la Société des Nations en assurant seulement des fonctions de conciliation et de médiation, sans avoir aucun pouvoir sur les affaires internes de la ville. Duroselle Jean-Baptiste, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano 1998

¹⁴ Sergio Marchisio, *L'ONU, Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologne 2000, pages 337-343.

¹⁵ Richard Caplan, *op. cit.*, page 33.

de certains territoires : le gouvernement croate, en signant avec les Serbes de la Slavonie orientale l' « Accord d'Erut » sur la réintégration pacifique de cette région dans la Croatie, s'engageait à accepter l'autorité sur ce territoire d'une administration transitoire des Nations unies (ensuite appelée « *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* », UNTAES) qui a duré de décembre 1995 à janvier 1998. Les Accords de Dayton ont prévu la nomination d'un Haut Représentant chargé de diriger le processus de création d'un Etat fédéral en Bosnie-Herzégovine. En 1999, les Nations unies ont pris en charge l'administration de l'après-guerre dans le Timor Oriental, en créant l'UNTAET qui, par l'ampleur de ses fonctions, est la mission qui ressemble le plus à la MINUK.

Cependant, il existe une différence fondamentale et de grande valeur politique entre les cas croate, bosniaque et du Timor Oriental d'un côté et le cas kosovar de l'autre : si dans les trois premiers cas, le statut juridique des territoires concernés avait été préalablement établi par les parties en conflit, dans le cas kosovar, il n'y avait eu aucun accord.¹⁶ A notre avis, comme nous allons l'analyser dans ce travail, non seulement cet élément a rendu et rend plus délicate la question du Kosovo, qui reste donc irrésolue, mais il a aussi constitué un obstacle fondamental au processus de démocratisation et de reconstruction du Kosovo.

De notre point de vue, si l'on regarde l'attitude des pays du Groupe de contact¹⁷ vis-à-vis de la crise du Kosovo, l'élément caractéristique est l'absence de projet à long terme.

La guerre elle-même a été conduite sans aucun projet politique. L'administration américaine était convaincue que « le problème » des Balkans était Milosevic et que, en l'éliminant, on obtiendrait la stabilité dans la région. Sans entrer dans le débat sur les raisons de la guerre de l'OTAN contre la République Fédérale de Yougoslavie, nous ne pouvons pas éviter de souligner que pour Washington la priorité n'était certes pas le Kosovo en tant que tel : on voulait plutôt mettre fin à l'influence et aux ambitions serbes dans les Balkans. Quant à l'après-guerre, il n'y avait aucune idée précise, même si certains gouvernements – notamment américain et anglais – ont toujours été persuadés que le Kosovo aurait du être « albanais » en raison d'un rapport démographique écrasant.¹⁸ Cette conviction et la

¹⁶ « *In the case of Untaes, it was clear from the outset that Eastern Slavonia would be returned to Croatia within a prescribed period of time. It was also clear that East Timor would gain independence relatively soon. Indeed in both case the principal objective of the operation was to attain a specific status for the territory which all parties concerned had accepted already* », Richard Caplan, op. cit., pages 21-22.

¹⁷ A l'occasion de la guerre de Bosnie, Etats-Unis, Russie, Angleterre, France, Allemagne et Italie ont constitué le Groupe de contact pour faire face à cette crise en adoptant une politique commune. En suite, au cours de la guerre du Kosovo, le Groupe de contact a représenté une tentative pour concilier les visions des différents pays vis-à-vis de cette crise, en fonctionnant parfois sous la forme de « Contact Group Minus » quand l'accord entre occidentaux et Russie s'est révélé impossible.

¹⁸ Comme nous allons l'analyser ensuite, les Albanais constituent environ 88% de la population du Kosovo.

représentation manichéenne qui consistait à voir les Albanais comme les victimes des Serbes « criminels » n'auraient pu constituer une base sérieuse pour aucun projet politique.¹⁹

Concernant l'attitude américaine, le Général Jean Claude Thomann, adjoint au commandant de la KFOR de juin 1999 à janvier 2000, a explicitement affirmé que les Etats-Unis ont dû « *pour des raisons de politique interne* » trouver « le méchant » dans les Serbes, qu'ils « *ont diabolisés (...) pour justifier certaines actions comme la campagne aérienne* ». ²⁰ D'après Thomann, Washington n'a pas changé d'attitude dans l'après guerre, en choisissant de pratiquer simultanément la politique de soutien de l'indépendance du Kosovo et celle plus attentiste de l'Union Européenne. Cette attitude a fini par causer des distorsions inévitables.²¹

Pour revenir à notre argument quant au manque de projet pour l'après-guerre, nous pouvons reprendre les mots de Jessica Johnsson :

« Le but principal de la résolution 1244 était de mettre fin à la guerre. (...)Le mandat international était fondé sur une analyse du conflit selon laquelle Milosevic était perçu comme le plus grand obstacle à la paix. De toute façon, cette analyse n'incluait pas d'objectif clair sur la manière de construire la paix et d'atteindre la démocratie »²².

¹⁹ Un épisode qui illustre bien cette représentation manichéenne apparaît dans le comportement du diplomate américain William Walker à l'égard des événements de Reçak, où 45 Albanais avaient été tués le 15 janvier 1999. Le jour suivant, M. Walker, chef de la « Kosovo Vérification Mission » (une mission civile établie par l'OSCE en octobre 1998), s'est rendu sur les lieux et a accusé l'armée et les forces spéciales serbes d'un massacre contre des civils désarmés. En réalité, les dynamiques de ce massacre n'avaient (et n'ont) pas été clarifiées : en particulier, le doute majeur concerne le caractère civil ou non des victimes. En ce sens, les enquêtes conduites par certaines ONG (comme l' « Anti-War International Action Centre » et la « Liberty Foundation ») ont affirmé que le village de Reçak était un bastion de l'UÇK et que les victimes étaient des combattants albanais. Selon cette version, pendant la nuit suivant la bataille, des membres de l'UÇK auraient amené les corps d'autres combattants albanais tués les jours précédents, auraient enlevé les uniformes des corps et auraient procédé à des multiples mutilations (Ratier Emmanuel, Faits et documents, 1^{er}-15 mai 2001, p. 8). Le but de cette opération était l'exploitation des conséquences propagandistes d'un massacre de civils. En effet, le fait que les corps aient été mutilés semble remettre en question la véracité de la version albanaise. A ce propos, l'historien Morozzo della Rocca soutient qu'il y a eu « *quelque chose de bizarre dans les modalités de ce massacre : les Serbes tuent habituellement sans procéder à des mutilations* ». De plus, une commission de pathologistes finlandais, dont le rôle était d'enquêter sur les faits de Reçak et dont le rapport final est encore secret, a déclaré que ces mutilations auraient pu être provoquées par des « animaux nocturnes dans les jours suivants le massacre ou par des projectiles qui auraient suivi certaines trajectoires ». (Morozzo della Rocca Roberto, Kosovo, La guerra in Europa. Origini e realtà di un conflitto etnico, Guerini e Associati, Milano 1999). D'ailleurs, ce qui est important de notre point de vue est la rapidité et la superficialité du jugement de W. Walker face à une situation peu claire, dans un contexte très délicat. De facto, le massacre de Reçak a été exploité par la propagande des franges américaines les plus bellicistes (certains cercles politiques occidentaux) et notamment par le Secrétaire d'Etat américain Madeleine Albright pour convaincre du bien-fondé de la guerre les plus sceptiques.

²⁰ « *Vous imaginez concrètement les distorsions que cela peut créer lorsque vous négociez quelque chose avec des Kosovars albanais et que vous apprenez que certains, à Washington, leur ont dit autre chose* ». Jean-Claude Thomann, « *Le Kosovo* », *Défense Nationale*, octobre 2000.

²¹ *Ibidem*

²² Jessica Johnsson, « International assistance to democratisation and reconciliation in Kosovo », Uppsala Universitet, Department of Peace and Conflict Research, November 2004, page 23-24.

La résolution 1244 reflète donc de manière directe cet absence de projet, en créant un mandat flou et contradictoire : d'un côté, elle confirmait l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République Fédérale de Yougoslavie sur le Kosovo, de l'autre côté elle mandatait la mission civile pour développer des « *formes d'autogouvernement et d'autonomie substantielle de la province* », mais aussi pour amorcer « *un processus politique de détermination du statut définitif du Kosovo* ». ²³

Par conséquent, l'administration internationale devait remplir une mission sans objectif précis pour le long terme. D'après Bernard Kouchner, la devise des fonctionnaires de la MINUK a été « *nous l'avons fait dans le noir* ». ²⁴ En ce sens, Simon Chesterman rapporte : « *certaines fonctionnaires onusiens relatent que M. Kouchner, chef de la mission de juillet 1999 à janvier 2001, affirmait lire le texte de la résolution 1244 deux fois tous les matins et cependant n'avoir aucune idée de ce que 'autonomie substantielle' signifiait* » ²⁵. Bernard Kouchner lui-même a écrit que la résolution 1244 était réputée inapplicable et qu'elle ne s'accompagnait d'aucun mode d'emploi : elle n'avait pas été « *vraiment faite pour être mise en œuvre, mais pour donner à la conscience du monde qui siège à Manhattan un prétexte à mouliner d'autres textes et continuer la danse* ». ²⁶

L'absence de mandat précis a constitué une sorte de « péché originel » pour la mission, et a fortement limité l'efficacité de l'action internationale. L'importance d'un mandat bien défini semble constituer le point de départ de toute mission : « *Si par une quelconque raison - y compris pour l'inaptitude des membres du Conseil de Sécurité à s'accorder sur un but politique définitif - le mandat est vague, tout dysfonctionnement affectera l'existence de la Mission* » ²⁷.

Un autre élément qui a concouru à rendre le mandat plus vague et donc l'action internationale moins efficace est sûrement le caractère illimité des deux missions. ²⁸ L'absence

²³ Après avoir soutenu « *réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres États de la région* », la résolution attribue, parmi les responsabilités les plus importantes de la mission civile, les deux suivantes tâches: « *Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet* », paragraphe 11 (a); « *faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet* », paragraphe 11 (e).

²⁴ « *We did it in the dark* ». Bernard Kouchner, *Les guerriers de la paix. Du Kosovo à l'Irak*, Grasset, Paris 2004, page 481.

²⁵ « *Some UN officials report that Kouchner, head of the mission from July 1999 until January 2001, claimed to read the text of resolution 1244 twice every morning and still have no idea what 'substantial autonomy' meant* », Chesterman Simon, *You, the People, the United Nations, Transitional Administration, and State Building*, Project on Transitional Administrations Final Report, International Peace Academy (November 2003)

²⁶ Bernard Kouchner, *op. cit.*, pages 481-482.

²⁷ Jacques Paul Klein, « *What does it take to make UN peacekeeping operations succeed? Reflections from the field* », (New York: paper presented at 10th Anniversary of the Department of Peacekeeping Operations, 29 October 2002)

d'une date limite et surtout d'une véritable planification temporelle des objectifs a sûrement contribué à laisser le Kosovo dans un flou politique.

Cependant, ces considérations étant sûrement irréfutables, notre hypothèse est que, dans une première phase, l'ambiguïté du mandat aurait pu représenter un élément non nécessairement négatif, car il laissait à la mission une plus vaste marge de manœuvre. Toutefois, l'incapacité de la mission à exploiter les potentialités d'un mandat très ouvert et surtout, dans une deuxième phase, la réticence à affronter la question du statut ont créé des « effets pervers » et en dernière instance ont causé l'échec de l'intervention internationale.²⁹ Le même discours s'applique au caractère illimité du mandat : le vrai problème n'est pas que le mandat ait été pensé de cette manière par la résolution 1244, mais qu'ensuite les pays majoritairement impliqués dans la gestion de la mission aient attendu des années pour commencer à se fixer des limites temporelles.

Quant à l'ambiguïté du mandat, le Général Fabio Mini, qui partage d'ailleurs le point de vue qui place l'origine du problème du statut dans la résolution 1244, soutient que cette résolution a représenté « *la sanction politique et diplomatique internationale de quelque chose qui s'était passé peu avant et qui avait eu (une) nature militaire : les accords de Kumanovo entre le chef de l'OTAN et les forces armées serbes* ». L'erreur, de son point de vue, est que ces accords ont été adoptés « *comme base politique internationale, non parce qu'ils étaient aptes à résoudre véritablement la crise du Kosovo, mais seulement parce que la communauté internationale était incapable de trouver aucune autre solution* ». ³⁰

Toutefois, il est vrai qu'en juin 1999, la seule manière d'arrêter la guerre était justement de laisser ouverte la question du statut. Toute autre solution aurait déclenché une réaction violente de la partie perdante et aurait donc empêché la fin du conflit. En ce sens, une résolution vague était probablement un passage obligé pour arrêter les bombardements. Le problème a résidé dans la manière dont la mission a appliqué son mandat, se démontrant incapable d'exploiter son ample marge de manœuvre et de convaincre, sur la base d'arguments concrets, les populations locales à adopter des positions moins intransigeantes.

²⁸ « *La présence internationale civile et la présence internationale de sécurité sont établies pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement* », UNSCR 1244 paragraphe 19.

²⁹ En renvoyant cette discussion à la deuxième partie de ce travail, nous voudrions seulement souligner que – dans le cadre des entretiens menés – Eric Chevallier (conseiller politique de Bernard Kouchner de juillet 1999 au janvier 2001) et le Général de Corps d'Armée Fabio Mini (chef de la KFOR de octobre 2002 à septembre 2003) ont manifesté leur accord avec cette hypothèse.

³⁰ « *D'ailleurs les accords militaires ne pouvaient pas et n'avaient pas la tâche de résoudre les problèmes du statut. Ni ils pouvaient se prolonger encore, étant donné que – alors que les parties officielles de l'OTAN et de la Serbie discutaient – les forces de sécurité et les bandes paramilitaires serbes complétaient les destructions et l'élimination des preuves, tandis que les bandes de l'UÇK, avec les soutiens des forces spéciales de certains pays de l'OTAN, assumaient le contrôle du territoire à coup de massacres, confiscations et d'autres destructions* ». Voir « *Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini* », annexe n. 2.

b. La structure organisationnelle des deux missions

Une fois esquissées les grandes lignes de notre hypothèse, il faut passer à l'analyse de la structure de l'intervention internationale, en partant des directives fournies par le Conseil de Sécurité pour arriver à l'organisation concrète des deux missions.

En transposant les indications des Accords de paix, la résolution 1244 prévoyait la création de deux présences internationales, l'une militaire, l'autre civile ; pour chacune, elle établit les responsabilités les plus importantes.

Le paragraphe 7 de la résolution autorise les Etats membres et les organisations compétentes à établir une « *présence internationale de sécurité* » qui, sur la base des Accords de paix, verra une « *participation substantielle* » de l'OTAN.³¹ Les responsabilités principales de celle qui sera appelée « Kosovo Force » (KFOR) sont :

- l'imposition de la paix : donc, le maintien ou, si nécessaire, l'imposition du cessez-le-feu, le contrôle des frontières, la gestion du retrait des forces serbes (selon les clauses de l'Accord de Kumanovo) et de la démilitarisation de l'UÇK et des autres groupes armés albanais ;
- la création d'un environnement permettant aux réfugiés et aux personnes déplacées de rentrer chez eux;
- l'assistance à la mission civile, en particulier dans les tâches concernant la sûreté et l'ordre public, le déminage (jusqu'à ce que la mission civile puisse endosser seule ces tâches).

En ce qui concerne sa structure, la KFOR a envoyé dans la région 50.000 hommes (dont 42.500 au Kosovo et le restant à l'arrière en Macédoine, Albanie et Grèce) organisés en 5 brigades multinationales :

- la Brigade multinationale centrale, ayant son quartier général à Lipljan – non loin de Pristina mise sous le contrôle anglais d'abord, finlandais ensuite et tchèque aujourd'hui ;
- la Brigade multinationale orientale, gérée par les Etats-Unis et ayant son quartier général à Urosevac, a eu en particulier la tâche de surveiller la frontière avec la

³¹ Il faut souligner que, comme prévu dans les Accords de Paix, cette clause avait été approuvée par Belgrade qui avait donc accepté le rôle central de l'OTAN dans la gestion du Kosovo de l'après-guerre. Cependant, cette participation majoritaire de l'OTAN se révélera paradoxale au moins dans la première phase de la mission, comme il sera analysé dans le prochain paragraphe de ce travail.

Macédoine et a été au centre de certaines tensions diplomatiques entre les troupes américains et le contingent russe ;

- la Brigade multinationale septentrionale, sous le contrôle des Français, a son quartier général à Mitrovica, dans une zone de grande sensibilité d'un point de vue démographique et économique³²;
- la Brigade multinationale du Sud Ouest, gérée par les Allemands, ayant son quartier général à Prizren, dans une zone riche en termes de patrimoine artistique et culturel ;
- la Brigade multinationale Occidentale composée dans une première période exclusivement de contingents italiens (auxquels des troupes d'autres nationalités se sont ensuite ajoutées)³³.

Au niveau opérationnel, le caractère multinational de cette mission a créé certains problèmes, surtout en ce qui concerne les lignes de responsabilité. La KFOR travaille sous l'autorité de son Commandant, qui, ayant son quartier général à Pristina, est responsable vis-à-vis du Commandant en Chef de Naples et à travers ce dernier vis-à-vis du quartier général de l'OTAN à Bruxelles. Cependant, si l'on en croit la critique faite par M. O'Neill, cette organisation ne semble avoir pu s'imposer face aux appartenances nationales : en substance, les commandants des contingents les plus importants auraient été trop liés à leur supérieurs nationaux, dont ils auraient attendu l'approbation avant d'exécuter un quelconque ordre du Commandant de la KFOR.³⁴

En ce qui concerne la mission civile, la résolution mandate le Secrétaire général des Nations unies pour créer une « *présence civile internationale* » chargée d'assurer une « *administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie* », et la mise en place et la supervision des « *institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales* ». ³⁵ De plus, elle fixe les responsabilités principales de ce qui sera ensuite

³² D'un point de vue démographique, parce que la zone située au nord du fleuve Ibar (et donc la moitié nord de Mitrovica elle-même) est la seule à majorité serbe au Kosovo. D'ailleurs, l'importance économique découle de la présence des miniers de la Trepça.

³³ Ensuite, cette brigade a été remplacée par une Unité multinationale spéciale, une sorte de police ayant un statut militaire constitué par un régiment des Carabiniers italiens, un contingent des Gendarmes français et un peloton de l'Armée estonienne et mis sous le contrôle des italiens.

³⁴ Marcus Brand, « The development of Kosovo institutions and the transition of authority from UNMIK to local self-government », (Cluster of Competence, The Rehabilitation of war-torn societies), Centre for Applied Studies in International Negotiations, Geneva, January 2003.

³⁵ UNSC 1244, paragraphe 10 : « *autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie*

appelé « MINUK » (Mission des Nations unies au Kosovo)³⁶ : exercer les fonctions administratives civiles de base, organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique auxquelles elle devra transférer ses responsabilités une fois qu'elles seront considérées comme capables d'accomplir cette tâche, maintenir l'ordre public, faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur, gérer la reconstruction des infrastructures principales et engendrer le redressement économique, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés (en coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire), créer les conditions pour le retour en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacés.³⁷

Il s'agit donc d'un mandat d'une très grande ampleur, qui charge l'administration internationale de toutes les fonctions typiquement accomplies par l'autorité étatique (relations extérieures exclues, au moins dans le mandat officiel, étant donné que le Kosovo reste partie intégrante de la RFY). Un mandat si vaste requerrait nécessairement un grand effort d'organisation de la part des Nations unies, raison pour laquelle le premier rapport du Secrétaire général a créé une structure en quatre piliers, chacun ayant ses propres tâches et étant sous la direction d'une organisation compétente :

- Le premier pilier, concernant l'Assistance humanitaire, a été placé - comme prescrit par la résolution 1244³⁸ - sous la direction du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, qui a dû faire face au retour, inattendu dans sa rapidité, d'une masse d'environ 800.000 réfugiés albanais. Avec 60% des immeubles inhabitables, 40% des sources d'eau contaminées et un territoire infesté par les mines antipersonnelles et les restes des *cluster-bombs*³⁹, la première urgence a été la réhabilitation des logements et l'organisation des camps nécessaires pour affronter le rude hiver balkanique.⁴⁰

substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales ».

³⁶ Selon M. Chesterman, le nom de la mission donne une mesure de la rapidité avec laquelle elle a été créée : les noms Uniamik et Uniak étant exclus, l'acronyme anglais Unmik semblait être le plus incisif et clair. Cependant, une fois que la mission était commencée, on aurait rapidement découvert que « *anmik* » en dialecte kosovar-albanais veut dire « *ennemi* ». A ce point, pour éviter toute confusion, des instructions onusiennes suggéraient de prononcer l'acronyme « *oon-mik* ». Simon Chesterman, *You, the People, the United Nations, Transitional Administration, and State Building*, Project on Transitional Administrations Final Report, International Peace Academy (November 2003).

³⁷ UNSC 1244, paragraphe 11

³⁸ UNSC 1244, Annexe 2, paragraphe 7

³⁹ Les « cluster-bombs » (ou « bombes à grappe ») « *utilisées par l'aviation américaine pendant le conflit, sont des engins qui à une certaine hauteur de la terre s'éclatent en 202 bombes plus petites ('bomblets') qui se répandent sur une vaste surface en explosant à brève distance du sol en formant des fragments d'acier mortels. Souvent certaines 'bomblets' n'explorent pas et deviennent, de facto, des mines antipersonnelles prêtes à exploser au simple contact* ». F. Strazzari, Luis Rodriguez-Pinero Royo, G. Arcadu, B. Carrai, *op. cit.*, page 65.

⁴⁰ Les opérations de déminage ont été confiées à l'Unmacc (« United Nations Mine Action Coordination Centre »), en collaboration avec la KFOR, certaines entreprises privées et les autorités serbes (qui avec l'Accord militaro-technique de Kumanovo s'étaient engagées à collaborer dans ce secteur). Deux ans plus tard, certaines

Quand la phase d'urgence a été déclarée achevée, le pilier géré par l'Unhcr a été formellement clôturé et remplacé en mai 2001 par un nouveau pilier I « Police et Justice », qui, géré par la MINUK, a pris en charge les fonctions propres d'un ministère de la justice et des affaires intérieures.

- Le pilier « Administration Civile », également dirigé par la MINUK, constitue en substance la clé de voûte de l'administration intérimaire du Kosovo, en représentant donc un secteur fondamental pour notre recherche.
- Le pilier « *Institution building* » est régi par l'OMIK (la Mission de l'OSCE au Kosovo) qui a en charge un mandat très vaste qui va du développement des institutions démocratiques et d'une société civile active – y compris d'un système médiatique et d'information avancé - à l'organisation et au contrôle des élections, la protection des droits de l'homme et le renforcement de l'état de droit.
- « La Reconstruction et le développement économique », gérés par l'Union européenne dont le rôle est d'organiser les politiques économiques et financières pour la reconstruction et de coordonner les activités des différentes institutions financières internationales et des gouvernements donateurs, dans le cadre du Pacte de Stabilité pour l'Europe sud-orientale.

A la tête de toute cette construction, on trouve le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, la plus haute autorité de la mission, dont la tâche principale est le contrôle de la bonne exécution du mandat de la MINUK.⁴¹ De plus, il est censé coordonner son travail avec celui de la KFOR « *pour s'assurer que les deux présences poursuivent les mêmes buts et s'apportent un soutien mutuel* ».⁴²

Le sujet des relations entre Unmik et KFOR ne fait pas l'objet d'un consensus. A ce propos, Eric Chevallier, conseiller politique du Représentant spécial Bernard Kouchner, pendant toute la durée du mandat de ce dernier,⁴³ aussi bien qu'un autre fonctionnaire de la MINUK⁴⁴, a souligné l'importance des réunions quotidiennes entre les représentants de la KFOR et ceux de la MINUK. De même, le Général Jean-Claude Thomann a parlé d'une

fonctions ont été transférées au Corps de Protection du Kosovo (dont nous parlerons ensuite). Steve Saunders, « Kosovo After the UNMACC and Beyond », *Journal of Mine Action* (august 2003), Mine Action Information Center at James Madison University.

⁴¹ En ce sens, non seulement il promulgue les règlements, mais il en donne l'« interprétation authentique » et il peut les modifier ou les abroger à tout moment. F. Strazzari, Luis Rodriguez-Piñero Royo, G. Arcadu, B. Carrai, *op. cit.*, page 35.

⁴² UNSC 1244, paragraphe 6

⁴³ Donc de juillet 1999 à janvier 2001.

⁴⁴ Fonctionnaire qui, par ailleurs, a préféré rester anonyme.

excellente collaboration entre autorités civiles et autorités militaires, en soulignant que ce résultat doit être mis en relation avec l'expérience et les enseignements de la Bosnie.⁴⁵

Cependant, le Général Mini, chef de la KFOR dans une période successive par rapport à celle qui a vu en action Eric Chevallier et le Général Thomann, a décrit les deux missions comme « *liées dans les buts, mais non pas dans les lignes de responsabilité* »⁴⁶ et – au cours de notre entretien – a soutenu que ces rapports ont toujours été instables, changeant selon les personnalités des Commandants et des Représentants onusiens. De plus, il dénonce que, pendant la période où il était à la tête de la KFOR, les considérations politiques de son équipe n'étaient pas du tout prises en compte, même par les rangs politico-diplomatiques de l'OTAN qui en revanche « *prenaient pour argent comptant les affirmations de la MINUK* ». En particulier, « *l'équipe de Steiner⁴⁷, par crainte d'être éclipsée par les militaires, aurait utilisé tous les stratagèmes possibles pour fomenter des suspicions et des méfiances (au sujet de la KFOR) soit dans les corps diplomatiques de Pristina, soit dans les communautés kosovares* ». En se sens, le Général Mini riposte à l'affirmation d'Eric Chevallier selon lequel les réunions quotidiennes n'avaient pas engendré de dynamique de véritable dialogue entre les deux parties, étant seulement des rencontres cérémoniales « *où la présence de la KFOR était presque purement formelle* ».⁴⁸

D'ailleurs, les opinions à ce propos varient beaucoup selon les différents interlocuteurs. Il est évident que, dans certaines périodes, les relations entre les deux missions ont souffert de dysfonctionnements dus au manque de vraie coordination du travail. De plus, cet aspect ne concerne pas exclusivement les rapports entre KFOR et Unmik, mais en général tous les acteurs internationaux (ONG comprises) qui ont opéré dans le Kosovo de l'après-guerre. En ce sens, même si l'architecture en quatre piliers de l'intervention avait été élaborée dans le but de ne pas répéter les erreurs organisationnelles commises dans l'après-guerre en Bosnie, le cas du Kosovo ne représente certes pas un exemple d'efficacité en termes de capacité de coordination et d'organisation des différents acteurs internationaux. De nouveau, le Général Mini souligne que de nombreuses ONG et autres Organisations internationales « *ont fait affluer d'une manière tout à fait non coordonnée des idées, des personnes, des projets, de la*

⁴⁵ Toutefois, le Général Thomann lui-même fait ensuite allusion à un manque de coordination dans la phase de la planification de la mission, en disant qu'« *il faudra trouver des mécanismes pour que l'organisation internationale civile planifie mieux son action et la mette en phase avec celle des militaires* » et ajoutant : « *des rendez-vous réguliers entre planificateurs, militaires et civils, paraissent nécessaires pour harmoniser les calendriers, coordonner les activités, bref rendre cohérente l'action internationale* ». Jean Claude Thomann, « Le Kosovo », *Défense Nationale*, octobre 2000, page 21.

⁴⁶ Fabio Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Gli Struzzi Einaudi, Torino 2003, page 225.

⁴⁷ L'allemand Michael Steiner a été le troisième Représentant spécial du Secrétaire Général au Kosovo (de janvier 2002 au juillet 2003).

⁴⁸ Voir « *Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini* », annexe n. 2.

bonne volonté et aussi quelques intentions douteuses ». ⁴⁹ D'ailleurs, Eric Chevallier lui-même définit la MINUK comme un « *organe hybride avec un double système de commande* » et ajoute que « *l'une des tâches majeures consiste à donner de la cohérence et de la cohésion à ce curieux attelage* ». ⁵⁰

2. L'après-guerre et le processus d' « albanisation »

a. Le plan russe pour l'occupation du nord du Kosovo

⁴⁹ Fabio Mini, *op. cit.*, page 225.

⁵⁰ D'après Eric Chevallier, cette tâche « est loin d'être évidente ». Quant au double système de commande, il explicite : « localement, l'autorité, c'est Bernard Kouchner et son équipe, mais dans le même temps, le HCR a sa hiérarchie internationale à Genève, l'OSCE à Vienne, et l'Union Européenne à Bruxelles ». Eric Chevallier, « Construire la paix : retour sur le Kosovo », *Esprit*, Juin 2001, n. 6.

L'après-guerre s'est ouvert sous le signe de la divergence entre les Russes et les Occidentaux. Au cours des dialogues avec Washington, Moscou non seulement s'était dit opposée à accepter un rôle subordonné pour ses troupes dans la KFOR, mais voulait aussi s'assurer le contrôle du nord du Kosovo. Etant donné l'amitié traditionnelle entre Russes et Serbes, les autorités américaines voyaient dans ce contrôle le premier pas vers la division du Kosovo, avec la région du nord qui aurait sûrement été absorbée par Belgrade. Par conséquent, ils se sont fortement opposés aux prétentions russes.

Frustré par ce refus et « *pour démontrer qu'il n'était pas 'un mendiant avec la bombe atomique entre les mains'* », le président Eltsine a donné son consentement à l'exécution d'un plan secrètement mis en place entre Milosevic et certains militaires russes pour l'occupation militaire du nord du Kosovo. Le 11 juin, les troupes russes de la Sfor⁵¹ se sont rendues à Pristina, où – accueillies comme des libérateurs – elles ont occupé l'aéroport, dans le but de créer une tête de pont pour faire arriver environ 10.000 parachutistes nécessaires pour s'emparer des zones destinées à la Serbie. Cependant, la décision de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Roumanie d'interdire à l'aviation russe le survol de leurs territoires a rendu inefficace le plan russo-serbe. Sans nourriture ni eau ni carburant, les Russes ont dû nécessairement entamer les négociations pour trouver un compromis ; ce dernier fut trouvé avec l'accord d'Helsinki, selon lequel un contingent de 36000 russes aurait été engagé soit pour l'occupation de l'aéroport de Pristina, soit dans les zones américaine, française et allemande, tout en restant sur le contrôle de leurs propres officiers.⁵²

Avant la conclusion de l'accord, la tension avait été très forte, jusqu'au point de craindre le déclenchement d'un conflit entre Russes et Occidentaux. En effet, le Commandant de l'OTAN Wesley Clark⁵³ avait ordonné au général Michael Jackson de bloquer la piste d'atterrissage de l'aéroport de Pristina avec les hélicoptères Apache. Heureusement, le général Jackson avait refusé d'exécuter cet ordre.⁵⁴

Cet épisode est emblématique de l'absence d'une vision politique unitaire entre les Etats du Groupe de contact. Or, l'action politique du Groupe de contact a nécessairement souffert de la divergence de perspectives entre les Russes et les Américains, les premiers gardant toujours leur traditionnelle attitude pro-serbe, les autres ne faisant pas de mystère de leur sympathie pour les Albanais kosovars ; une divergence encore plus grave si l'on considère que les deux attitudes (américaine et russe) venaient d'une prise de position, d'une

⁵¹ La Sfor est la force de stabilisation déployée en Bosnie-Herzégovine.

⁵² Joze Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi 2002, page 642-643.

⁵³ Défini par Giulio Marcon « une sorte de nouveau 'Doctor Strangelove' ». Giulio Marcon, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Asterios Editore 2000, page 60.

⁵⁴ « (...) en lui répondant sèchement n'avoir aucune intention de déclencher la troisième guerre mondiale pour sa cause ». Pirjevec, *op. cit.*, page 643.

représentation simpliste qui réduisait une réalité très complexe à un schéma de « *good and bad guys* »⁵⁵. Evidemment, toute action du Groupe de contact a souffert de ce manque d'objectivité et de cette incapacité à élaborer un projet commun. En ce sens, encore une fois, l'ambiguïté et l'imprécision de la résolution 1244 n'ont pas été exploitées dans toutes leurs potentialités. Plutôt, chaque partie a tenté de s'attacher aux clauses les plus favorables à sa propre vision :

« *Toutes les références normatives à caractère opérationnel, y compris les annexes à la résolution, se sont révélées des sources inépuisables d'ambiguïté ou de véritable bluff. Des ambiguïtés qui ont engendré différents compromis qui ne sont jamais arrivés à donner de la stabilité, mais seulement à créer les prémisses d'autres instabilités* ». ⁵⁶

b. L'entrée des troupes de la KFOR et la vengeance albanaise

Quoi qu'il en soit, entre le 11 et le 12 juin, les premières troupes de la KFOR ont commencé à entrer au Kosovo, selon les dispositions de l'Accord militaro-technique de Kumanovo qui prévoyait le retrait progressif des forces serbes et l'entrée simultanée des troupes de la KFOR.⁵⁷ Cependant, auparavant – c'est-à-dire après la signature des Accords de paix et avant de se retirer - les forces serbes s'étaient lancées dans un dernier déferlement de violence, en anéantissant tout ce qu'ils rencontraient sur leur chemin et en prenant de nombreux otages.⁵⁸

Toutefois, la fin des bombardements ne signifia pas la fin des violences. Alors que les troupes serbes se retiraient et que celles de l'OTAN entraient, la vengeance albanaise débuta : une vengeance féroce, que l'on a assimilé à un retour aux règles du Code archaïque de Lek

⁵⁵ Pour utiliser une expression très à la mode dans l'actuelle rhétorique washingtonienne.

⁵⁶ Fabio Mini, *op. cit.*, page 225.

⁵⁷ La description faite par le Général italien Mauro del Vecchio, à la tête des bersagliers italiens, est terrifiante : « *A Pec nous avons trouvé une ville fantôme : partout il y avait des destructions et l'odeur des cadavres. Je n'avais rien vu de pareil, même pas quand j'avais dirigé les soldats à Sarajevo* ». Des villages entiers avaient été effacés, les villes plus détruites étant celles du Kosovo occidental, Pec, Djakovica, Decani, Prizren. Toni Fontana, « *Entrano le truppe* », in Marzo Magno Alessandro (dir), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001: i fatti, i personaggi, le ragioni*, Il Saggiatore, Milano 2001, pages 358-359.

⁵⁸ Le phénomène des « *desaparecidos du Kosovo* » n'est pas encore clair, chaque partie réclamant le retour de ses propres disparus. Cette question a été longtemps aggravée par l'attitude de non-collaboration de Belgrade, qui niait le caractère des prisonniers de guerre de Albanais kosovars, en persistant à considérer le Kosovo comme une question interne et donc en traitant les « *prisonniers* » comme des « *terroristes internes* » (même s'ils ont souvent accepté de les libérer contre paiement d'une rançon).

Dukagjin⁵⁹, qui établissait « *la revanche du sang* »⁶⁰, et donc l'obligation pour les proches de « *reprandre le sang versé par les leurs* ».⁶¹

Il s'agit d'un moment très important pour le sort de la mission internationale. D'abord, la lenteur avec laquelle la marche des troupes de l'OTAN s'est déroulée a été fatale pour le début de la KFOR : *de facto*, la KFOR n'a pas du tout réussi à empêcher la vengeance albanaise et à garantir un niveau minimum de sûreté. Les combattants albanais de l'UÇK, descendus de leurs cachettes dans les montagnes, se sont acharnés contre les serbes, les roms et les membres d'autres communautés minoritaires, et contre les lieux sacrés et les monastères de l'Eglise serbe orthodoxe. Toute cette violence avait un but politico-démographique clair : un Kosovo ethniquement pur. En novembre 1999, les estimations comptaient environ 200.000 serbes et 50.000 roms forcés à fuir du Kosovo, tandis qu'environ un million de réfugiés albanais y étaient rentrés.

A ce propos, il faut souligner un point : selon les Accords de paix, la KFOR avait été constituée avec « une participation substantielle de l'OTAN ». En substance, donc, l'OTAN de partie prenante d'un conflit devenait tout à coup un pacificateur au dessus des parties. Les Serbes, tout autant que les Albanais n'ont pas cru à cette transformation. Le Général Mini lui-même soutient :

*« L'intervention alliée avait signalé aux forces kosovares de l'UÇK que l'Occident était aligné avec eux. De plus, elles se sentaient comme les infanteries de l'OTAN, en partie car certains leaders de l'alliance le leur avaient fait croire. Ainsi, après les massacres commis par les Serbes à l'encontre des Albanais, avant, pendant et même après l'entrée des troupes de la KFOR, on assisté aux massacres et aux violences des milices albanaises kosovares contre les Serbes, les roms et les albanais modérés eux-mêmes ».*⁶²

⁵⁹ Le « Kanun de Lek Dukagjin » est le plus important de tous les codes comportementaux qui réglaient la vie de la population albanaise *ghëg* autrefois. Il s'agit d'un code transmis oralement, dont la transcription écrite a été réalisée seulement au XIX siècle. Les principes fondamentaux de ce code sont : « *l'honneur personnel ; l'égalité des personnes ; la liberté de se comporter en conformité avec son propre honneur, respectant les limites de la loi et sans devoir se plier aux ordres de quelqu'un d'autre ; la parole d'honneur* ». Malcolm Noel, *Storia del Kosovo*, Bompiani, Milano 1998, page 47-48.

⁶⁰ Paragraphe 598 says : « *An offense to honor is not paid for with property, but with the spilling of blood or by a magnanimous pardon (through the mediation of good friends)* ». Paragraph 597 says: « *An offense to honor is never forgiven* ». *It is enough to dishonour a man by calling him a liar in front of a group of other men. Regarding blood revenge, the Kanun says: Blood is never unavenged* », (Paragraph 917). Jessica Johnsson, « International assistance to democratisation and reconciliation in Kosovo », page 59.

⁶¹ Ce code a toujours été appliqué même aux conflits entre clans et familles kosovares. Toutefois, pendant les années de la lutte contre le régime de Milosevic, l'intellectuel albanaise Anton Çetta avait réussi à pacifier ces conflits, retrouvant dans l'ancien code les éléments de réconciliation et promouvant « *le pardon du sang* ». Cependant, l'un de ses points les plus forts de l'argument de Çetta était la nécessité de concentrer les efforts contre l'ennemi commun, Milosevic. Une fois cette nécessité écartée, les clans albanais *kovovars* ont aujourd'hui repris leurs luttes internes.

⁶² Fabio Mini, *op. cit.*, page 214.

D'ailleurs, le point central à comprendre est celui de savoir si l'incapacité de l'OTAN a empêché les violences albanaises a été due seulement à des problèmes logistiques ou s'il n'y a pas eu de la part des forces de l'OTAN une tendance – même inconsciente – à justifier la revanche albanaise. Les Occidentaux - Américains et Anglais en particulier - avaient combattu sous le signe d'une représentation manichéenne des rôles. De facto, dans l'immédiat après guerre, le renversement des rapports de force avait mis tout à coup les forces de l'OTAN dans la position de devoir défendre « leurs ennemis » - les Serbes – contre les agressions de « leurs alliés » - les combattants de l'UÇK. D'ailleurs, même si on ne veut pas accepter ce type de lecture, il est inévitable de souligner qu'il y a eu une erreur stratégique : probablement, les dirigeants politiques américains qui entretenaient depuis longtemps des relations très étroites avec les chefs de l'UÇK auraient pu prévoir une réaction de ce type.

A ce propos, les personnes interviewées dans le cadre de notre recherche ont exprimé des avis très différents. Eric Chevallier ne nie pas que la KFOR ait été perçue comme une force « libératrice », mais met l'accent sur le fait qu'elle l'était objectivement car, au Kosovo, Milosevic avait instauré un « régime d'oppression ». Cela dit, d'après lui, il n'existe aucune raison objective de penser qu'il y ait eu de la part de l'OTAN une volonté d'appuyer ou même de laisser faire les violences albanaises. De plus, l'impuissance de la KFOR vis-à-vis de son rôle de force de protection aurait été « relative », une partie de la protection étant « assurée, même si elle ne le fut pas pour tout le monde ». La réalité, encore selon le docteur de Médecins du Monde, est que « quelque soit le nombre de troupes, on n'arrive jamais à protéger individuellement 24 heures sur 24 heures des personnes qui sont mêlées au reste de la population et, de plus, dans une situation où il y a tant de haine accumulée ». En ce sens, le rôle d'une force de stabilisation ne peut être que d'éviter les grandes dérives collectives, rôle que - à son avis - la KFOR a quand même réussi à assurer.⁶³ Quant à la perception que les Serbes avaient de la KFOR, Toni Fontana rapporte que ces derniers ne faisaient pas confiance aux militaires de l'OTAN, mais comptaient seulement sur les Russes.⁶⁴ D'ailleurs, la journaliste serbe Biserka Ivanovic soutient que les Serbes kosovars n'étaient pas en position de voir la KFOR comme une ennemie, parce que, bon gré, mal gré, elle était la seule qui pouvait les protéger.⁶⁵

Le Général Fabio Mini est d'un avis complètement différent de celui d'Eric Chevallier. D'après le Général, les forces de la KFOR ont mis longtemps pour sortir de « l'ambiguïté et de la complicité involontaire où les rôles de libérateurs et d'hôtes, assignés par les albanais,

⁶³ Voir « Entretien avec Eric Chevallier », annexe n. 1.

⁶⁴ Toni Fontana, *op. cit.*, page 366.

⁶⁵ Biserka Ivanovic est une ex-journaliste serbe kosovare qui habite à Pristina.

les avaient reléguées ». Interviewé sur cette affirmation, le Général Mini répond que l'échec de la KFOR dans sa tâche de protection durant l'immédiat après-guerre n'a pas du tout dépendu de questions logistiques ou du simple nombre et type de forces militaires. Cette complicité involontaire aurait été « *seulement euphémiquement involontaire* » ; ou mieux, elle aurait été « *involontaire* » pour certaines nations (qui ont participé soit au processus politico-administratif, soit à celui de la sécurité).

*« D'autres nations, ou des individus qui disent représenter des nations, n'ont pas eu de scrupules à alimenter les haines, à promettre des avantages et à favoriser des solutions improbables. La sécurité et le contrôle du territoire sont donc des fonctions étroitement liées même à ces attitudes qui se développent de manière indépendante et même opposées aux efforts militaires et de reconstructions des idéalistes peu nombreux et pleins de bonne volonté ».*⁶⁶

Il est très difficile de prendre position sur ce sujet. Cependant, objectivement, l'entrée des troupes de l'OTAN au Kosovo n'a pas du tout signifié la prise de contrôle du territoire et en même temps cette incapacité à accomplir cette tâche a laissé la place aux combattants de la KFOR pour déchaîner leur vengeance. (Dire que de la part des forces militaires il y avait une attitude permissive vis-à-vis de violences albanaises peut sembler exagéré). D'ailleurs, il est vrai – comme le Général Mini le dit - que certains gouvernements avaient eu, au cours des toutes dernières années de la crise du Kosovo, une attitude pro-albanaise qui a sûrement exercé une certaine influence sur la manière dont l'immédiat après-guerre a été pensé (ou non pensé) et géré. Ainsi, Biserka Ivanovic soutient d'une part que les causes de l'incapacité des troupes de la KFOR à protéger les Serbes n'ont pas pu être seulement de type logistique. A son avis, on dirait qu'elles n'ont pas reçu d'ordres opportuns de leurs supérieurs. D'après elle, cela s'explique par la perception que l'Occident avait eu de la guerre et par le fait qu'il a fallu du temps pour que les troupes comprennent ce qui se passait et qui avait vraiment besoin de protection. D'autre part, en tant que citoyenne serbe, elle avoue s'être sentie plus en sécurité avec la présence de la KFOR.

D'ailleurs, la question centrale semble être celle de la représentation que les plus hauts rangs politiques et militaires occidentaux avaient du conflit kosovar. En ce sens, même Eric Chevallier reconnaît que le personnel de la MINUK est arrivé au Kosovo en portant un schéma de représentation de la guerre qui voyait les Serbes comme les bourreaux et les Albanais victimes :

⁶⁶ Voir « *Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini* », annexe n. 2.

*« Ce qui explique – je n’ai pas dit justifié – qu’il nous faudra quelques semaines pour prendre pleinement conscience, au sens premier du terme, que nous avons désormais à faire face aux exactions souvent terribles contre les Serbes (...). Il faudra un peu de temps pour adapter psychologiquement notre – en tout cas ma-représentation mentale de la situation, pour réaliser qu’il se passe désormais non pas quelque chose qui serait un miroir de la purification ethnique par un gouvernement central, mais qui constitue une violence ethnique tout aussi inacceptable ».*⁶⁷

Au-delà de ce débat, il est inévitable constater que l’incapacité de la KFOR à empêcher la vengeance albanaise a constitué la première violation du mandat international, en démontrant dès le début la difficulté de l’engagement pris.

D’ailleurs, il est aussi clair que le Kosovo aurait représenté un défi considérable pour n’importe quelle force, à cause de son grand degré de multiethnicité en termes non seulement de nombre de communautés mais surtout en termes de niveau de brassage. Dans ces conditions, la stratégie adoptée par la KFOR pour dépasser cette phase anarchique a été double : d’un côté, on a entamé les pourparlers avec les chefs de l’UÇK, de l’autre on a accepté la tactique de la défense collective. Pour ce qui concerne le premier point, le 19 juin, le général Jackson et le chef politique de l’UÇK Hashim Thaçi ont signé un accord qui fixait la fin des hostilités, la collaboration dans l’action de déminage, la consigne progressive des armes, la démilitarisation de l’UÇK et sa transformation en un corps de protection civile sur le modèle de la « National Guard » américaine.⁶⁸ Il s’agit d’un passage important dont les résultats seront analysés plus loin dans ce travail. Pour l’instant, il suffit de remarquer que même cet accord est né sous le signe de l’absence d’un plan sérieux : d’un côté, la déclaration de principe pour l’admissibilité des anciens membres de l’UÇK en un corps de protection civile (CPK) établissait une sorte de partenariat entre ce dernier et l’OTAN, de l’autre une directive du Représentant spécial définissait le CPK comme un simple corps de protection civile. De plus, il ne faut pas oublier que l’Accord militaro-technique avait prévu le retour d’un certain nombre de forces serbes au Kosovo, mais le nouvel Accord pour la transformation de l’UÇK se révélera bientôt – surtout par la façon dont il sera exécuté – incompatible avec le retour de forces serbes.

D’ailleurs, l’autre manœuvre de l’OTAN pour bloquer la vengeance albanaise a consisté

⁶⁷ Eric Chevallier, « Construire la paix : retour sur le Kosovo », *Esprit*, Juin 2001, n. 6.

⁶⁸ La démilitarisation de l’UÇK avait déjà été prévue par le G8 de Petersberg et donc insérée dans l’annexe n. 2 de la résolution 1244.

en l'acceptation du principe de la défense collective, planifiée par le grec Yannis dans un « agenda pour la paix et la coexistence ». En effet, étant donné le brassage ethnique dans ce territoire, la défense des communautés serbe et rom ne pouvait que passer par la stratégie collective. Toutefois, cela n'a pas été un choix facile, premièrement à cause de ses conséquences politico-idéologiques : en substance, le résultat aurait (et a) été la création d'enclaves et donc d'un Kosovo organisé sur une base ethnico-communautaire, ce qui se posait en fort contraste avec le but de création d'une société multiethnique. De plus, comme Eric Chevallier le rappelle, l'acceptation de cette stratégie a été davantage compliquée par le fait que la demande de défense collective venait de Belgrade, ce qui rendait « *la négociation sur ce sujet encore moins facile* ». En ce sens, les Albanais craignaient que cette demande soit la première étape vers une partition du Kosovo, dont une partie resterait *de facto* sous le contrôle politique de Belgrade.

Pourtant, M. Chevallier lui-même définit le retard dans l'acceptation de cette tactique comme « *une erreur stratégique* ». ⁶⁹

A nos yeux, une fois expliquées les raisons qui rendaient ce choix compliqué, la pire des erreurs dans ce domaine a été réalisée après, quand la mission internationale n'a pas été capable de trouver les moyens de sortir de la réalité des enclaves, les minorités non-albanaises (notamment serbe et rom) étant encore prisonnières au Kosovo.

c. La prise de contrôle du territoire et du pouvoir par les Albanais

Or, d'un point de vue politique, la donnée fondamentale est que cette période de chaos a servi à l'UÇK à prendre le contrôle du territoire et à se transformer en chef politique. En effet, avant, pendant et après la signature de l'Accord avec le général Jackson, les combattants albanais se sont partagé toutes les places du pouvoir local, prenant possession de l'immense majorité des mairies. Hashim Thaçi, chef du gouvernement provisoire de l'UÇK créé en avril 1999, avait toujours donné une grande importance au pouvoir local et avait par conséquent planifié, déjà pendant la guerre, la conquête de 27 mairies sur 29 présentes.

Une mission d'experts conjointe du Conseil d'Europe et de l'OSCE a relaté avoir trouvé début août des structures administratives de l'UÇK dans toutes les municipalités. En ce qui concerne l'organisation de la mairie, un rapport de l'« *International Crisis Group* » porte une

⁶⁹ Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », Annexe n. 1.

grande attention au fait que les maires choisis par le gouvernement provisoire de Thaçi n'étaient pas forcément des anciens combattants de l'UÇK.⁷⁰ A notre avis, cette remarque semble ne pas prendre en considération le véritable caractère de l'UÇK, qui plus qu'une armée bien organisée était une sorte de cartel de différents groupes dont le lien était constitué non seulement par le but politique, mais surtout – comme toujours au Kosovo – par les rapports claniques et familiaux. Ce rapport apparaît oublier la nature de l'UÇK en particulier quand il se pose la question de savoir si le maire aurait été responsable seulement vis-à-vis du ministre des administrations locales de Pristina, ou des membres plus puissants du Corps de Protection du Kosovo (CPK). Le fait est que les deux options ne sont pas du tout incompatibles, ces structures n'étant, toutes deux, qu'un dérivé de l'UÇK. Par conséquent, souligner que les maires n'étaient pas forcément des anciens combattants n'a aucun sens, et – étant donné la nature de l'UÇK - cela n'ajoute rien à leur représentativité.

Arrivés dans les municipalités qui leur ont été assignées, les fonctionnaires onusiens se sont trouvés dans une impasse : les maires albanais auraient pu accepter une forme d'aide, de collaboration de la part des « internationaux » ; toutefois ils n'avaient aucune intention de se mettre dans une position de subordonné.⁷¹ Or, la mission internationale ne pouvait pas accepter cette situation, son mandat étant d'assurer une administration intérimaire et de créer de nouvelles institutions démocratiques. *De facto*, les municipalités instaurées par l'UÇK souffraient de nombreuses limites que les rendaient incompatibles avec le but de la mission. Tout d'abord, elles manquaient de légitimité, et donc de base démocratique, n'ayant pas été élues, mais imposées. De plus, elles n'étaient pas représentatives : non seulement (et évidemment) par rapport aux minorités non-albanaises, mais aussi par rapport aux partis et groupes politiques non liés à l'UÇK. En dernier exemple, il faut souligner qu'à partir de 1989, le régime de Milosevic avait exclu la communauté albanaise de tout poste de la haute administration. En conséquence, une autre limite des municipalités albanaises était que ses « fonctionnaires » n'avaient souvent eu aucune expérience d'une véritable administration, excepté dans les structures parallèles. Par ailleurs, il y avait aussi un problème objectif de manque de compétences de ces « fonctionnaires ».

Au niveau administratif « général » –au Kosovo - le même discours s'appliquait aux relations avec le gouvernement provisoire créé par Hashim Thaçi en avril 1999. De plus, cette situation était compliquée par le fait qu'à côté de, et souvent en contraste avec les nouvelles

⁷⁰ International Crisis Group, « Waiting for UNMIK : local administration in Kosovo », ICG Balkans Report N. 79, Prishtinë/Priština, 18 October 1999.

⁷¹ Le raisonnement des membres de l'UÇK est expliqué en simples mots par Eric Chevallier : « *On a libéré notre pays avec les armes, on est chez nous, nous représentons l'autorité légitime. Vous êtes bien gentils, vous avez le droit de vous asseoir dans un certain nombre de bureaux officiels mais nous, on fait tourner le pays* ». Eric Chevallier, « Construire la paix : retour sur le Kosovo », *Esprit*, Juin 2001, n. 6.

structures établies par l'UÇK, il existait l'ancien gouvernement parallèle de la Ligue Démocratique du Kosovo (LDK) de Hibrhim Rugova, le leader du mouvement non-violent qui avait dominé la scène politique kosovare au début des années 90.

D'ailleurs, tandis que tout le Kosovo subissait ce processus d'albanisation dans le chaos, le processus inverse se vérifiait au nord du fleuve Ibar, où la majorité des serbo-kosovars allait se concentrer. La KFOR a été incapable d'empêcher ce qui allait bientôt se révéler une partition de cette région qui a maintenu un rapport exclusif avec Belgrade.⁷²

3. La lutte de la MINUK contre les institutions parallèles

La démocratisation du Kosovo constituait un défi d'une énorme envergure pour au moins deux raisons. Tout d'abord, comme le rappelle l'intellectuel albanais kosovar Veton Surroi, le Kosovo n'avait jamais connu la démocratie, ayant vécu pendant cinquante ans sous le communisme et dix sous un régime de ségrégation imposé par Milosevic.⁷³ De plus, ce dernier avait renvoyé les Albanais de tous les postes de la haute administration, monopolisée dès lors par la minorité locale serbe. Cependant, immédiatement après la guerre ces dirigeants serbes s'étaient enfuis en Serbie, laissant le Kosovo sans classe dirigeante. En ce sens, du côté de la communauté albanaise, il existait un problème objectif de manque de compétences,

⁷² « Certains soulignent la responsabilité de la mission française de la KFOR dans la division en deux de cette ville car ses soldats ont bloqué le fleuve, érigé un poste de contrôle et n'ont pas permis aux Albanais de le dépasser pour aller au nord ; d'autres soutiennent que les actions françaises ont aidé à prévenir un exode total des Serbes du Kosovo ». Richard Caplan, *op. cit.*, page 49.

⁷³ « Clearly, in the next five years Kosovo is not going to be an exemplary democracy or have a prosperous economy. The reasons for this are simple. Kosovo never was a democracy. It never had a market economy... It is undergoing a transition after fifty years of communism and ten years of apartheid-like Serbian domination and destruction of war ». Veton Surroi, « The Future of Kosovo », *Internationale Politik*, vol. 2, summer 2001.

l'expérience des années d'institutions parallèles ne pouvant pas vraiment compter.

Il était donc illusoire de penser que ce territoire aurait pu devenir une véritable démocratie dans un bref délai. Le premier obstacle était de type culturel, relatif à la mentalité : il fallait amener tous les Kosovars (les Albanais, les Serbes et les autres minorités) à « penser la démocratie ».

Un deuxième obstacle découlait de la question centrale du statut du Kosovo. Toutes les études sur la démocratisation partagent l'idée qu'une entité clairement définie et des frontières incontestées constituent les deux conditions nécessaires à la réussite du processus de démocratisation.⁷⁴ Le Kosovo ne remplit aucune des deux conditions.

Les difficultés décrites jusqu'ici sont causées par la réalité locale. Toutefois, à ce panorama s'ajoute ce que nous avons identifié comme la limite majeure de toute l'action internationale au Kosovo : le manque de projet. Comme nous l'avons précédemment évoqué, la guerre avait été menée pour éliminer l'*enfant terrible des Balkans*, Milosevic. Pour ce qui concerne la démocratisation durant l'après-guerre, il n'y avait eu – encore une fois – aucune planification. La résolution 1244 mandatait la mission civile pour assurer une administration intérimaire et la construction des institutions locales, pour que les Kosovars puissent jouir d'une autonomie substantielle et d'une vie pacifique. Cependant, derrière cette expression, il n'y avait pas de programme précis.

Cela dit, le choix de la mission internationale a été de privilégier une stratégie institutionnelle pour la construction de la démocratie, au détriment d'une stratégie de réconciliation. Les Nations unies semblent donc s'être engagées dans la voie de la « *democracy without democrats* », selon laquelle la démocratie sera atteinte « *à travers la transformation institutionnelle, avec le but d'obliger les participants à s'adapter aux règles démocratiques et à établir la démocratie comme 'the only game in town'* ».⁷⁵ Une doctrine qui donne une grande importance aux élections : une fois les élections organisées et les institutions instaurées, la démocratie pourra suivre toute seule.

En revanche, la voie de la réconciliation a été poursuivie avec moins de conviction. Au Kosovo il a clairement manqué ce que l'on appelle la « justice de transition », par exemple des mesures comme les commissions de vérité (*truth commission*) ou les réparations de guerre. Quant au retour de réfugiés et des personnes déplacées, qui constitue un moyen prioritaire de réconciliation, de même qu'un indicateur de son succès, les résultats n'ont certainement pas été des plus brillants. D'ailleurs, il est aussi vrai que le sujet de la « réconciliation » posait des difficultés certaines au Kosovo de l'après-guerre, parce

⁷⁴ Jessica Johnsson, « International assistance to democratisation and reconciliation in Kosovo », page 48.

⁷⁵ *Ibidem*, pages 23-30.

qu'automatiquement associé au concept tabou du pardon.

Nous allons donc maintenant analyser plus en détails la stratégie de démocratisation entreprise par la mission internationale, à partir de la lutte contre les institutions parallèles.

a. L'accord pour la « *Joint Interim Administrative Structure* » (JIAS)

Face au partage des postes du pouvoir réalisé par les Albanais, les alternatives pour la MINUK était au nombre de deux. D'une part, elle aurait pu choisir d'ignorer les structures albanaises kosovares et d'éloigner du pouvoir les militants de l'UÇK. Toutefois cette stratégie aurait fait augmenter de façon vertigineuse la tension, sans compter que les fonctionnaires onusiens – qui dans une majorité écrasante ne connaissaient pas bien la réalité et encore moins les langues locales - avaient *de facto* besoin de la collaboration des fonctionnaires locaux. D'autre part, elle pouvait choisir – comme elle l'a fait - la voie de l'implication et de la collaboration avec les structures parallèles albanaises. C'est le Représentant spécial Bernard Kouchner qui a été le partisan le plus convaincu de cette politique de l'association des Kosovars à la reconstruction de la région. Une politique qui a dû passer au travers des critiques de ceux qui considéraient trop faible l'approche choisie par Bernard Kouchner vis-à-vis de l'UÇK.⁷⁶

Au début la MINUK, même sans s'engager dans la première voie, a procédé d'une manière hésitante⁷⁷, et la seule initiative de cette période a été la création du « *Kosovo Transitional Council* ». Cette institution constituait une sorte de parlement embryonnaire doté exclusivement de fonctions consultatives, son but étant de permettre une (quelconque) forme de dialogue entre les différents courants politiques kosovars et, entre elles et la MINUK. La création de cet organe avait été précédée par un effort de persuasion pour faire rentrer de Rome Ibrahim Rugova, qui craignait pour sa vie et celle des siens⁷⁸ : d'ailleurs sa présence était nécessaire pour que la scène politique kosovare ne soit pas monopolisée par les hommes de l'UÇK.

Cependant, les relations entre les différents courants politiques kosovars se sont révélées difficiles dès le début : d'une part, l'LDK, le parti de M. Rugova, réclamant d'être le seul

⁷⁶ A ce propos, M. Chevallier soutient que ce type de critiques semble avoir oublié l'aura locale et internationale dont l'UÇK jouissait à l'époque, aussi bien que d'avoir négligé le principe de réalité. Eric Chevallier, « Construire la paix : retour sur le Kosovo », *Esprit*, Juin 2001, n. 6.

⁷⁷ Marcus Brand parle de « six mois d'improvisation ». Marcus Brand, « The development of Kosovo institutions and the transition of authority from UNMIK to local self-government », page 3.

⁷⁸ Bernard Kouchner, *op. cit.*, page 148

légitimé à représenter le peuple kosovar⁷⁹, s'est refusé à participer aux réunions à moins que tous les partis du Parlement de la République de Kosova n'y soient représentés. D'autre part, les délégués serbes se sont retirés suite au massacre de 14 Serbes kosovars.⁸⁰ Le 25 août 1999, le KTC s'est réuni avec la participation de tous les leaders politiques majeurs. Néanmoins, il était évident que cet organe était perçu comme une scène de la propagande politique, plutôt que comme un véritable mécanisme pour participer au *policy-making* de la MINUK et ses membres ne sont jamais parvenus à établir un véritable programme politique.

Dans les mois suivants, la MINUK s'est engagée d'une manière plus décisive dans la voie de la coopération avec les acteurs locaux, dans la conscience que seule cette stratégie lui aurait permis de gagner le soutien des populations et surtout des élites kosovares. En décembre 1999, le Représentant spécial Bernard Kouchner a réussi à négocier un accord avec les trois leaders politiques albanais kosovars majeurs⁸¹ pour la création d'un système administratif conjoint (« *Agreement on a Kosovo-Unimk Joint Interim Administrative Structure* », JIAS).⁸²

Le but principal de cet accord était l'intégration des structures administratives parallèles dans un système de collaboration entre ces dernières et la MINUK, système qui devait constituer la première étape vers la création des « formes d'auto-gouvernement ».⁸³ Pourtant, cette coopération n'était pas censée être égalitaire. Avec la création du JIAS le deuxième Pilier de la MINUK n'avait pas disparu : d'un côté, il y avait les nouvelles structures cogérées par deux « co-administrateurs », un représentant local et un international ; de l'autre, les organes du deuxième pilier de la MINUK, qui gardaient *de facto* tout leur pouvoir politique. L'autorité restait cependant entre les mains de la MINUK. Une preuve de ce constat vient du

⁷⁹ En 1991, le mouvement albanais kosovar géré par Rugova avait organisé des élections clandestines qui avaient élu le Parlement de la République de Kosova.

⁸⁰ Ensuite, ils y sont rentrés pour proposer leur projet de création de cantons au Kosovo, qui a été immédiatement rejeté par les membres albanais du KTC. Marcus Brand, « The development of Kosovo institutions and the transition of authority from UNMIK to local self-government », page 12.

⁸¹ Ibrahim Rugova, leader du LDK, Hashim Thaçi, chef politique de l'UÇK et Rexhep Qosja, ancien membre du LDK qui avait ensuite créé une coalition multipartite (LBD). Avant les élections, l'LBD apparaissait comme étant le troisième parti kosovar : toutefois, en 2000, il a décliné rapidement et Qosja a abandonné la vie politique.

⁸² Pour l'occasion, M. Kouchner a pu exploiter la satisfaction des élites albanaïses kosovares devant la promulgation du règlement n.1999/24 qui – comme on le verra dans les prochaines pages de ce travail – mettait fin à la diatribe sur le droit applicable au Kosovo de l'après-guerre.

⁸³ « *J'ai donc proposé, au cours d'innombrables rencontres, d'associer dans un fonctionnement régulier les représentants des diverses communautés qui composaient ou déchiraient la province. Je voulais toutes les intégrer dans un processus dynamique de reconstruction et de gestion. Le partage des compétences devait permettre de les rendre acteurs, certes, mais aussi responsables, c'est-à-dire comptables à égalité avec la communauté internationale : partenaire dans le succès comme dans l'échec. Autre avantage de ce co-pilotage : permettre aux Kosovars de se familiariser avec les responsabilités administratives dont ils avaient été éloignés dix ans durant le pouvoir de Milosevic. Dans la perspective de l'« autonomie substantielle » prévue, dans l'approximation, par la résolution 1244, cet apprentissage était indispensable* ». Bernard Kouchner, *op. cit.*, page 327.

fait que cet accord est entré en vigueur seulement après sa réception par un règlement du Représentant spécial, l'accord lui-même n'ayant aucune valeur légale sans cette réception. De plus, sans consulter les trois leaders albanais, la MINUK a inséré dans la JIAS les assemblés et les pouvoirs exécutifs serbes du nord du Kosovo, même si cet accord ne le prévoyait pas expressément.⁸⁴

En effet, le plus réticent à accepter la dissolution des structures parallèles a été le modéré Rugova, qui prétendait suspendre simplement les activités du « Parlement du Kosova ». D'ailleurs, si Rugova, face aux fortes pressions occidentales, a été obligé de déclarer dissoutes toutes « ses » institutions, Bukoshi - chef du gouvernement en exil pendant les années 90 - malgré une première acceptation, a toujours refusé de transférer à la MINUK les sommes collectées au sein de la diaspora.⁸⁵

La structure du JIAS était composée par diverses institutions. Le Conseil Administratif Intérimaire (CAI) était l'organe politique le plus important, réunissant Rugova, Thaçi et Qosja (donc les trois signataires de l'accord), un représentant serbe et trois des quatre chefs des piliers de la MINUK (celui de l'UNHCR ayant seulement statut d'observateur). Dès le début, la participation du délégué serbe a présenté nombreuses difficultés : le Conseil National Serbe (CNS) sous l'égide de l'évêque Artemije a accepté de participer aux travaux du CAI seulement après la signature d'un accord qui faisait de nombreuses concessions à la communauté serbe.⁸⁶ Dans le jeu politique du Kosovo de l'après-guerre, chaque « avantage » accordé à une partie provoque la réaction épouvantée de l'autre qui, à son tour, tente d'imposer de nouvelles conditions. Face aux concessions au bénéfice du CNS, Thaçi s'est retiré du CAI, pour y rentrer seulement après avoir obtenu la promesse de la MINUK que la proposition serbe de « création de cantons » ne serait jamais acceptée.

Au niveau opérationnel, ce Conseil a *de facto* assumé plus de fonctions que prévu à l'origine : en ne se limitant pas à exercer un rôle de conseil exécutif, il est plutôt devenu une sorte d'organe législatif, le Représentant spécial ayant pris l'habitude de « faire approuver » par ce corps les règlements de la MINUK. En même temps, ses membres ne se sont jamais

⁸⁴ Ensuite, la majorité des représentants serbes a refusé de rentrer dans cette organisation, une minorité le fera uniquement à titre d'observateur. Toutefois, le but de notre remarque est seulement de démontrer que le pouvoir de décision restait dans les mains des fonctionnaires onusiens.

⁸⁵ Installé à Stuttgart, Bukoshi avait coordonné la propagande albanaise kosovare à l'étranger et la création d'une taxe de 3% des revenus des « compatriotes » émigrés, taxe qui a été fondamentale pour le système économique parallèle albanais kosovar, Jose Pirjevec, *op. cit.*, page 558.

⁸⁶ En particulier, le « Joint UNMIK-SNC Understanding » entre autres mesures prévoyait : la création d'une Task Force (Groupe de Projet) spéciale de la police de la MINUK pour protéger la communauté serbe ; l'augmentation du nombre de policiers serbes entraînés et déployés dans les zones à majorité serbe ; la désignation de juges internationaux dans chaque cour fédérale, un engagement majeur pour le retour des réfugiés serbes ; l'institution de près de 20 bureaux locaux pour l'administration des enclaves serbes. (Le texte de cet accord est disponible sur le site internet de la MINUK, à la page <http://www.unmikonline.org/press/press/pr282.html>).

montrés satisfaits, réclamant de pouvoir jouer un rôle politique majeur.⁸⁷

Le Conseil de Transition du Kosovo (CTK), première institution en termes chronologiques, a vu tripler le nombre de ses membres, le but étant de donner une voix à toutes les réalités politiques et ethniques kosovares. Pour cette raison, il était composé par onze représentants de tous les partis supposés avoir un certain soutien populaire, trois membres des plus grandes communautés religieuses (musulmans, chrétiens orthodoxes et catholiques), onze de la société civile et sept des minorités ethniques (Serbes, Roms, Bosniaques, Turcs). Dans le projet international, cet organe était censé être une sorte d'embryon de Parlement et – grâce à sa composition – il a été l'institution la plus représentative jusqu'à l'organisation des élections municipales d'octobre 2000. Toutefois, au niveau opérationnel, le CTK, à la différence du CAI, n'a jamais été intégré dans « le processus législatif » de la MINUK et l'ancien Représentant spécial Hans Hækkerup l'a décrit comme un « *club pour discuter du genre le plus sauvage* ». ⁸⁸

Ensuite, l'accord prévoyait des « ministères administratifs », une sorte de prototype de gouvernement autonome. En substance, il s'agissait des bureaux administratifs centraux, chacun géré par deux co-administrateurs, l'un Kosovar, l'autre international. A ce stade, la priorité de la mission internationale était la représentation de toutes les réalités kosovares, parfois au détriment de l'efficacité. Pour cette raison, le nombre de « ministères » a été augmenté de 14 à 20, la formule d'attribution des ministères étant : 5 respectivement au PDK de Thaçi, à l'LDK de Rugova, au LBD de Qosja, deux aux Turcs et aux Serbo-kosovars, un aux Bosniaques. En ce qui concerne les lignes de responsabilité, chaque « ministère » répondait à un des quatre délégués du Représentant spécial.⁸⁹ En ce sens, cette structure met en évidence que les co-administrateurs locaux de ces proto-ministères ne peuvent pas être considérés comme de véritables ministres, car la responsabilité d'appliquer la résolution 1244 restait entièrement entre les mains de leur collègues internationaux. D'ailleurs, plutôt que créer une double structure, les représentants kosovars ont souvent été accolés à une unité de la MINUK.

Au niveau municipal, l'accord pour la JIAS prévoyait que chaque conseil municipal intègre les membres des structures parallèles. Ces conseils étaient de toute façon présidés par un fonctionnaire international. Toutefois, au nord du Kosovo, dans la région à majorité serbe,

⁸⁷ Comme M. Brand le dit, cette attitude démontre que les attentes des leaders albanais étaient très hautes au moment de la signature de l'accord sur la JIAS et qu'ils étaient probablement convaincus qu'ils allaient constituer « le gouvernement du Kosovo ». Marcus Brand, « The development of Kosovo institutions and the transition of authority from UNMIK to local self-government », page 19.

⁸⁸ Jessica Johnsson, « International assistance to democratisation and reconciliation in Kosovo », page 16.

⁸⁹ En particulier, 15 ministères étaient sous la direction du deuxième pilier, 4 sous celle du quatrième et un du troisième.

les administrations parallèles serbes, après avoir accepté le système de la co-gestion, n'ont jamais abandonné leurs liens avec Belgrade.

Quant aux résultats de cette opération, cette formule administrative jointe a sûrement constitué un bon compromis entre une solution de confrontation avec les structures parallèles et l'acceptation du *fait accompli*. De plus, ce mécanisme a permis d'éviter que la rivalité entre les deux mouvements albanais majeurs – LDK de Rugova et ancien UÇK – n'aboutisse vers un conflit ouvert. Toutefois, le succès n'a pas été total, la rivalité étant simplement déplacée du terrain administratif à celui du nationalisme.

b. L'organisation des premières élections (octobre 2000)

Une fois établie la structure du JIAS, l'étape suivante dans l'effort de démocratisation était l'organisation des élections. Dans la Bosnie de l'après-Dayton, les élections de septembre 1996, organisées à six mois du début de la mission, avaient constitué une sorte de « recensement ethnique », puisqu'il n'y avait pas eu suffisamment de temps pour que de nouvelles forces politiques puissent émerger, et les seules existantes étaient des « partis ethniques ». Ensuite, la première session du parlement bosniaque, qui était censé se réunir en octobre, a eu lieu en janvier 1997, car les représentants serbes refusaient de jurer fidélité à une Bosnie unie.⁹⁰

En partie à cause de l'expérience bosniaque, l'approche de la MINUK à l'égard des élections a été plus graduelle : les premiers scrutins ont été organisés en octobre 2000, donc seize mois après le déploiement de la mission, et il s'est agi de consultations municipales, les élections « générales » étant organisées un an après.⁹¹

Le but de ces élections était de modérer l'impression des kosovars d'être sous le contrôle d'une entité externe qui à leur yeux souffrait d'un manque de légitimité, surtout en comparaison avec les institutions parallèles (au moins celles de Rugova, élues clandestinement pendant les années 90). Il est évident que les élections constituaient la première étape du parcours pour l'établissement de formes d'autonomie substantielle, qui représentait l'un des buts principaux de la mission. Pour la première fois, on donnait au

⁹⁰ Roland Paris, « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, vol.22, n. 2, 1999

⁹¹ D'après Caplan, dans le cas bosniaque, l'administration Clinton avait donné beaucoup d'importance à l'organisation rapide des élections pour souligner des résultats positifs à la veille des présidentielles américaines de 1996. Il ajoute que, pour cette raison, l'OSCE, chargée de la supervision des élections bosniaques, avait été surnommée « *Organisation to Save Clinton's Election* ». Richard Caplan, *op. cit.*, page 121.

peuple kosovar la possibilité de s'exprimer démocratiquement. Toutefois, certains commentateurs ont reproché à la MINUK d'avoir agi sous la pression de l'opinion publique et que la vraie priorité à cette époque aurait dû être le rétablissement des conditions minimales de sécurité pour les minorités.⁹² D'autres critiques craignaient qu'il fût trop tôt, que le seul résultat serait la légitimation des seigneurs de la guerre et l'affaiblissement de l'autorité de la MINUK.

De notre point de vue, l'organisation d'élections et l'effort de sécurisation n'étaient pas incompatibles, et le choix de la MINUK de procéder de façon progressive, même si la réalité kosovare présentait encore des conditions imparfaites pour les élections, n'a pas représenté une erreur.⁹³ Cela dit, le retard par rapport à l'expérience bosniaque n'a pas du tout produit les résultats espérés, étant donné que le vote (et le non-vote) a été fondé sur une base ethnique. Ce constat ne constitue pas toutefois une raison pour soutenir qu'il aurait fallu attendre encore. Les peuples des Balkans ont été habitués à penser la politique selon les clivages ethniques au moins depuis le début des années 90 et ce type de raisonnement n'aurait pas été surmonté en l'espace d'un ou deux ans.

Sur le plan pratique, l'organisation convocation des élections était compliquée par le fait que le Kosovo manquait de registres civiques et électoraux. A partir de l'abolition du statut d'autonomie en 1989, la communauté kosovaro-albanaise avait cessé de participer à la vie politique officielle, en boycottant tout recensement et toute élection. De plus, pendant les bombardements de l'OTAN, de nombreux registres avaient été endommagés, et surtout détruits volontairement par les Serbes, leur but étant de modifier le rapport démographique du territoire en leur faveur. L'objectif avait été d'obliger à fuir le plus possible d'Albanais kosovars, en effaçant les preuves de leur « yougoslavité ».⁹⁴ De cette manière, en cas de défaite, Belgrade aurait tenté d'accepter uniquement le retour de ceux qui auraient pu démontrer leur « citoyenneté yougoslave ».

Les opérations de recensement électoral ont été gérées par l'OSCE, en collaboration avec la MINUK⁹⁵. Même si le plan était de procéder en même temps à l'établissement des registres

⁹² Juan Pekmez, « The intervention by the international community and the rehabilitation of Kosovo » (Cluster of Competence, The Rehabilitation of war-torn societies), Centre for Applied Studies in International Negotiations, Geneva, January 2001, page 22.

⁹³ Eric Chevallier se montre très enthousiaste sur la valeur de ces élections : « *le choix retenu de l'inscription précoce du Kosovo dans le développement d'un processus démocratique a contribué de façon majeure à la stabilisation de la situation, et a permis aux Kosovars, toutes communautés confondues, de se tourner vers un avenir qu'ils ont eux-mêmes à construire avec l'appui de la communauté internationale* ». Eric Chevallier, « L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK », *Occasional Papers*, n. 35 Mai 2002.

⁹⁴ Les milices serbes avaient confisqué les passeports et les cartes d'identité, brûlé les registres d'état civil, enlevé les plaques d'immatriculation des voitures en fuite. Noel Malcolm, *op. cit.*, page XIII.

⁹⁵ Pour cette tâche, l'OSCE et la MINUK ont créé une « *Joint Registration Taskforce* ». F. Strazzari, Luis Rodriguez-Pinero Royo, G. Arcadu, B. Carrai, *op. cit.*, pages 79-87.

d'état civil et des registres électoraux, la MINUK, pressée par l'imminence de la date des scrutins, a dû donner la priorité aux registres électoraux, les passeports et les cartes d'identité n'ayant été prêts qu'au deuxième semestre de 2001.⁹⁶ En ce qui concerne la campagne électorale, le Représentant spécial Bernard Kouchner s'est fortement engagé pour encourager toutes les communautés kosovares à se rendre aux urnes, tandis que la MINUK a créé une commission spéciale composée de représentants des partis en lice et des « internationaux », avec le but d'organiser et de superviser les scrutins. Deux sous-commissions, celle des plaintes et recours et celle du monitoring, ont été particulièrement importantes aux yeux d'Eric Chevallier.⁹⁷

La première donnée positive a été le calme dans lequel – le 28 octobre 2000 - les élections se sont déroulées, contredisant tous les discours selon lesquels on pouvait craindre le risque d'un retour à la violence. Quant aux résultats, deux éléments sont à souligner. D'abord, l'LDK a remporté une victoire nette, qui a confirmé la popularité du modéré Ibrahim Rugova (ancien Président de la « République du Kosovo », selon le referendum clandestin de 1991), malgré la campagne de discrédit menée par ses adversaires politiques. En effet, ces derniers avaient tapissé les rues de Pristina d'affiches montrant la poignée de main entre Rugova et Milosevic, à l'époque de la guerre, et portant l'inscription « *No comment* ». ⁹⁸ A la base de la victoire de Rugova, il y avait aussi eu le rejet des violences et des intimidations menées par les anciens combattants de l'UÇK durant l'après-guerre. Les résultats ont donc vu l'LDK remporter 58% des voix, le Parti Démocratique du Kosovo (PDK) de Thaçi 27% et l'Alliance pour l'Avenir du Kosovo (AAK) de Haradinaj 8%. Ce dernier parti a représenté une véritable révélation électorale, et sur la base de ce résultat, le Représentant spécial a ensuite donné à Haradinaj un siège dans le Conseil Administratif Intérimaire à la place de Qosja, dont le parti avait obtenu un résultat très faible. Au final, 22 des 27 présidents des assemblées municipales élues provenaient du LDK, et 5 du PDK.

Un autre élément intéressant concerne les Serbes, qui ont boycotté les urnes en masse. Les raisons de ce boycott ont été, d'une part, les pressions exercées par Milosevic au moment de la constitution des registres électoraux, de l'autre, la crainte de légitimer des institutions et un processus d'autonomisation si non d'indépendance qu'ils n'avaient aucune intention de reconnaître. Ainsi, dans les trois municipalités à majorité serbe du nord du Kosovo, à cause d'une affluence aux urnes faible, les assemblées municipales et leurs présidents ont été

⁹⁶ *A posteriori*, M. Chevallier soutient que « la dissociation des deux procédures se serait révélée plus pertinente », Eric Chevallier, « L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK », *Occasional Papers*, n. 35 Mai 2002, pages 15-17.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ D'ailleurs, M. Rugova a toujours affirmé avoir rencontré Milosevic sous la contrainte. Robert Fox, « Ma tra i kosovari continuano le faide mafiose », *LIMES*, n. 5, 2000.

nommés par le Représentant spécial. Ensuite, la MINUK a préféré éviter d'organiser de nouvelles élections dans ces trois municipalités, par crainte que l'électorat local, très proche des partis socialiste de Milosevic et radical de Seselj, puisse voter pour des candidats avec lesquels il n'y aurait eu aucune possibilité de dialogue constructif.

De toute façon, comme on le verra, la question de la participation serbe ne représente pas un épisode isolé, mais plutôt le problème principal de chaque échéance électorale.

4. L'imposition de l' « Etat de droit »

a. Le système judiciaire

D'après l'interprétation extensive que, dans son premier rapport, le Secrétaire Général avait donnée du mandat de la MINUK, cette dernière était chargée non seulement du pouvoir législatif et exécutif, mais aussi du pouvoir judiciaire. Or, dans le Kosovo de l'après-guerre, l'établissement de l'état de droit et la construction d'un système judiciaire représentaient un défi particulièrement ardu pour deux raisons. D'abord, parce que les violences contre les minorités non-albanaises et le climat d'insécurité générale rendaient cette tâche prioritaire en tant que *conditio sine qua non* pour la réalisation de tous les autres objectifs de la mission. En substance, l'instauration d'une quelconque institution politique n'aurait eu aucun sens dans une situation anarchique et de manque total de sécurité. De plus, puisqu'à partir de 1989 le régime de Milosevic avait exclu la communauté albanaise de tous les hauts niveaux du système judiciaire et policier, la fuite des Serbes avait laissé au Kosovo un vide en termes de

juristes et de policiers.

Pour ce qui concerne le système judiciaire, malgré l'engagement pris par le Secrétaire général sur le « *rétablissement immédiat d'un pouvoir judiciaire indépendant, impartial et multiethnique* »⁹⁹, au cours des six premiers mois, la mission internationale s'est trouvée obligée de relâcher de nombreux criminels arrêtés à cause de l'absence de législation et des cours nécessaires pour les juger et éventuellement les mettre en prison.¹⁰⁰

Cependant, quand la MINUK a nommé un certain nombre de juges locaux, le fonctionnement du système judiciaire a été paralysé par deux types de problèmes. Premièrement, la question du droit : le premier règlement édicté par Bernard Kouchner avait rendu applicables les lois en vigueur avant le 24 mars 1999 (date du début des bombardements de l'OTAN), à condition qu'elles ne fussent pas incompatibles avec les droits de l'homme et les règlements de la MINUK. *De facto*, cela voulait dire remettre en vigueur le droit issu du régime de Milosevic au début des années 90. Par conséquent, cette décision a suscité la dure opposition de toute la communauté albanaise et en particulier de ses juges, qui ont fièrement refusé d'appliquer toute loi promulguée après 1989. L'opposition au choix de la MINUK était en effet compréhensible si l'on considère le caractère discriminatoire du droit de l'après 1989, qui avait été promulgué sans la participation des juristes albanais et avec le but de créer un régime de ségrégation. Pour faire une comparaison, c'était « *comme si l'on avait demandé à Mandela d'appliquer les lois de l'apartheid* ». ¹⁰¹ Face à cette impasse, Bernard Kouchner est revenu sur son choix, malgré les perplexités exprimées par le Secrétariat des Nations unies. Ainsi, le règlement 1999/24 a annulé le précédent et sanctionné la mise en vigueur du droit appliqué avant le 22 mars 1989 (date de l'abolition du régime d'autonomie au Kosovo), tout en établissant la préséance des règlements onusiens en cas de conflit.¹⁰² Cependant, au niveau pratique, la question du droit restera confuse et donnera lieu à des dysfonctionnements ultérieurs du système administratif onusien, surtout par rapport aux services de police.

⁹⁹ Rapport du Secrétaire général sur l'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, DOC. ONU S/1999/779 de 12/7/1999, par. 66.

¹⁰⁰ « *Plus de 4.000 arrestations ont eu lieu jusqu'à janvier 2000, mais en fait seulement 200 personnes ont été réellement emprisonnées* ». Juan Pekmez, « The intervention by the international community and the rehabilitation of Kosovo », page 16.

¹⁰¹ Bernard Kouchner, « Kosovo : le courage de Sisyphe », *Politique internationale* n. 86, hiver 1999-2000, pages 69-90.

¹⁰² Le droit en vigueur après cette date restait applicable seulement dans le cas où une situation juridique n'était pas prise en compte par la législation précédent 1989 et qu'il n'était pas en contradiction avec les droits de l'homme. UNMIK, « On the law applicable in Kosovo », UNMIK/REG/1999/24, 12 December 1999.

L'autre limite a concerné plus directement les juges albanais, qui se sont montrés incapables d'assurer une justice impartiale. En effet, non seulement ces juges étaient inexpérimentés et insuffisamment qualifiés, mais ils ont également fait preuve d'une incapacité à mettre de côté leurs ressentiments « ethniques » et d'une vulnérabilité face aux pressions, morales et physiques de leur communauté. D'ailleurs, Belgrade a exercé toute son influence sur les rares juges serbes restés au Kosovo, qui, par exemple, auraient risqué de perdre leur pension s'ils avaient accepté de travailler pour le protectorat international.¹⁰³ En substance, les douleurs de la guerre étaient encore trop vives et le clivage ethnique encore trop fort pour demander à quiconque de devenir un « juge impartial », surtout dans un contexte où la question qui avait déchaîné la guerre n'avait pas encore été résolue.

En ce sens, l'un des enseignements que l'on peut tirer de cette expérience au Kosovo est qu'il est utopique de penser que des magistrats locaux peuvent être capables d'assurer seuls le fonctionnement correct de la justice au lendemain d'une guerre ethnique. Deux mesures peuvent contribuer à nuancer le dysfonctionnement d'un système de ce type : d'un côté, l'envoi de juges internationaux chargé d'aider ces juges locaux dans l'exercice de leur fonctions ; de l'autre, l'attribution aux autorités exécutives de certains pouvoirs spéciaux en matière juridique.¹⁰⁴ Au Kosovo, la MINUK s'est appuyée surtout sur la première de ces deux options : au début, certains magistrats internationaux ont été appelés dans la région de Mitrovica pour pourvoir au vide créé par le refus des juges serbes de collaborer avec la mission onusienne. Ensuite, ce système a ainsi été étendu aux zones à majorité albanaise. De toute façon, la nomination des internationaux a rencontré nombreuses difficultés : d'abord, le Secrétariat des Nations unies avait prévu de recourir à cette mesure très coûteuse pour le budget onusien seulement pour Mitrovica. De plus, il y avait la difficulté objective de recruter de magistrats maîtrisant l'anglais et ayant envie de travailler dans un milieu à haut risque. A ces obstacles, s'ajoutait l'hostilité des juges kosovars à accepter l'idée que les internationaux puissent jouer un rôle plus fort que celui de simples conseillers. Une fois dépassées ces différentes réticences, en juin 2001, le système judiciaire kosovar comptait 11 juges et 5 procureurs internationaux.¹⁰⁵

¹⁰³ Andreas Heinemann-Grüder and Igor Grebenshikov, « Security Governance by Internationals : the Case of Kosovo », *International Peacekeeping*, n. 13, 2006:1, pp. 43-59.

¹⁰⁴ Cette dernière proposition a notamment été avancée par Eric Chevallier. Eric Chevallier, « L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK », *Occasional Papers*, n. 35, Mai 2002, page 10.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pages 9-10.

Un deuxième enseignement général concerne la nécessité pour l'ONU de disposer d'une sorte de code juridique transitoire à appliquer par les missions intérimaires en cas d'absence d'un système de droit incontesté, une mesure qui a été suggérée par le Rapport Brahimi.¹⁰⁶

b. Le maintien de l'ordre et la création d'un service de police local

S'agissant de la question de la sûreté et du maintien de l'ordre public, les lignes générales sur ce sujet ont été encore une fois fixées par la résolution 1244, qui d'un côté chargeait provisoirement la KFOR de cette tâche, « *jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger* »¹⁰⁷, de l'autre, établissait la MINUK en tant que responsable principale du maintien de l'ordre et de la création d'un service de police local. En ce sens, le mandat prévoyait trois phases, se distinguant selon l'entité appelée davantage à prendre en charge le maintien de l'ordre : une première étant gérée par la KFOR, la deuxième aurait été sous la responsabilité de la MINUK, qui entre-temps devait fonder un service de police local, auquel transférer son autorité en la matière (dans une troisième phase).

En théorie donc, si l'on veut esquisser une distinction plus nette des tâches, la KFOR a été chargée du « *peace enforcement* », la MINUK du « *law enforcement* ».

La KFOR a assumé ses responsabilités d'une manière très sérieuse, en s'engageant dans des opérations continues de patrouille, dans la recherche des criminels et surtout dans la défense des communautés minoritaires, en protégeant leurs enclaves et en escortant les membres dans tous leurs déplacements. D'ailleurs, cette situation représente une double anomalie : d'abord, les soldats de l'OTAN ne sont ni formés ni équipés pour accomplir ce type de missions, ce qui a été à l'origine de certaines complications.¹⁰⁸ De plus, la résolution 1244 avait planifié l'accomplissement de ces fonctions par la KFOR comme provisoire, car limitée à une période initiale pendant laquelle la MINUK n'aurait pas été capable de s'en charger. *De facto*, cependant, la KFOR n'a jamais arrêté de contribuer au maintien de l'ordre, surtout en ce qui concerne la protection des minorités. A l'origine, le but principal de la KFOR était la défense contre une éventuelle agression des forces militaires et paramilitaires serbes, et le blocage d'une propagation de la violence dans la région des Balkans du Sud. Une

¹⁰⁶ Actuellement, l' « International Center for Transitional Justice » est en train d'écrire un projet de code transitoire.

¹⁰⁷ Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999, paragraphe 9, d).

¹⁰⁸ Cet aspect a été en particulier analysé par un rapport du « King's College » de Londres. (International Policy Institute, « A Review of Peace Operations : A Case for Change », London: King's College London, 2003), ch. 3 Kosovo, para. 45.

fois ces risques écartés, la menace interne de l'extrémisme, du terrorisme, de la criminalité organisée et des mafias locales aurait dû rentrer dans le secteur de compétence des forces d'ordre civiles et non pas de celles militaires. En ce sens, la KFOR devrait aujourd'hui se limiter à soutenir la police, tandis qu'elle est obligée de continuer d'exercer ses pouvoirs extraordinaires. La raison de ce paradoxe est que le Kosovo d'aujourd'hui est un territoire qui n'est pas encore normalisé. Ce qui dans une situation ordinaire ne constitue que des problèmes de police et en aucune manière une menace pour les institutions, risque au Kosovo de faire échouer tout le processus de construction de la démocratie.¹⁰⁹

Cela dit, le mandat de la MINUK en la matière se distingue par l'ampleur des pouvoirs de son service de police. En effet, c'est uniquement au Kosovo et au Timor Oriental que la CIVPOL (la Police Civile des Nations unies) a été chargée d'une responsabilité totale pour l'application de la loi (« *law enforcement* ») et donc du pouvoir d'arrêter et de garder des armes à feu. Le choix de doter ces deux missions de ce type de pouvoir - choix quasi unique dans le panorama des opérations de *peacekeeping* - s'explique sur la base de deux considérations : premièrement, en Bosnie-Herzégovine la création d'une force de police internationale seulement dotée d'un rôle de surveillance s'était révélée une erreur. Deuxièmement, le vide créé par le départ des Serbes au Kosovo et des Indonésiens au Timor Oriental risquait d'être rempli par des forces locales informelles. Au Kosovo, pendant les premiers mois de l'après-guerre, l'UÇK a exercé illégalement certaines fonctions typiques des corps de police, comprenant des activités de moindre importance politique (comme l'improvisation de postes de contrôle ou la gestion du trafic routier) mais également des actions de maintien de l'ordre qui ont parfois dérivé dans des violences et des intimidations très graves. En revanche, un aspect qui facilitait la tâche internationale au Kosovo comme au Timor Oriental était que les populations locales apparaissaient plutôt enclines à accepter ce type de forces internationales (contrairement à ce qui s'était passé en Bosnie).¹¹⁰

Pour la mise en application de cette mission, la première difficulté rencontrée a été celle des effectifs insuffisants. Le programme originel prévoyait 3.000 hommes, mais Bernard Kouchner a bientôt réussi à en obtenir une augmentation, les effectifs atteignant alors jusqu'à 4.718 hommes. Toutefois, même avec l'accord des Nations unies, le recrutement de ces forces n'a pas été facile, en particulier à cause de la réticence des pays à envoyer leurs fonctionnaires de police.¹¹¹ Ainsi, le déploiement de cette force civile a beaucoup tardé, un retard qui a

¹⁰⁹ « *Les problèmes d'ordre interne (...) devaient être affrontés par la police, mais il existe a de fortes perplexités sur la capacité de la police internationale à s'insérer dans le cadre culturel et social local et sur la fiabilité de la police kosovare pour la raison opposée* ». Fabio Mini, *op. cit.*, page 229.

¹¹⁰ Richard Caplan, *op. cit.*, page 51.

¹¹¹ En général, il est parfois plus facile d'obtenir des soldats que des agents de police, parce que ces derniers sont normalement engagés dans l'administration de leur Etats, qui d'ailleurs ne possèdent souvent pas des forces de

constitué un obstacle majeur à l'établissement de la loi et de l'ordre. En substance, donc, durant les cinq premiers mois, l'application de la loi (« *law enforcement* ») a totalement dépendu de la KFOR, dans au moins trois des cinq régions du Kosovo.

Une autre difficulté a découlé du fait que les forces de police n'ont adopté ni le critère géographique ni le critère thématique pour s'organiser, sauf dans le cas des unités spéciales. Par conséquent, toute cette hétérogénéité a créé certains dysfonctionnements, non seulement à cause de l'obstacle linguistique, mais aussi aggravés par la question, déjà abordée, du droit applicable. A ce propos, une fois résolue la querelle sur le droit, il a fallu dix mois pour qu'une version anglaise du « code » kosovar soit distribuée aux forces de police. Dans une situation où le but était l'application de la loi, chaque fonctionnaire s'est retrouvé dans l'impossibilité de connaître le droit à appliquer et a fini par adopter simplement celui de son propre pays d'origine. Cela a évidemment créé une situation de chaos juridique. Ce thème renvoie à une autre limite de la CIVPOL, souvent soulignée : le fait que nombreux agents venaient des pays en voie de développement ou des régimes autoritaires. Si pour quelques uns d'entre eux, leur origine a seulement créé des problèmes en termes de manque de légitimité aux yeux de la communauté kosovare, d'autres se sont distingués par des comportements « non-démocratiques ».

D'ailleurs, abstraction faite du professionnalisme et de la nationalité des agents, une donnée répréhensible vient du nombre élevé de dénonciations pour des violences effectuées par les membres de la CIVPOL.¹¹²

En ce qui concerne les résultats, de nombreux progrès ont néanmoins été obtenus. Certaines considérations négatives s'imposent toutefois. D'abord, quant à la diminution des homicides, il faut souligner deux données : premièrement qu'elle a été proportionnelle à l'isolation des membres des communautés minoritaires dans les enclaves et deuxièmement que ces homicides ont pris un caractère plus ciblé. Cela signifie que, même si la KFOR et la CIVPOL sont arrivées à améliorer significativement le niveau de la sûreté, les groupes criminels se sont de plus en plus structurés et politisés.¹¹³

Cette considération renvoie à la question du crime organisé au Kosovo. Sans pouvoir véritablement aborder ce sujet, il faut souligner que la CIVPOL s'est révélée totalement désarmée à l'égard de ce type de criminalité.

polices de réserve. *Ibidem*, page 55.

¹¹² Les accusations les plus fréquentes concernent les harcèlements et les violences sexuelles et l'usage excessif de la force.

¹¹³ A ce propos, le « Commission internationale indépendante sur le Kosovo » souligne en 2001 que « si la violence ethnique a diminué, c'est surtout parce que les Serbes vivent désormais tous dans des enclaves et que leur liberté de circulation s'en trouve restreinte ». Commission internationale sur le Kosovo, « L'indépendance conditionnelle : pourquoi ? (Le rapport de suivi sur le Kosovo) », *Critique internationale*, n. 16 – juillet 2002.

Nous allons maintenant passer à l'analyse de l'autre tâche principale de l'administration internationale dans ce domaine, la création d'un Service de Police du Kosovo (SPK). L'OSCE et la MINUK ont établi une Ecole de Police qui a organisé des formations de brève durée (12 semaines de formation et 15 de « stage » opérationnel sous le contrôle de la CIVPOL), intégrés dans des mécanismes de formation continue. Puisque le gouvernement américain a été le principal bailleur de fonds de l'école, on a adopté les méthodes de formation américaines.¹¹⁴

En ce qui concerne la sélection des candidats, on a fixé des conditions très vagues (un âge entre 21 et 55 ans et un diplôme d'école secondaire), auquel on a ajouté un mécanisme de vérification du passé des candidats, afin d'éviter le recrutement de criminels. Une autre question concerne les anciens combattants de l'UÇK : au début, l'administration internationale a manifesté une certaine réticence à établir des quotas pour les membres de ce groupe, craignant qu'une forte participation de ces derniers crée une sorte de double fidélité à l'intérieur du SPK, certains répondant aux ordres de la MINUK, d'autres à ceux du leadership de l'UÇK. Ensuite, la MINUK a toutefois choisi d'établir des quotas très favorables à l'UÇK, cette stratégie étant justifiée par deux arguments : d'abord, l'expérience des ex-combattants avec les armes et le fait qu'il était plus sûr de les encadrer dans une structure légale plutôt que les laisser au chômage. Ce choix apparaissait en cohérence avec les clauses de l'Accord pour la Démilitarisation et Transformation de l'UÇK qui sanctionnait l'obligation pour la MINUK de reconnaître la contribution de ces combattants pendant la crise du Kosovo et donc de les faire participer à l'administration et au service de police kosovars.¹¹⁵ D'ailleurs, il serait naïf de penser que le seul but du leadership de l'UÇK était de garantir à ses membres un travail sûr : plus probablement leur idée était de s'assurer un bon degré de contrôle dans ce nouveau corps.¹¹⁶

En général, les Kosovars ont répondu de manière assez enthousiaste au lancement de l'école de police. L' enrôlement dans ce service a représenté une des peu nombreuses possibilités d'obtenir un poste sûr et de garder – en même temps – le droit de conserver des armes, un élément non négligeable dans la tradition kosovaro-albanaise qui assigne une

¹¹⁴ Evidemment sauf pour la durée des cours, nécessairement brefs à cause de l'urgence locale. Isa Blumi (dir.), « Administration and Governance in Kosovo : Lessons Learned and Lessons to Be Learned », (Cluster of Competence, The Rehabilitation of war-torn societies), Centre for Applied Studies in International Negotiations, Pristina/Geneva, January 2003.

¹¹⁵ Aussi en raison d'expérience qu'ils avaient acquise. « *Undertaking of demilitarisation and transformation by the UÇK* », 20 juin 1999, paragraphe 25.

¹¹⁶ International Crisis Group, « The policing gap: law and order in the new Kosovo », ICG Balkans Report N. 74, Prishtine/Pristina, 6 August 1999

grande valeur aux armes. D'ailleurs, malgré les réserves initiales sur le niveau de participation des Serbes¹¹⁷, le service de police vante un bon degré de multiethnicité, en se composant pour 84% d'Albanais, 9% de Serbes, et 7% d'autres minorités. Même au niveau des genres, les résultats sont assez positifs, avec 84% d'hommes et 16% de femmes. Au niveau quantitatif, les chiffres sont encourageants, l'Ecole ayant formé environ 5.600 agents.

Pour ces raisons, le service de police est unanimement considéré comme un des rares succès de la MINUK et tous les observateurs soulignent surtout son caractère multiethnique. Toutefois, à notre avis, ces commentaires enthousiastes ne prennent pas suffisamment en compte l'aspect opérationnel. La question est donc de savoir si les membres du SPK agissent concrètement d'une manière « multiethnique ».

Interrogés sur cette question, nos interlocuteurs ont donné des réponses différentes. Eric Chevallier, ainsi que Biserka Ivanovic, ont exprimé un jugement assez modéré. Même en reconnaissant que pendant sa permanence au Kosovo, les Serbes et les Albanais patrouillaient difficilement ensemble et qu'ils patrouillaient encore moins dans des zones de communautés différentes, Eric Chevallier souligne que, depuis lors, beaucoup de progrès ont été faits. S'il est vrai qu'au cours des émeutes de mars 2004, certains agents albanais n'ont rien fait pour empêcher les violences, d'autres s'y seraient en revanche fortement opposés. En bref, Eric Chevallier considère le SPK comme une forme d'intégration multicommunautaire relativement réussie, bien qu'imparfaite.¹¹⁸ Le même discours est plus ou moins tenu par la journaliste Biserka Ivanovic, qui tente de relativiser la question : « *si l'on imagine à quel point la situation aurait pu dégénérer, la SPK s'en sort plutôt bien* ». ¹¹⁹

En revanche, le Général Mini exprime un avis nettement plus pessimiste : « *le SPK n'agit pas de manière multiethnique et ne contrôle rien. Il manque d'efficacité et est corrompu par l'appartenance de ses membres aux divers clans et centres de pouvoirs* ». A son avis, le succès célébré concerne seulement la formation de base, car en effet l'école fonctionne bien et essaye de suivre une approche « multiethnique ». Toutefois, de nombreux membres albanais n'ont aucune compétence dans le secteur et ont été recommandés par les clans divers, tandis que les Serbes sont tous d'anciens agents nommés pour des raisons politiques. Pour les fonctions ordinaires, le service est assez efficace, malgré les nombreux cas de corruption et de défaillance.

« Toutefois, d'une part, quand il s'agit d'assurer le contrôle des trafics illégaux, le lien d'affiliation domine, d'autre part, la militance ethnique revient à la

¹¹⁷ En ce sens, le rapport de l'ICG sorti au début d'août 1999 craignait le risque d'une faible participation par les Serbes. *Ibidem*.

¹¹⁸ Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », annexe n. 1.

¹¹⁹ Voir « *Entretien avec Biserka Ivanovic* », annexe n. 3.

*première urgence d'ordre public. Au cours de tous les accidents interethniques on a eu soit l'absence des forces de polices locales, soit leur implication directe dans les crimes ».*¹²⁰

c. Le Corps de Protection du Kosovo (CPK)

Cela dit, lorsqu'on évoque le service de police, il faut aborder le sujet du « Corps de Protection du Kosovo ». Comme nous l'avons déjà dit, au lendemain de la fin de la guerre, le Général Michael Jackson, afin de bloquer la vengeance des combattants albanais, avait négocié avec leur leadership l'Accord pour la Démilitarisation et la Transformation de l'UÇK. Outre la cessation des hostilités et la collaboration dans les opérations de déminage, cet accord prévoyait la démilitarisation de l'UÇK et sa transformation en un corps de protection civile, modelé sur la Garde nationale américaine, ce processus comprenant la consigne des armes, des uniformes et des insignes à la KFOR.

Or, la « démilitarisation » n'a pas signifié la « dissolution » pour trois raisons. D'abord, parce que – comme nous l'avons dit – l'UÇK avait obtenu la reconnaissance pour la contribution donnée au cours de la crise du Kosovo et donc le droit de se transformer en un corps de protection civile. De plus, parce que l'UÇK représentait en réalité une sorte de cartel des diverses formations, dont certaines ont choisi de ne pas se sentir liées par la signature de l'accord. Troisièmement, pour la manière dont le processus de transformation et le dépôt des armes ont été gérés. Nous allons donc analyser ce processus.

En septembre 1999, alors que, suite à une parade finale dans les rues de Pristina, l'UÇK s'est déclarée formellement dissoute, le Corps de Protection du Kosovo a été inauguré. Ses tâches principales étaient celles propres aux forces de protection civile : l'assistance humanitaire aux zones isolées, la reconstruction des infrastructures et la gestion et la réaction aux urgences civiles. Par conséquent, les membres du CPK, n'ayant pas de tâches d'application de la loi (« *law enforcement* »), n'étaient pas censés être armés.

Toutefois, la réalité a été (et est) toute à fait différente. D'abord, le dépôt des armes a constitué un vrai bluff puisque de nombreuses armes ont été cachées. A ce propos, Toni Fontana soutient que l'OTAN, même si elle était au courant de ce qui se passait, a préféré « *un compromis afin d'éviter d'engendrer des oppositions et des collisions qui auraient fait*

¹²⁰ Voir « *Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini* », annexe n. 2.

sauter les faibles équilibres obtenus et les tentatives de reconstruction du Kosovo »¹²¹. De plus, même au niveau des tâches, les membres du CPK ont souvent tenté de s'auto-attribuer certaines fonctions typiques d'un corps de police. Or, cette attitude démontre que l'UÇK a toujours pensé le CPK comme une sorte de « proto-armée du futur Etat kosovar ».

A notre avis, l'approche de pays occidentaux à l'égard de cette question représente l'un des nombreux paradoxes de leur politique au Kosovo. De plus, cette approche a constitué une erreur politique par rapport aux processus de construction de la démocratie interne et a eu des implications dans l'exportation de l'instabilité dans d'autres régions des Balkans du sud.

Quant au premier aspect, alors que le but officiel de la mission était d'engendrer le processus pour la définition du statut définitif du Kosovo, on a permis la création d'un corps qui, dans les esprits de ses membres, constituait l'embryon de l'armée de l'Etat kosovar-albanais. Face à notre critique, Eric Chevallier admet que la stratégie de l'administration a clairement été un compromis « où tout le monde était hypocrite et tout le monde savait ce qu'on était en train de faire ». D'ailleurs il soutient qu'en comparaison avec les deux autres options (laisser la situation telle qu'elle était et donc les gens armés dans la rue ou la confrontation directe) le compromis choisi avait l'avantage d'« intégrer » les combattants « dans un cadre à peu près structuré, à peu près défini et à peu près supervisé »¹²².

D'ailleurs, le Général Fabio Mini accuse directement la politique de « certain pays de l'OTAN ». A son avis, le résultat de sept années de campagnes de restitution « récompensée » des armes a été la destruction des armes de ceux qui ne voulaient plus les utiliser. Les autres en ont encore, ou peuvent facilement en trouver de nouvelles. En ce sens, la démilitarisation effective de l'UÇK est un mythe. Or, permettre que ce corps de protection civile ait maintenu un nombre même modeste d'armes, d'uniformes et un ordre militaire a constitué une erreur formelle et substantielle. Contrairement à ce qu'a exprimé Eric Chevallier, la cause de cette attitude n'est pas à déceler « dans la faiblesse de la KFOR à imposer la démilitarisation, mais dans l'intention de certaines nations de l'OTAN de faire naître du CPK la nouvelle armée de la République indépendante du Kosovo ». ¹²³ Denis Magalachvili confirme ce scénario négatif, en soutenant que l'UÇK-CPK est en train de poursuivre sa transformation dans une armée qui joue selon ses propres règles. ¹²⁴

« Un autre mythe est celui de la complète reconversion du Kosovo ». En effet, s'il est vrai qu'au Kosovo de l'après-guerre on a eu, comme souvent, la « multiplication des héros et martyrs », il est aussi vrai que nombreux combattants de l'UÇK, et en particulier les plus

¹²¹ Toni Fontana, « Entrano le truppe », in Alessandro Marzio Magno (dir), *op. cit.*, page 371.

¹²² Voir « Entretien avec Eric Chevallier », annexe n. 1.

¹²³ Voir « Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini », annexe n. 2.

¹²⁴ Denis Magalachvili, « Kosovo: A Critique of A Failed Mission », *Mediterranean Quarterly*, summer 2005.

actifs et les plus réticents à accepter une quelconque forme d'encadrement dans un organisation endogène, ne se sont pas enregistrés auprès de la mission internationale. Cette considération renvoie au sujet de la stabilisation de la région. Certains membres de l'UÇK et en particulier ceux qui ont refusé l'intégration dans le CPK ou le dépôt des armes, semblent « *alimenter les divers mouvements indépendantistes ou subversifs ou criminelles qui agissent même de l'étranger et sont capables de contrôler tous les membres du CPK et du SPK, y compris les plus hauts rangs* ».

Au lendemain de la guerre du Kosovo, des mouvements nationalistes albanais ont déstabilisé pendant des mois deux autres régions balkaniques.¹²⁵ D'abord, entre 2000 et 2001, dans la Vallée de Presevo – région du sud de la Serbie « centrale » habitée en majorité par des albanais – les nationalistes albanais ont déchaîné une guérilla sur le style de celle de l'UÇK avec le but d'obtenir une nouvelle intervention occidentale. Or, « l'Armée de libération de Presevo, Medvedja et Bujanovac (UCPMB) était en effet née « *d'une côte de l'UÇK* »¹²⁶. Son plan s'est toutefois heurté à la réticence des pays de l'OTAN à intervenir dans cette région : le résultat a été la démilitarisation du groupe et l'approbation du Programme Covic.¹²⁷

Ensuite, en 2001, la Macédoine a été bouleversée par la guérilla amorcée par l'Armée de libération nationale (ALN), le résultat étant la signature des Accords de Ohrid (août 2003).¹²⁸

De plus, de nombreux membres du CPK ont été impliqués dans diverses activités illégales, du narcotrafic et du « commerce » de jeunes femmes destinées à la prostitution aux règlements de comptes entre les différents clans.

Or, selon le Général Mini, des preuves indéniables existent sur la participation de certains membres du CPK aux mouvements insurrectionnels mentionnés. Cela démontre que « *la démilitarisation de l'UÇK n'a jamais été menée à son terme, et qu'elle ne peut pas seulement*

¹²⁵ En ouvrant une parenthèse sur notre hypothèse relative aux effets négatifs de la politique occidentale de report de la question du statut, nous pouvons souligner que la Commission internationale sur le Kosovo voyait un lien entre cette politique et les mouvements insurrectionnels de la Vallée de Presevo et en Macédoine : « *les conflits récents peuvent être considérés comme un effet de l'incertitude, celle-ci incitant les acteurs à essayer de changer les choses sur le terrain avant qu'un règlement définitif ne soit trouvé. Incertitude et instabilité agissent comme des 'mécanismes de contagion'* ». Commission internationale sur le Kosovo, « L'indépendance conditionnelle : pourquoi ? (Le rapport de suivi sur le Kosovo) », *Critique internationale* n. 16 – juillet 2002.

¹²⁶ International Crisis Group, « Pan-albanianism: how big is a threat to Balkan stability », Europe report N. 153, Tirana/Brussels (2004)

¹²⁷ Le Programme Covic prévoyait le lancement de certains mécanismes pour attirer les investissements locaux et internationaux dans la Vallée de Presevo, l'organisation de nouvelles élections municipales et de formes d'intégrations des Albanais au sein des institutions locales. *Ibidem*.

¹²⁸ Ces accords ont prévu des modifications constitutionnelles telles la garantie aux citoyens albanais d'un statut sociopolitique meilleur, notamment à travers une participation majeure dans le processus législatif dans les matières concernant directement la minorité albanaise et à travers une augmentation de la présence albanaise dans le gouvernement et dans les forces de police. Cependant, d'après la « Commission internationale sur le Kosovo » présidée par Richard Goldstone et Carl Tham, la manière dont ce rapport satisfait les revendications albanaïses « *augure mal de la confiance mutuelle et de la coopération entre les deux communautés à l'avenir* ». Commission internationale sur le Kosovo, « L'indépendance conditionnelle : pourquoi ? (Le rapport de suivi sur le Kosovo) », *Critique internationale* n. 16 – juillet 2002.

être mesurée en terme d'armes disponibles ou remises ou confisquées ». ¹²⁹ D'ailleurs, Eric Chevallier soutient que si les ex-combattants n'avaient pas été dans le CPK, évidemment ils auraient quand même organisé ou participé aux mouvements en Vallée de Presevo et en Macédoine. Toutefois, ceci n'est pas le noyau de la question à notre avis : il est évident qu'ils l'auraient fait. Justement, de notre point de vue, l'erreur n'a pas été dans la création du CPK, mais dans la manière dans laquelle elle a été gérée, dans le fait d'avoir permis à ses membres de préparer la constitution de l'armée du Kosovo. Cela a constitué une grande incohérence : tandis que la mission internationale ne faisait rien pour commencer un processus sérieux de définition du statut de la région, elle faisait croire aux élites politiques et militaires albanaises kosovares qu'elles avaient le droit de jeter les bases du futur Etat indépendant du Kosovo. Dans ce cas, *« certains Commandants de l'OTAN ont officieusement promis à l'UÇK et au CPK de poursuivre un processus de création d'une force militaire à insérer dans le cadre balkanique et de l'OTAN »*. Ce type d'incohérences a gravement affaibli l'efficacité de la mission internationale. La position du Général Mini est très forte :

« Le futur sera géré sur la base des solutions trouvées. (...) le présent doit se conformer aux lois et aux positions officielles de la Communauté internationale. Aujourd'hui, le CPK armé est un contresens et un délit, l'UÇK armée et cachée dans le CPK et dans le SPK est illégale ; l'UÇK fugitive, armée et subversive est criminelle ». ¹³⁰

¹²⁹ Voir « Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini », annexe n. 2.

¹³⁰ *Ibidem*.

II PARTIE

LA CONSTRUCTION D'« UNE DÉMOCRATIE SANS ÉTAT »

1. Le panorama des diverses communautés du Kosovo

Avant de passer à l'étude des étapes successives du processus de construction d'une démocratie au Kosovo, il faut esquisser un panorama des diverses communautés de ce territoire, puisqu'il constitue un point de départ fondamental pour toute analyse de l'action internationale.

La question « ethno-communautaire » du Kosovo est souvent représentée en faisant référence exclusivement aux deux communautés politiquement plus importantes, les Albanais et les Serbes. Cependant, le panorama communautaire du Kosovo est bien plus complexe, se composant de huit autres minorités.

Le but de ce paragraphe est de tracer les caractéristiques principales des diverses communautés kosovares et de photographier la situation de la minorité la plus importante politiquement, les Serbes. Il faut souligner que tout discours à ce sujet doit être introduit par une prémisse : à cause du boycott du recensement de 1991 de la part de la communauté albanaise, des violences et des meurtres perpétrés pendant et après la guerre, ainsi que des déplacements qui ont suivi, actuellement (et en 2001 encore moins) on ne dispose pas de données certaines sur les différentes communautés kosovares.¹³¹

¹³¹ Pour cette raison, dans notre analyse, nous avons fait référence aux estimations fournies par le Bureau statistique du Kosovo, ainsi que par une étude de Maria Koinova et Eduardo Trillo, intitulé « I rom kosovari e le altre minoranze » (in F. Strazzari, Luis Rodriguez-Pinero Royo, G. Arcadu, B. Carrai, *op. cit.*, pages 151-153).

Après les Serbes, la minorité la plus nombreuse est représentée par les Roms. Avant la guerre de 1999, ils étaient entre 100 et 150000, constituant donc environ 5% de la population du Kosovo. Les Roms parlent une langue propre, différente du serbo-croate, et sont de foi chrétienne orthodoxe. Identifiés comme étant complices des milices serbes, les Roms ont été la cible de la vengeance albanaise de l'après-guerre. En réalité, un rapport conjoint du BIDDH et du Conseil de l'Europe a avancé des doutes sur la question de l'alliance entre Serbes et Roms pendant la guerre, en soutenant que la majorité des Roms « collaborationnistes » a été forcée à coopérer avec les Serbes. *De facto*, environ 70% des Roms ont dû abandonner leurs maisons, certains (50000) quittant définitivement le Kosovo pour se réfugier en Serbie, au Montenegro ou – pour une minorité - en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et en Hongrie, d'autres trouvant refuge dans les camps au Kosovo même de Dakovica, Oblic et Plementina.

Aujourd'hui, la condition des Roms est encore plus dramatique – si cela est possible – que celle de Serbes ou des autres minorités pour deux raisons : d'abord, ils n'ont pas un Etat d'origine auquel faire référence et dans lequel éventuellement s'établir. De plus, comptant moins au niveau politique, les Roms semblent parfois être considérés comme des réfugiés de second ordre. Quant à leur nombre, il est très difficile d'en établir une évaluation, puisqu'au lendemain de la guerre un grand nombre d'entre eux a préféré ne pas s'identifier comme tels, craignant de subir d'autres agressions.

Une autre minorité est représentée par les « Bosniaques kosovars » (ou « Slaves musulmans »). Leur nom vient du terme « bosnjak », par lequel on désigne généralement les bosniaques musulmans. Toutefois, il ne semble exister aucun lien entre ceux et la Bosnie, s'agissant plutôt d'un groupe qui a son origine dans « la nationalité musulmane » créée à l'époque de la Yougoslavie socialiste. Les « Bosniaques kosovars » sont musulmans et parlent ce qu'ils appellent le « bosnien », c'est-à-dire une version du serbo-croate avec un alphabet latin (et non pas cyrillique).

Une communauté peu connue est celle des Gorans. Musulmans parlant une langue qui ressemble au serbo-croate avec des influences macédoniennes, les Gorans se distinguent par leur position géographique, étant concentrés dans la pointe méridionale du Kosovo, donc dans la région de Gora (d'où leur nom), c'est-à-dire dans la municipalité de Dragas. L'influence de la langue macédonienne s'explique donc en relation avec la position géographique de cette région, une sorte d'avancée du Kosovo entre l'Albanie (à l'ouest) et la Macédoine (à l'est). Dans la municipalité de Dragas, sur 35000 habitants, les Gorans devraient être environ 13000, auxquels il faut ajouter environ 12000 actuellement émigrés comme réfugiés ou comme

travailleurs surtout en Italie, en Allemagne et en Suisse. Il s'agit d'une communauté montagnarde extrêmement fidèle à ses traditions, pratiquant surtout l'élevage d'ovins, et se déplaçant à pied ou à dos d'âne.¹³² Les Gorans ont un fort sens de la communauté et sont unis par une forte foi musulmane, la légende locale racontant qu'ils se seraient convertis à l'islam avant l'arrivée des Ottomans dans les Balkans. Au niveau de la recherche ethno-anthropologique, les historiens macédoniens, serbes, bosniaques et bulgares se disputent l'origine de cette communauté. Au niveau politique, toutefois, les Gorans n'ont jamais été reconnus en tant que minorité et ne se sont pas organisés dans un parti « ethnique », même s'ils ont été représentés politiquement par certains de leurs membres.

Les Ashkalias sont une communauté de langue albanaise et de foi musulmane, qui – ayant été toujours associés aux Albanais, au cours de la guerre s'est rangée ouvertement avec ces derniers, et jouit donc aujourd'hui d'une condition privilégiée.

Une communauté dont l'origine est encore incertaine est celle des « Egyptiens ». Musulmans de langue albanaise, ils prétendent provenir de l'Égypte. Cependant, d'après les Albanais, ils ne seraient rien d'autre que des Roms auxquels, au début des années 90, Belgrade aurait donné une nouvelle identité, dans le but de promouvoir une image « multiethnique » d'un Kosovo autrement dominé par les Albanais.

Une position moins difficile est occupée par les Turcs, qui, étant environ 20000, sont concentrés à Pristina et à Prizren.¹³³ Dans cette dernière ville, en effet, le turc était la langue première avant la guerre de 1999. En règle générale, on peut dire que les Turcs sont la communauté qui a été le moins exposée aux violations des droits de l'homme.

La communauté la moins nombreuse est, enfin, celle des Croates, qui compte environ 500 personnes, concentrées dans le village de Janjevo, non loin de Lipljan, et autour de Vitina.

Un rapport d'« *Amnesty International* », intitulé « Prisonniers dans nos maisons »¹³⁴, publié en 2003, a souligné certains aspects problématiques des conditions de vie des minorités. Une première considération s'impose quant aux dysfonctionnements de la justice : l'impunité pour les violences et les menaces physiques et psychologiques non seulement contribue à créer un climat de tension, mais constitue un obstacle majeur à la liberté de mouvement et à la jouissance des droits fondamentaux.

¹³² Tanya Mangalakova, « Kosovo : viaggio tra i Gorani », Osservatorio sui Balcani (02/08/2004)

¹³³ Certaines sources turques parlent d'un chiffre beaucoup plus élevé, environ 60000 individus. Sale Kut, « I Turchi del Kosovo ora temono gli albanesi », *LIMES*, n. 5, 2000.

¹³⁴ Amnesty International, « Prisoners in our homes », Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova (29/04/2004)

De plus, les habitants des enclaves ont très difficilement accès aux soins médicaux, le fait qu'il est *de facto* impossible pour eux de rejoindre les structures sanitaires sauf s'ils sont escortés par des troupes de la KFOR. Cette condition a déterminé, toujours selon Amnesty International, une augmentation nette des maladies et du taux de mortalité chez les groupes minoritaires. De plus, l'enseignement est rendu précaire par le manque d'enseignants qualifiés. Enfin, le problème majeur est constitué par le chômage, les membres des communautés marginalisées n'ayant aucun espoir de s'intégrer dans la vie active locale.

Avant d'analyser la question des Serbes, il faut souligner que la communauté albanaise – bien que nettement majoritaire « au niveau général » (constituant aujourd'hui environ 90% de la population du Kosovo) – constitue une minorité faible dans la région au nord du fleuve Ibar, habitée en majorité par les Serbes.

La vague de violence albanaise de l'après-guerre a forcé environ 200000 Serbes à fuir vers la Serbie centrale. Ces derniers ont été accueillis dans les 300 centres collectifs ouverts à l'occasion de la guerre en Bosnie.¹³⁵ La majorité de ces déplacés s'est concentrée dans les villes de Kraljevo, Lskovac, Nis, Kursumlija, Kruscevac et Vranje.¹³⁶ La situation de ces « déplacés » serbes kosovars s'est révélée encore plus dramatique que celle des réfugiés de Bosnie, non seulement parce que la protection juridique du « déplacé » est moins importante que celle du réfugié, mais aussi parce que – pour des raisons politiques internes – les Serbes kosovars ont été traités comme s'ils étaient toujours sur le point de rentrer au Kosovo. En ce sens, on leur a nié une quelconque forme d'intégration et une quelconque possibilité de trouver un travail. En effet, aux yeux de Belgrade ces quelques milliers de déplacés sont une arme politique non négligeable à faire valoir à l'occasion des négociations sur la question du statut du Kosovo.

D'ailleurs, nombre d'autres serbes sont restés au Kosovo. Pour évoquer leurs conditions de vie, il faut faire une distinction. Les deux tiers se sont concentrés au nord de l'Ibar, en constituant une sorte d'*exclave* serbe liée de façon directe à Belgrade. Les autres se sont différemment répartis en formant des enclaves mono-ethiques (ou en cohabitation avec des Roms). Jean Arnault Deréns a défini ces déplacés comme « *victimes de la guerre oubliées par la paix* »¹³⁷. Ces individus ont tout perdu, leur maison, leur travail et souvent des membres de leur famille. L'acharnement des Albanais contre ce qui était serbe au lendemain de la guerre a revêtu une vigueur particulière à l'égard des maisons privées et surtout de leur toit, auquel le

¹³⁵ Nombre de ces centres accueillaient déjà les réfugiés serbes de la guerre de Bosnie. Ada Sostarci, « Rifugiati e sfollati in Serbia : un'inchiesta », Osservatorio sui Balcani (06/02/2003)

¹³⁶ En octobre 2003, nous avons pu visiter le camp de Kraljevo. Les conditions de vie des ses « hôtes » étaient à l'époque terrifiantes : des familles entières dans une seule pièce, le courant fourni par un groupe électrogène, une absence totale d'hygiène.

¹³⁷ Jean Arnault Deréns, « Victimes de la guerre oubliées par la paix », *Le Monde Diplomatique*, novembre 1999.

code de Lek Dukajin donne une grande importance.¹³⁸ Ensuite, la reconstruction des toits étant terminée, l'occupation *de facto* des maisons par les Albanais et l'absence d'un vrai cadastre ont rendu impossible la restitution de ces maisons à leurs propriétaires, qui d'ailleurs, en y retournant, se seraient mis dans une position de grande insécurité.

Une situation particulièrement difficile est vécue par les Serbes de Pristina, qui habitent le « *Yu Programme* », un immeuble construit à l'époque de Milosevic et qui est aujourd'hui appelé « *la Cage* ». Avant la guerre, les Serbes de Pristina étaient environ 40000 sur une population de 125000. Après, seuls 300 serbes ont choisi d'y rester, en se concentrant tous dans le « *Yu Programme* ». Suite aux attaques subies en mars 2004, la vie des Serbes de Pristina se déroule entièrement dans cet immeuble, les enfants étant conduits tous les jours sous escorte vers une école située dans l'enclave de Granica, où des Serbes, des Roms et des Gorans vivent ensemble.

Sur les murs de Granica, une inscription fortement symbolique est apparue : « *Ici celui qui ne devient pas fou n'est pas normal* ». ¹³⁹

¹³⁸ « *Le toit est la sanction de la famille. Cette dernière est définie (...) en relation à l'union des personnes 'sous le même toit'. (...) la meilleure manière pour détruire une famille est de détruire son toit. La reconstruction du toit et l'installation successive d'autres personnes est ensuite la manière de s'approprier des biens d'autrui* ». Fabio Mini, *op. cit.* page 235.

¹³⁹ Andrea Rossini, « *Viaggio tra i serbi di Pristina* », Osservatorio sui Balcani (16/10/2004).

2. « Le Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire »

D'après la division en deux étapes du processus du *state building* théorisée par Francis Fukuyama, division que nous avons adoptée comme base pour l'organisation en deux parties de notre recherche, la deuxième phase du *state building* consiste en la création des institutions politiques et économiques autonomes qui permettront le développement d'une gouvernance démocratique compétente et d'une bonne croissance économique.

Dans l'étude du cas du Kosovo, nous avons décidé de faire débiter cette deuxième phase par la promulgation du « Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire », en sachant toutefois qu'il s'agit d'une schématisation d'un processus continu.

a. La valeur du « *Cadre constitutionnel* »

Comme nous l'avons dit, l'un des buts principaux de la mission internationale était l'établissement de formes intérimaires d'autogouvernement et d'institutions démocratiques. Dans la réalisation de ce programme, la MINUK s'était engagée dans l'intégration des structures administratives parallèles dans des institutions provisoires. Quand cette intégration a été considérée comme achevée et quand la mission a réussi à donner une certaine stabilité à la région, le Représentant spécial Bernard Kouchner – vers la fin de son mandat – s'est engagé dans l'élaboration de l'étape suivante du processus de *state building*, c'est-à-dire, justement, l'établissement d'institutions démocratiques d'autogouvernement.

L'idée de base dont Bernard Kouchner s'est fait le promoteur, en agissant néanmoins en conformité avec l'attitude des pays du Groupe de contact, a été d'amorcer ce processus institutionnel, tout en considérant que la question du statut était à reporter.

C'est donc en ce moment que commence à se profiler la stratégie de report de la question qui avait déchaîné la guerre. Notre hypothèse est que cette stratégie, tout à fait légitime et nécessaire à l'époque de Kouchner, a été maintenue ensuite pendant trop longtemps, déterminant ainsi des effets négatifs à l'égard du processus de démocratisation du Kosovo.

Concrètement, l'écriture de ce cadre constitutionnel s'est révélée très compliquée, à cause de la difficulté à faire concorder les différentes positions locales et internationales. Avant son départ Bernard Kouchner a créé un groupe de travail, constitué par des experts juristes internationaux et locaux, ayant pour but d'élaborer une première ébauche de ce document. Avec l'arrivée du deuxième Représentant général Hans Haekkerup, l'initiative est passée principalement dans les mains du Groupe de contact, qui a esquissé les aspects fondamentaux de la nouvelle structure institutionnelle. Toutefois, l'action du Groupe de contact a, encore une fois, été paralysée par l'incompatibilité des positions entre Occidentaux et Russes. Le désaccord concernait dans ce cas trois aspects : la nécessité ou non d'insérer une référence à la souveraineté de la République Fédérale Yougoslave, l'implication formelle de Belgrade dans l'élaboration du document et enfin le degré d'ingérence à réserver au Groupe de contact dans les affaires de la MINUK. Etant sur ces trois points dans des positions contraires à celles des Occidentaux et incapable de faire valoir ses idées, la Russie a choisi finalement de ne pas participer à l'élaboration de ce texte. Le résultat a donc été l'approbation par le Quint¹⁴⁰ d'une ébauche qui évitait de faire référence à un quelconque lien institutionnel qui aurait donné à Belgrade un prétexte pour interférer dans le travail des nouvelles institutions du Kosovo.

Entre-temps, un groupe de spécialistes kosovars de droit constitutionnel, dont un grand nombre avaient déjà participé à l'élaboration de la constitution de la « République de Kosova » de Rugova, préparaient leur projet, avec le soutien de tous les partis kosovars, des médias les plus influents et de l'opinion publique. Dépassant les limites de la résolution 1244, ce projet n'était toutefois pas acceptable par la MINUK. D'ailleurs, cette dernière a fini par s'appuyer sur le texte du Quint pour son « *Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire* », promulgué sous forme de règlement le 15 mai 2001. Ce texte a été signé non seulement par Hans Haekkerup, mais aussi par deux des quatre membres du Conseil administratif provisoire, Rugova et Haradinaj. Cette procédure anormale, puisque le Conseil

¹⁴⁰ Le "Quint" est le nom informel avec lequel on désigne le Groupe de Contact moins la Russie.

n'avait pas en théorie de pouvoirs législatifs¹⁴¹, démontre l'importance de cet acte, qui d'ailleurs n'a été signé ni par le délégué serbe ni par Thaçi, qui n'y voyait pas d'éléments suffisants quant à l'établissement de l'indépendance du Kosovo.

Le nom même de cet acte dénote le difficile compromis entre les velléités indépendantistes des Albanais kosovars, la défense jalouse de sa souveraineté par Belgrade et la nécessité de la mission internationale de respecter un mandat ambigu. Le mot « constitution » proposé par les Albanais étant inacceptable pour les Serbes parce que renvoyant évidemment à une « entité étatique », la mission internationale a adopté une formule hybride et moins connotée. Il s'agissait évidemment d'une question sémantique, chargée toutefois d'une forte connotation symbolique.

Quant au contenu, Marcus Brand souligne que le « Cadre constitutionnel » reconnaît formellement la subjectivité légale du Kosovo, en le définissant comme « *une entité sous l'administration internationale qui, avec son peuple, a ses caractéristiques uniques au niveau historique, légal, culturel et linguistique* » et ensuite comme « *un territoire indivisé sur lequel les Institutions provisoires doivent exercer leurs responsabilités* ». ¹⁴² D'après l'interprétation de Marcus Brand, ces lignes minent de manière assez forte la souveraineté de la République Fédérale de Yougoslavie sur le Kosovo. En effet, comme Franz-Lothar Altmann le souligne, « *aucune mention n'est faite d'une quelconque appartenance du Kosovo à la République Fédérale de Yougoslavie* », et le préambule déclare que « *la définition du futur statut du Kosovo tiendra compte de tous les facteurs applicables y compris de la volonté du peuple* ». ¹⁴³ En ce sens, la mention de la volonté du peuple renvoie à la conférence de Rambouillet, où le délégué albanais Hashim Thaçi avait été convaincu de signer l'accord justement grâce à cette formule, et au fait que les diplomates américains – et Madeleine Albright en particulier – lui avait secrètement laisser entendre que cela signifiait « sur la base d'un referendum chez les seuls habitants du Kosovo ». ¹⁴⁴

¹⁴¹ En ce sens, la pratique, dont nous avons parlé, de faire « approuver » les règlements par le Conseil administratif ne comprenait pas la signature formelle.

¹⁴² Marcus Brand, op. cit., page 33.

¹⁴³ Franz-Lothar Altmann, *Le statut du Kosovo*, in Dimitrios Triantaphyllou, « Quel statut pour le Kosovo ? », *Cahiers de Chaillot*, numero 50, octobre 2001.

¹⁴⁴ Au cours de la conférence de Rambouillet, Madeleine Albright avait fait pression sur Thaçi pour qu'il accepte l'accord proposé. D'après l'historien Jose Pirjevec, Madeleine Albright se serait ainsi exprimée « *Vous ne comprenez pas ? Sans cet accord, il n'y aura pas d'intervention aérienne de l'OTAN, ni de troupes terrestres de l'OTAN et les Serbes pourront massacrer librement votre peuple* » (Jose Pirjevec, op. cit., page 592). D'ailleurs, l'aspect intéressant est dans le fait que le consentement de Thaçi se fondait sur un passage aussi délicat qu'ambigu du texte de l'accord dans lequel on parlait d'une réunion internationale qui aurait été convoquée dans l'espace de trois ans pour déterminer une solution finale « sur la base de la volonté populaire ». Or, à l'époque, Thaçi avait interprété cette formule comme la promesse de l'organisation d'un referendum à soumettre à la seule population du Kosovo, et non pas à celle de toute la République Fédérale de Yougoslavie. Tandis que le Groupe de contact gardait le point formel du respect de la souveraineté de la RFY, le Département d'Etat américain n'avait pas démenti l'interprétation de Thaçi.

En revanche, à l'Assemblée il est péremptoirement interdit de prendre une quelconque décision sur le statut futur du Kosovo.

Surtout, le « Cadre constitutionnel » défend de manière très forte les pouvoirs de la MINUK vis-à-vis des nouvelles institutions. En ce sens, ces dernières sont chargées d'un certain nombre de responsabilités, entre autres : politique économique et financière, questions fiscales et financières, commerce intérieur et extérieur, industrie, éducation et science, santé, travail.¹⁴⁵ Toutefois, il s'agit essentiellement du transfert de fonctions administratives, les pouvoirs fondamentaux restant entre les mains du Représentant spécial, auquel on réserve en particulier : une pleine autorité pour assurer la protection des droits et des intérêts des communautés, le pouvoir de dissoudre l'assemblée et de fixer de nouvelles élections, et une vaste – puisque déterminée de manière très vague – autorité finale par rapport au budget du Kosovo, à la nomination et à la révocation des juges et des ministères publics, au contrôle sur le CPK, aux relations externes du Kosovo, y compris l'autorité de signer des accords avec des Etats ou des organisations internationales.¹⁴⁶ De plus, les lois votées par l'Assemblée entrent en vigueur seulement après leur promulgation par le Représentant spécial.¹⁴⁷

La question des relations extérieures a donné lieu à des situations hybrides d'un point de vue légal. Puisque les Nations unies continuaient à reconnaître la souveraineté de la RFY sur le Kosovo, les relations extérieures de ce dernier auraient dû tomber dans les compétences de Belgrade. Toutefois, quand la RFY a conclu avec la FYROM (Macédoine) un accord pour le règlement de la question des frontières entre les deux pays (frontières qui passent aussi au Kosovo), les Institutions provisoires kosovares ont refusé d'accepter cet accord, en soutenant – dans une résolution de l'Assemblée – que les frontières du Kosovo ne pouvaient pas être modifiées sans le consentement du peuple kosovar et en niant donc toute validité à cet accord. Le Représentant spécial, pour sa part, a soutenu l'incompétence des Institutions provisoires dans ce domaine et a désavoué la résolution de l'Assemblée. Le résultat a été que la question des frontières entre le Kosovo et la FYROM est encore ouverte.

En revenant sur la question des pouvoirs de la mission internationale, aux dispositions mentionnées, s'ajoute une clause de sauvegarde générale qui protège de manière très forte l'autorité de la MINUK : *« l'exercice des responsabilités des Institutions provisoires sous ce Cadre constitutionnel ne devra ni affecter ni diminuer l'autorité de garantir la pleine exécution de la résolution 1244 du Représentant spécial, y compris de surveiller les Institutions provisoires, ses fonctionnaires et ses organes (agencies) et de prendre les*

¹⁴⁵ « Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire », chapitre 5 « Responsabilités des Institutions provisoires d'autogouvernement ».

¹⁴⁶ *Ibidem*, chapitre 8 « Pouvoirs et Responsabilités réservés au Représentant spécial du Secrétaire général ».

¹⁴⁷ *Ibidem*, chapitre 9 « Institutions provisoires d'autogouvernement », section 1 « L'Assemblée », article 45.

*mesures appropriées toutes les fois que leurs actions sont incompatibles avec la résolution 1244 ou avec ce Cadre constitutionnel »*¹⁴⁸ Le même type de protection est assuré à la KFOR, dont l'autorité est garantie par une clause analogue : « *Rien dans ce Cadre constitutionnel ne pourra empêcher l'autorité de la KFOR d'accomplir son mandat établi par la résolution 1244 et l'Accord militaro-technique »*.¹⁴⁹

Pour ces raisons, la Commission internationale sur le Kosovo a exprimé un jugement négatif sur ce « Cadre », en soutenant qu'il posait les bases pour une durée indéterminée du protectorat international.¹⁵⁰ Comme Jaques Rupnik le dit,

« le Parlement et le gouvernement (...) n'ont quasiment aucun pouvoir, à commencer par le seul qui vaille en démocratie : celui de contrôler le budget. Si le principe 'no taxation without representation' (pas d'impôt sans représentation politique) est une base essentielle de la démocratie, le Kosovo n'en est certainement pas une ».¹⁵¹

Du point de vue de la perception locale, la promulgation de ce « Cadre » a été accueillie d'une façon très différente chez les deux parties. En ligne générale, les Albanais l'ont interprété comme un pas positif vers la réalisation de l'indépendance, même si certains détracteurs y ont vu surtout des limites trop fortes pour le nouveau gouvernement et le manque de référence à une referendum sur l'indépendance. En revanche, Belgrade a accusé la mission internationale d'avoir cédé aux extrémistes albanais, en soulignant l'absence de mention de la souveraineté de la RFY et en interprétant la formule « y compris la volonté du peuple » comme une « *porte ouverte vers le referendum »*.¹⁵²

b. La nouvelle structure institutionnelle

Nous pouvons passer maintenant à l'analyse de la structure institutionnelle créée par ce « Cadre » sur le modèle d'une démocratie parlementaire occidentale.

L'institution à laquelle le « Cadre » accorde le plus d'attention est l'Assemblée, qui constitue l'organe représentatif et législatif le plus important. L'Assemblée se compose de

¹⁴⁸ *Ibidem*, chapitre 12 « Autorité du Représentant spécial du Secrétaire général ».

¹⁴⁹ *Ibidem*, chapitre 13 « Autorité de la KFOR ».

¹⁵⁰ Commission internationale sur le Kosovo, « L'indépendance conditionnelle : pourquoi ? (Le rapport de suivi sur le Kosovo) », *Critique internationale* n. 16 – juillet 2002.

¹⁵¹ Jacques Rupnik, « L'avenir des protectorats internationaux sur les Balkans, Balkans (Présentation du Rapport de suivi de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo) », *Critique internationale* n.16 – juillet 2002.

¹⁵² Franz-Lothar Altmann, art. cit., page 27.

120 sièges, dont 100 sont attribués sur la base d'élections démocratiques directes, tandis que les 20 restants sont réservés aux représentants des communautés minoritaires, selon le rapport suivant : 10 aux Serbes kosovars, 4 aux Roms, aux Ashkalias et aux Egyptiens, 3 aux Bosniaques, 2 aux Turcs, 1 aux Gorans. Le même principe de la représentation de toutes les communautés a été utilisé aussi pour la Présidence de l'Assemblée. En effet, le « Cadre » établit une présidence collective de sept membres, dont deux réservés respectivement à un représentant des Serbes et à un représentant d'une autre communauté minoritaire. Quant à l'organisation de son travail, l'Assemblée a établi un certain nombre de commissions spéciales, dont les plus importantes sont la « Commission du Budget » et la « Commission sur les Droits et les Intérêts des Communautés ».

Le Président du Kosovo représente l'« unité » du peuple kosovar et assure le fonctionnement démocratique des Institutions provisoires. Avec un mandat triennal, il détient deux pouvoirs importants : il gère – en coopération avec le Représentant spécial des Nations unies – les relations externes du Kosovo et propose à l'Assemblée le Premier Ministre, après avoir consulté les partis politiques représentés dans l'Assemblée.¹⁵³

Le Gouvernement « exerce l'autorité exécutive », applique les lois de l'Assemblée et d'autres lois, dans les limites des responsabilités établies pour les Institutions provisoires par le Cadre constitutionnel et peut aussi proposer des projets de lois à l'Assemblée. Le Gouvernement se compose du Premier Ministre et des autres Ministres, dont au moins deux doivent provenir de communautés différentes de celle ayant la majorité dans l'Assemblée. L'un des deux doit être un représentant des Serbes kosovars, l'autre d'une des autres minorités.¹⁵⁴

Suite à la promulgation de ce « Cadre » et d'un règlement détaillé¹⁵⁵, la MINUK a démantelé la structure de la « co-administration », le nouveau gouvernement étant organisé d'une façon « classique », chaque ministère étant géré par un ministre local, soutenu par un « conseiller » international.

Quant au pouvoir judiciaire, ce « Cadre » prévoit l'établissement d'un système judiciaire composé par des juges et des procureurs choisis par le Représentant spécial à partir d'une liste de candidats proposée par le Conseil des juges et des procureurs¹⁵⁶ et approuvés par

¹⁵³« Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire », chapitre 9 « Institutions provisoire d'autogouvernement », section 2 « Le Président du Kosovo ».

¹⁵⁴ De plus, dans le cas où les Ministres seraient plus de douze, un troisième Ministre sera nommé entre les représentants d'une communauté minoritaire.

¹⁵⁵ Règlement 2001/19, « On the executive branch of the Provisional Institutions of Self-Government », 13 septembre 2001

¹⁵⁶ Le « Conseil des juges et procureurs » est l'un des organes indépendants établis par le « Cadre constitutionnel ». « Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire », chapitre 11 « Corps et bureaux indépendants ».

l'Assemblée. Pour sauvegarder les normes fixées par le « Cadre constitutionnel », on a une Cour suprême, chargée principalement de décider de l'éventuelle incompatibilité des lois de l'Assemblée avec le « Cadre », et de régler les différends entre les diverses institutions provisoires et entre ces dernières et ses membres.¹⁵⁷

De plus, la MINUK a introduit au Kosovo une figure typique des systèmes juridiques scandinaves, l'Ombudsperson.¹⁵⁸ Il s'agit d'un organe indépendant chargé de recevoir les plaintes des personnes physiques et juridiques concernant toute violation des droits de l'homme et toute action qui constitue un abus d'autorité par une autorité publique au Kosovo.¹⁵⁹

Une grande attention est donnée à la question des langues dans les nouvelles institutions, afin d'éviter une domination de l'albanais sur toutes les autres langues. En ce sens, tant pour l'Assemblée que pour le Gouvernement, toutes les réunions doivent être conduites en albanais et en serbe. Les membres d'autres communautés doivent être libres de s'exprimer dans leurs propres langues. Tout document doit être imprimé en albanais et serbe, ainsi que – le cas échéant – dans la langue de la minorité directement concernée par le document. Enfin, les lois doivent être publiées en albanais, serbe, bosniaque, turc et anglais.

Comme nous l'avons décrit, toute la structure institutionnelle établie par le « Cadre » se fonde sur l'adoption de l'identité « ethnico-communautaire » comme principe de base.¹⁶⁰ En ce sens, le but poursuivi par ce Cadre – dans le contexte du processus de démocratisation du Kosovo – est double : d'une part, il réalise un transfert – bien que partiel – de compétences des autorités internationales aux autorités locales, transfert qui pourvoit, au moins en partie, aux problèmes dus à la perception de l'administration internationale au sein de la population locale (manque de légitimité et concentration des pouvoirs dans une autorité externe). D'autre part, il constitue un mécanisme de responsabilisation de l'élite locale, qui aurait dû commencer à se charger de ses propres responsabilités par rapport à l'administration de « son territoire et de sa société ». De plus cet acte représente un moyen pour entamer une dynamique de réconciliation qui passe en premier lieu par la voie institutionnelle.

L'adoption du principe ethnique pour la construction institutionnelle a été fortement critiquée par Aidan Hehir, qui y voit l'une des causes principales de l'échec de la mission

¹⁵⁷ « Cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire », chapitre 9 « Institutions provisoire d'autogouvernement », section 4 « Le Système judiciaire ».

¹⁵⁸ *Ibidem*, chapitre 10 « Ombudsperson ».

¹⁵⁹ Enfin, le « Cadre » établi un certain nombre de corps et de bureaux indépendants (voir Chapitre 11, « Corps et Bureaux indépendants »)

¹⁶⁰ Cet acte définit les « communautés » comme « les habitants qui appartiennent au même groupe ethnique, religieux ou linguistique ». *Ibidem*, chapitre 4 « Droits des Communautés et de Ses Membres ».

internationale dans son effort pour obtenir la réconciliation entre Albanais et Serbes. A son avis, en effet, les raisons de cet échec ne résident pas dans la rancune intransigeante qui sépare ces deux populations, mais plutôt dans les politiques de la MINUK, plus précisément dans l'utilisation de l'ethnie comme principe de base des nouvelles institutions, dans son incapacité à garantir la sécurité et dans la réticence à aborder la question du statut.¹⁶¹ Tout en partageant l'importance donnée aux deux derniers points, nous ne sommes pas d'accord avec l'analyse de M. Hehir pour deux raisons. D'abord, il semble faire porter toute la responsabilité de l'absence de réconciliation seulement sur la mission internationale, ce qui veut dire oublier les quinze dernières années de haine interethnique et avoir une vision non réaliste des Balkans d'aujourd'hui.¹⁶² En ce sens, de notre point de vue, quand on analyse la responsabilité de la mission internationale à l'égard de l'échec du processus de réconciliation, on ne peut pas oublier qu'il s'agit d'une responsabilité partagée, importante et grave, mais partagée avec les acteurs locaux.

Deuxièmement, Aidan Hehir soutient que le choix de la mission d'adopter le principe ethnique comme base pour la nouvelle construction institutionnelle a limité les possibilités de mobilisation politique des Kosovars. Or, cet argument est à notre avis difficilement soutenable. Il ne faut pas oublier que le système politique balkanique était organisé sur des bases « ethniques » depuis le début des années 90. En ce sens, tous les Kosovars – albanais et serbes en particulier – auraient de toute façon créé des partis « ethniques », même si la mission internationale n'avait pas adopté ce principe pour sa construction institutionnelle. De plus, le choix d'insérer des quotas aurait pu donner lieu à au moins deux conséquences positives : premièrement, il aurait pu empêcher que le rapport démographique, qui voit les Albanais en majorité écrasante, puisse se traduire par une monopolisation presque totale des institutions kosovares, donnant aux minorités un espace effectivement majeur par rapport à leur poids démographique, mais tout à fait nécessaire pour leur intégration dans le nouveau système politique. Deuxièmement, il aurait pu constituer une première forme d'intégration intercommunautaire.

En ce sens, à notre avis, le choix de la MINUK d'adopter le principe ethnico-communautaire pour l'organisation politico-institutionnelle du Kosovo n'a pas du tout constitué une erreur. Les erreurs dans ce domaine peuvent être identifiées dans deux autres points : tout d'abord, dans le fait – comme nous l'avons dit dans la première partie de cette

¹⁶¹ Aidan Hehir, « Autonomous Province Building : Identification Theory and the Failure of UNMIK », *International Peacekeeping*, vol.13, n. 2, 2006-06, pp. 200-213.

¹⁶² Au delà, on peut s'interroger sur la nature « ancestrale » ou « induite » (pour des raisons politiques) de cette haine, mais ceci est un débat différent. Toute analyse de la question des Balkans doit donc prendre en considération la perception que les différentes communautés ont les unes des autres.

recherche – d’avoir exploité exclusivement des moyens institutionnels de réconciliation, au détriment de mécanismes agissant plus directement sur la société civile et sur les individus. Deuxièmement, dans le fait que la mission internationale n’a pas réussi, dans une phase qui a suivi à la promulgation du « Cadre constitutionnel », à développer des mécanismes, surtout économiques, pour pousser ces communautés à se réconcilier pour obtenir des avantages économiques et sociaux.

c. Les élections générales de 2001

L’étape qui suit la promulgation du « *Cadre constitutionnel* » a évidemment été l’organisation des premières élections « générales » du Kosovo.

Quant aux objectifs poursuivis par la MINUK à travers ces élections, Simon Chesterman souligne que les réponses fournies par les fonctionnaires internationaux qu’il a interviewés ont mis en évidence quatre types de raisons. D’abord, les élections auraient mis en valeur l’enjeu d’une activité politique non-violente au Kosovo, encourageant les élites locales à s’engager dans cette voie. Deuxièmement, ils espéraient que le caractère institutionnel de ces élections aurait favorisé l’émergence de partis politiques modérés et de leaders crédibles. Sur ce point, il faut souligner que l’enthousiasme de ces réponses dépendait aussi en grande mesure de la conviction que le modéré Rugova aurait sans aucun doute obtenu la majorité des votes.

Un troisième but concernait les Serbes kosovars. Même si personne ne croyait vraiment en une participation effective de cette communauté, le fait que les sièges qui leur étaient réservés par le « Cadre constitutionnel » soient distribués en proportion des votes obtenus par chaque parti serbe constituait une sorte de prime électorale : dans le cas où un seul parti aurait décidé de se présenter aux élections, il aurait obtenu la totalité des dix sièges de l’Assemblée réservés au Serbes.

D’après Chesterman, un quatrième type de raisons s’impose : les élections auraient représenté une certaine réussite aux yeux de la mission et donné aux populations locales l’impression d’obtenir, dans une certaine mesure, un transfert de pouvoir.

Au cours des mois qui ont précédé les élections, toute l’attention du monde politique et médiatique a été focalisée sur la question de la participation serbe à ces scrutins, une question restée longtemps dans l’incertitude totale. La seule donnée positive avait été la formation

inattendue d'une coalition des partis serbo-kosovars appelée « *Povratak* », un nom (« Retour » en français) qui ne laissait pas de doute sur l'objectif de ses adhérents.

Or, la scène politique serbe kosovare s'est rapidement divisée en deux courants opposés : d'une part, le mouvement guidé par Rada Trajkovic, vice-présidente du Parti Chrétien Démocratique, favorable à la participation serbe, parce que convaincue que toute autre attitude aurait entraîné la séparation *de facto* du Kosovo et la ghettoïsation des enclaves serbo-kosovares. D'autre part, Marko Jaksic, vice-président du DSS, le parti de Kustunica, favorable au boycott, dans la conviction que quelconque forme de participation aurait été équivalente à une légitimation du pouvoir des albanais, destinés à monopoliser le gouvernement du Kosovo grâce à leur avantage démographique écrasant.¹⁶³

Par la suite, la voie pour résoudre cette querelle et assurer au moins en partie la participation serbe a été trouvée par la MINUK. En effet, le Représentant spécial Hans Haekkerup a négocié avec le président du Centre de Coordination serbe pour le Kosovo-Metohija, Nebojsa Covic, un accord qui assurait à Belgrade la confirmation des clauses de la résolution 1244 qui sanctionnaient comme but de la mission l'autonomie du Kosovo (et non pas son indépendance). De plus, cet accord confirmait le droit des déplacés serbes au retour au Kosovo en sécurité et donnait la garantie que les nouvelles institutions provisoires n'auraient pas le droit de prendre une quelconque décision au sujet du statut du Kosovo. D'autre part, la MINUK obtenait l'approbation par Belgrade de la participation serbe aux élections.

En ce qui concerne les résultats, le dépouillement a confirmé la victoire du parti de Rugova qui - avec 45,7% des voix - s'est assuré 47 sièges à l'Assemblée, bien que perdant environ 10% des votes par rapport aux consultations municipales de l'année précédente. A la deuxième place, le PDK de Hashim Thaçi (25,7% des voix) ; à la troisième, la coalition serbe « *Povratak* » (11,3%) ; à la quatrième, l'Alliance pour le Futur du Kosovo (AAK) guidé par Ramush Haradinaj (7,8%).¹⁶⁴

L'analyse de ces données impliquait deux considérations positives : d'abord, les scrutins s'étaient déroulés sans incidents, « *sous le signe de la tranquillité et de la régularité* ». ¹⁶⁵ Deuxièmement, le taux de participation des Serbes kosovars avait été assez élevé (environ 60% des inscrits), y compris celle des déplacés qui vivaient en dehors du Kosovo (dans ce cas la participation avait été de près de 53%¹⁶⁶).

¹⁶³ Luka Zanoni, « Il Kosovo si prepara alle elezioni », Osservatorio sui Balcani (18/10/2001).

¹⁶⁴ Données officielles fournies par l'OSCE.

¹⁶⁵ Osservatorio sui Balcani, « Elezioni in Kosovo: i primi risultati », (21/11/2001).

¹⁶⁶ Selon l'évaluation faite par Emiliano Bertoldi, à l'époque coordinateur du « Tavolo trentino per il Kosovo ». Davide Sighele, « Elezioni in Kosovo : un passo verso la distensione? », Osservatorio sui Balcani (21/11/2001).

Cependant, à peine l'Assemblée élue, ses travaux ont été paralysés par diverses oppositions. D'abord, Hashim Thaçi a pris part à une forte polémique contre le Représentant spécial Haekkerup, « *qui avait interdit aux parlementaires du PDK de parler de la famille d'Adem Cesari, l'un des fondateurs de l'UÇK, assassiné en 1998 dans un engagement contre les forces serbes* ». ¹⁶⁷

De plus, ses membres ont fait preuve d'une énorme difficulté à travailler ensemble, l'élection du Président représentant le premier grand obstacle. Le « Cadre constitutionnel » prévoyait que le Président était élu, à bulletin secret, par la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée. Ensuite, dans le cas où le candidat n'aurait pas obtenu cette majorité lors de deux votes consécutifs, une majorité simple suffisait au tour suivant. Or, contrairement à tous pronostics qui tenaient pour acquise l'élection de Rugova, ce dernier n'a réussi à obtenir ni la majorité des deux tiers lors des deux premiers tours de scrutin, ni la majorité simple lors d'une troisième séance.

Cette impasse était en effet révélatrice du clivage et de l'impossibilité de coopération existante même entre les divers courants politiques albanais kosovars. Pour en sortir, le nouveau Représentant spécial, l'allemand Michael Steiner¹⁶⁸, a été obligé de quitter de la voie fixée par les nouvelles règles « constitutionnelles » à l'égard de la formation du gouvernement et a négocié un accord entre les partis albanais, selon lequel le PDK de Thaçi aurait soutenu l'élection de Rugova, en échange de la nomination de Bajram Rexhepi, l'un de ses hommes, au poste de Premier Ministre. Toutefois – comme nous allons le démontrer ensuite dans ce travail – la question des difficiles relations entre les différents leaders albanais kosovars restera une constante de la vie politique kosovare.

¹⁶⁷ Osservatorio sui Balcani, « Tempestoso battesimo per l'Assemblea del Kosovo », (11/12/2001).

¹⁶⁸ Michael Steiner, troisième Représentant spécial au Kosovo, a été en charge/fonction de janvier 2002 à juillet 2003.

3. La réticence de la mission internationale à aborder la question du statut du Kosovo

Le but de ce chapitre est de démontrer la validité de notre hypothèse selon laquelle la réticence de la mission internationale à aborder la question du statut du Kosovo aurait engendré certains effets négatifs sur le système politique, social et économique de ce territoire qui ont *de facto* causé l'échec de la mission. Toutefois, nous avons pleinement conscience que le processus de démocratisation n'est pas encore terminé et donc nous ne voulons pas donner un caractère définitif à l'échec dont on parle. En ce sens, l'échec est, dans notre hypothèse, relatif à ce qui est aujourd'hui vérifiable, tandis que la capacité de la mission d'être plus incisive dans l'avenir n'est pas analysable pour l'instant.

Notre hypothèse est donc la suivante : en juin 1999, une résolution ambiguë et imprécise sur la question du statut a représenté un compromis nécessaire pour mettre fin à la guerre. Sans revenir sur les problématiques de la première phase de la mission internationale, déjà analysées dans la première partie de ce travail, notre point de vue est qu'une fois obtenue une certaine stabilité et une fois que l'architecture institutionnelle créée par le « Cadre constitutionnel » a été mise en oeuvre, la mission aurait dû entamer d'une manière résolue et courageuse le chemin pour la définition du statut.

En revanche, alors que le même « Cadre constitutionnel » avait confirmé l'objectif établi par la résolution 1244 de faciliter la détermination du statut futur du Kosovo¹⁶⁹, la mission a pour longtemps préféré tenir à l'écart cette question.

La démarche de ce chapitre constituera à analyser, d'abord, l'approche « *standards before status* », adoptée par la mission et, ensuite, les effets négatifs de cette stratégie sur trois plans : du système politique, des relations intercommunautaires et de la sécurité des minorités, et enfin du redressement économique.

a. L'approche « *standards before status* »

¹⁶⁹ Préambule du « Cadre constitutionnel ».

A la suite de la promulgation du « Cadre constitutionnel », la mission semble perdre son élan. En effet, depuis ce moment, non seulement la question du statut a été mise à l'écart, mais il n'y a pas eu de véritables progrès en terme de transfert de pouvoir de la MINUK vers les autorités locales : le Kosovo a été *de facto* maintenu dans un impasse.

Cette attitude à l'égard du statut a eu sa sanction officielle avec la présentation en décembre 2003 par la MINUK d'un document intitulé « *Standards for Kosovo* ». ¹⁷⁰ Le raisonnement à la base était de dresser une liste de critères de la démocratie, dans un premier temps, puis de discuter du statut une fois seulement ces critères atteints par les institutions et par la société civile kosovares.

Ces critères ont été divisés en huit catégories, que nous pouvons analyser brièvement.

- a. « *Institutions démocratiques* » : institutions provisoires librement, honnêtement et démocratiquement élues, capables de gouverner de manière impartiale, transparente et responsable, et de représenter les intérêts et les besoins de toutes les communautés, en leur fournissant les services publics fondamentaux. D'autres conditions concernent un processus électoral qui inclut toute personne déplacée et tout réfugié, ainsi qu'un système politique pluripartite, libre et démocratique. Au niveau de la société civile, le but le plus important concerne l'établissement d'un régime d'information pluraliste constitué par des médias privés et indépendants, mis sous le contrôle d'une autorité régulatrice indépendante. Dans ce cadre, toute forme d'incitation à la haine doit être condamnée par le monde politique et par les médias.
- b. « *Etat de droit* » (« *rule of law* ») : mise en œuvre d'une structure légale solide et d'une politique effective d'imposition de la loi. En substance, il s'agit de l'établissement d'un régime où le système judiciaire et la police agissent impartialement dans le respect de droits de l'homme et soient accessibles aux membres de toutes les communautés. En ce sens, ce document donne une attention particulière à la punition des crimes interethniques.
- c. « *Liberté de mouvement* » : le droit pour tous les individus de n'importe quelle communauté de bouger, voyager, travailler et vivre partout au Kosovo, sans craindre de subir des agressions, des violences ou d'autres intimidations. Sont inclus dans ce concept la liberté pour toute communauté d'utiliser librement sa langue partout au Kosovo et l'obligation de la part des institutions de produire ses documents dans toutes les langues officielles.

¹⁷⁰ UNMIK/PR/1078m, « *Standards for Kosovo* », présenté à Pristina le 10 décembre 2003.

- d. « *Retour soutenable et droits des communautés et de leurs membres* » : les membres de toutes les communautés doivent pouvoir participer librement à la vie politique, économique et sociale du Kosovo. Toute personne déplacée et tout réfugié doit pouvoir retourner chez lui, en conditions de sécurité et de dignité.
- e. « *Economie* » : établissement d'une structure légale et institutionnelle capable de garantir le développement d'une économie de marché compétitive et durable. Cette structure doit comprendre un système de régulation des affaires capable d'attirer les investissements extérieurs et un régime de taxation efficace.
- f. « *Droits de propriété* » : développement de mécanismes de résolutions des différends sur la propriété, en portant une attention particulière au patrimoine culturel du Kosovo.
- g. « *Dialogue* » : développement d'un dialogue continu et constructif à deux niveaux : d'une part, entre les institutions provisoires kosovares et Belgrade – l'un de moyens suggérés étant la création de groupes multi-ethniques de travail - et, d'autre part, entre le territoire du Kosovo et ses voisins régionaux.
- h. « *Corps de Protection du Kosovo* » (CPK) : développement d'un CPK qui agisse, conformément à son mandat, comme un corps de protection civile, capable de répondre aux urgences, et qui soit financé d'une manière transparente.

En substance, la MINUK demande au Kosovo d'atteindre les paramètres démocratiques occidentaux, avant que toute négociation sur le statut puisse être entamée. De plus, comme nous l'avons souligné, ce document porte une attention particulière aux relations intercommunautaires, décrivant le rêve d'un Kosovo pacifié et multiethnique.

Or, de notre point de vue, la méthode du *benchmarking* ne constitue pas une erreur en elle-même. D'ailleurs, l'erreur est dans le choix de conditionner l'ouverture des négociations sur le statut à la réalisation de ces critères et surtout dans le fait d'avoir pensé qu'il était possible de réconcilier deux peuples et de créer une démocratie sans avoir résolu leur conflit.

Tant que la question du statut n'est pas tranchée, les Albanais et les Serbes continueront à jouer le rôle de deux parties d'un conflit.

D'ailleurs, un autre type de critique doit être avancé par rapport à cette approche de *benchmarking* : elle démontre une attitude tout à fait théorique vis-à-vis de la réalité politique, sociale et économique du Kosovo. En utilisant cette voie, les pays du Groupe de contact ont fait preuve d'un grand irréalisme, au mieux, et d'hypocrisie, au pire. Le Général Mini a parlé d'« *un chantage qui, en se fondant sur des paramètres objectivement irréalisables, ne fait*

qu'éluder toutes les responsabilités ». ¹⁷¹ L'hypocrisie est donc dans le fait d'avoir pensé ou d'avoir fait semblant de penser que le Kosovo pouvait vraiment pu atteindre ces critères dans un délai de temps raisonnable et que la question du statut pouvait attendre jusqu'alors. *De facto*, il s'agissait d'une posture d'attente qui n'était pas de nature à résoudre le conflit.

Comme l'historien Morozzo della Rocca le dit :

« Le programme « standards before status » avait des limites objectives. Le Kosovo n'est pas en Europe (occidentale), mais dans les Balkans. Ici, le paroxystique ethnocentrisme des albanais, parallèle au sentiment de dédaigneuse supériorité que les serbes avaient dans les années de leur pouvoir, prend sa source au plus profond de la mentalité et de la culture. On ne peut pas l'atteindre et le modifier avec la construction politique de règles, conventions et critères, mais avec les longs temps de l'histoire à condition qu'elle se déroule sans guerres et sans violences ethniques ». ¹⁷²

Sur la même ligne, le Général Mini s'est ainsi exprimé :

« La réalité balkanique, clanique ou ethnique, n'est pas une mode passagère (...). Elle est une réalité historique. Telle réalité ne se modifie pas facilement même avec le cours des générations puisque la caractéristique des clans et des ethnies est exactement dans la capacité de maintenir vivantes les mémoires, les traditions et l'épopée. La soi-disant réconciliation est difficile surtout si elle est pensée seulement comme 'oublier le passé et penser au futur'. La clef du dépassement de la violence active et de l'hostilité potentielle est dans le présent et dans les opportunités concrètes qu'il offre en termes de qualité de la vie, participation politique et démocratie. (...) Certains pensent qu'il faut d'abord se réconcilier (ou se séparer définitivement) et qu'après on peut mériter la reconnaissance d'un statut. Je pense exactement le contraire et j'ai été très dur avec le système des 'standards'. Non seulement parce que ces standards sont irréalisables, mais

¹⁷¹ Fabio Mini, « Kosovo roadmap: stato a stelle e strisce o protettorato europeo », *LIMES*, n. 2 de 2004, pp. 25-32.

¹⁷² Roberto Morozzo della Rocca, « Il Kosovo vuole l'America ma l'America non pensa il Kosovo », *LIMES*, n. 1, 2004, pp. 247-256.

*parce qu'en réalité ils représentent un instrument de vexation et de retardement de la solution aux vrais problèmes ».*¹⁷³

On ne peut pas demander à deux peuples qui sortent d'un conflit « ethnique » de commencer à vivre de manière multiethnique s'ils perçoivent leur conflit comme encore ouvert. D'ailleurs, si l'on préfère vraiment ne pas aborder la question qui a enclenché la guerre, on doit donner à ces peuples des perspectives encourageantes de développement économique et créer des dynamiques grâce auxquelles le dialogue et les relations pacifiques se démontrent plus avantageuses que le maintien du conflit.¹⁷⁴ La mission internationale a failli par rapport à ces deux mesures : elle n'a pas résolu le conflit ni créé de dynamiques capables d'engendrer entre les deux peuples des intérêts économiques communs. Evidemment nous ne voulons pas soutenir que toute la responsabilité de cet échec doit être portée par la mission internationale : il est en effet aussi vrai que ni Belgrade ni Pristina n'ont jamais montré une volonté de réconciliation.

Cela dit, et donc même si cette responsabilité n'est pas totale, notre hypothèse est que l'incapacité de la mission à aborder la question du statut a eu des conséquences graves sur le système du Kosovo, qui pour cette raison n'a pas vraiment progressé ces derniers trois années.

Interviewé sur cette question, Eric Chevallier a admis la responsabilité du Groupe de contact, qui - deux ou trois ans après la fin de la guerre - aurait dû procéder de manière plus rapide et résolue à la recherche d'une solution à la question du statut, « *parce que cela aurait réduit les frustrations des Albanais et permis aux Serbes d'y voir clair sur leur avenir* ».¹⁷⁵

D'ailleurs, les risques liés au report de la question du statut avait été dénoncés par la Commission internationale sur le Kosovo déjà en 2001, et donc bien avant que la mission ne développe la stratégie « *standards before status* ». ¹⁷⁶

¹⁷³ Voir « *Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini* », annexe n. 2.

¹⁷⁴ D'après Jacques Rupnik, « *la seule façon d'éviter le risque de voir 'dérailler' la transition vers des surenchères nationalistes faisant le lit de régimes autoritaires, c'est que le courant 'européen' puisse aussi se prévaloir de résultats économiques tangibles* ». Jacques Rupnik, « L'après guerre dans les Balkans et la question du Kosovo », in Dimitrios Triantaphyllou (dir.), « Quel statut pour le Kosovo ? », *Cahiers de Chaillot*, numéro 50 octobre 2001.

¹⁷⁵ Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », annexe n. 1.

¹⁷⁶ Commission internationale sur le Kosovo, « L'indépendance conditionnelle : pourquoi ? (Le rapport de suivi sur le Kosovo) », *Critique internationale* n. 16 – juillet 2002.

De notre point de vue, donc, face à la réalité balkanique, une approche du type « *standards and status* » aurait probablement pu être plus payante, parce qu'elle aurait empêché les effets pervers que nous allons analyser.

b. Les effets négatifs de cette stratégie sur les plans:

- **du système politique :**

Au niveau du système politique, l'incertitude sur la question du statut a découragé le développement de dynamiques politiques abouties. Convaincues (ou faisant semblant d'être convaincues) que rien était décidé sur la question du statut, les forces politiques impliquées ont persévéré et continué à jouer les rôles de deux parties d'un conflit ouvert.

Cette attitude a eu deux conséquences sur la vie politique régionale : d'une part, sur la question du statut, Belgrade et Pristina ont adopté des positions intransigeantes, leur but étant clairement de conserver une plus ample marge de manœuvre à l'occasion de l'ouverture des négociations.

D'autre part, l'indétermination sur le statut a empêché le déroulement d'un véritable processus de responsabilisation des forces politiques, qui ont exploité la question du statut comme un argument propagandiste capable d'attirer pleinement l'attention de leurs opinions publiques respectives. Ainsi que le dit Jacques Rupnik :

*« Laisser dans le flou le but du processus de transfert de souveraineté équivaut à permettre, tant du côté albanais que du côté serbe, de détourner le débat politique vers des surenchères nationalistes (qui sera le plus zélé défenseur de la cause de l'indépendance ou qui sera le promoteur le plus radical de la reconquête du Kosovo ?) ».*¹⁷⁷

D'après Rupnik, les leçons à tirer des transitions des ex-pays communistes vers la démocratie pendant les dernières quinze années sont au nombre de deux : d'abord, le succès est très difficile en l'absence d'un consensus sur le cadre territorial de la démocratie ; de plus, si les questions les plus difficiles d'une guerre perdue ne sont pas abordées immédiatement

¹⁷⁷ Jacques Rupnik, « L'après guerre dans les Balkans et la question du Kosovo », in Dimitrios Triantaphyllou, « Quel statut pour le Kosovo ? », *Cahiers de Chaillot*, numéro 50, octobre 2001.

dans l'après-guerre, elles reviendront hanter le processus de réforme plus tard, et dans des conditions plus difficiles.¹⁷⁸ Au Kosovo ces deux éléments ont manqué.¹⁷⁹

En effet, l'un des drames du Kosovo d'aujourd'hui est que toutes les forces politiques locales soutiennent avec vigueur leur solution à la question du statut futur, mais personne ne propose ni ne pense à offrir une stratégie sérieuse pour le futur du Kosovo, une fois que le statut aura été déterminé.

La définition d'un statut – quel qu'il soit – ne résoudra en rien les problèmes fondamentaux du Kosovo, elle n'apportera ni la démocratie ni la croissance économique et ne mettra pas fin aux pouvoirs des réseaux criminels, en admettant que les leaders locaux y aient intérêt.

Du côté albanais, en particulier, le maintien des pouvoirs dans les mains de l'administration internationale et le manque de véritable transfert d'autorité (consécutif à l'indétermination du statut) a fourni aux élites des institutions provisoires un bouc émissaire pour tous les problèmes du Kosovo. L'administration internationale est présentée par la propagande albanaise comme étant la responsable du sous-développement, de la stagnation économique et du chômage.¹⁸⁰ D'ailleurs, comme l'Ombudsperson du Kosovo Anton Marek Nowicki le dit, l'opinion publique albanaise ne semble pas comprendre que l'éventuelle « *indépendance n'ouvrira ni immédiatement ni nécessairement une époque de richesse et de liberté* ». ¹⁸¹

Cette intolérance envers l'administration internationale s'est manifestée lors des émeutes de mars 2004, que nous allons décrire ensuite. Pour l'instant, il faut souligner que ces violences contre la population serbe se sont déchaînées aussi contre les symboles de la MINUK, en guise d'avertissement : une sorte de demande violente d'avancer plus rapidement vers la définition de l'indépendance du Kosovo. De plus, une autre preuve de la déception albanaise vis-à-vis de l'administration internationale s'est présentée lors des élections municipales de 2002 et générales de 2004, qui – en ce qui concerne la composante albanaise – ont enregistré un taux de participation nettement inférieur à celui des scrutins précédents.

¹⁷⁸ Jacques Rupnik, « The demise of Balkans nationalisms? A sceptical view », in « The Western Balkans : moving on », *Chaillot Papers* October 2004 n. 70.

¹⁷⁹ Dans son discours, Jacques Rupnik fait référence non seulement au cas du Kosovo, mais aussi à la « *Républika Srpska* » de Bosnie et au Monténégro. Le dénominateur commun de ces questions est « *la réticence des Serbes à redéfinir l'Etat serbe* ». *Ibidem*.

¹⁸⁰ L'historien Morozzo della Rocca soutient que l'administration internationale représente aujourd'hui non seulement un bouc émissaire, mais aussi une sorte de « *déjà-vu* » : « *on impute à la présence internationale la responsabilité de tous les problèmes du Kosovo d'aujourd'hui, comme autrefois on l'a imputé à la domination yougoslave, d'abord, et serbe, ensuite* ». Roberto Morozzo della Rocca, « Il Kosovo vuole l'America ma l'America non pensa il Kosovo », *LIMES*, n. 1, 2005, pp. 247-256.

¹⁸¹ Anton Marek Nowicki, « Un futuro insieme? », Osservatorio sui Balcani (04/03/2005).

Une autre considération sur l'attitude de la composante albanaise concerne la « politique démographique », son taux de croissance démographique continuant à enregistrer des niveaux très élevés. Or, d'une part, la propagande serbe a toujours interprété ce phénomène comme la preuve de l'existence d'une stratégie rationnelle visant à la domination ethnique du Kosovo. De l'autre, d'autres chercheurs ont expliqué ce phénomène comme « *une transition retardée vers l'équilibre entre les taux de natalité et de mortalité, tous les deux bas, propres aux sociétés industrialisées* » : tandis que le taux de mortalité a diminué rapidement grâce aux meilleures conditions hygiéniques et sanitaires, le taux de natalité est resté élevé parce que la tradition des familles nombreuses restait très enracinée.¹⁸²

Cependant, même en partageant cet argument, notre opinion est que ce phénomène doit être, de toute façon, lié à la question politique. Les entretiens que nous avons conduits nous ont permis de relever qu'une famille albanaise avec peu d'enfants est aujourd'hui perçue par sa communauté comme une ennemie de la patrie. En effet, l'argument démographique constitue l'élément de force des aspirations albanaises kosovares à l'indépendance. En ce sens, le manque de progrès quant à la question du statut, aussi bien que l'immobilisme du processus de transfert des pouvoirs ont renforcé le sentiment de la communauté albanaise de devoir s'imposer démographiquement.

En passant à l'analyse de l'attitude serbe, la première donnée à s'imposer est celle de la question de la participation des Serbes kosovars aux institutions et à la vie politique du Kosovo. A l'occasion des consultations municipales de 2002, seulement 20% des serbes kosovars s'étaient rendus aux urnes. Ensuite, à la veille des élections générales de 2004, le Représentant spécial Soren Jessen-Petersen et le Groupe de contact plus¹⁸³ ont fait pression sur Belgrade pour qu'elle encourage la participation serbe aux élections. Toutefois, sur ce sujet, l'élite politique belgradoise s'est divisée en deux courants. D'une part, le Premier Vojslav Kostunica, soutenu par la majorité de ses collègues et surtout par l'influente Eglise serbe orthodoxe, militait pour le boycott afin de ne pas légitimer des institutions favorables à l'indépendance, se plaignant du manque de conditions minimales de sécurité pour le déroulement régulier des élections. D'autre part, le Président de la République serbe Boris Tadic, appuyé par le Ministre des Affaires étrangères Vuk Draskovic, invitait explicitement les serbes kosovars à voter pour élire leurs représentants et éviter d'être mis à l'écart du

¹⁸² Il s'agirait d'« *un cas d'attribution d'intentionnalité à un phénomène qui a des causes historiques, sociales et culturelles* ». Giovanni Scotto et Emanuele Arielli, *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Editori Riuniti, Roma 1999.

¹⁸³ Le Groupe de contact plus réunit les représentants du Groupe de contact, du Pacte atlantique et de l'Union européenne.

processus de définition du statut du Kosovo. D'ailleurs, un scénario similaire s'était produit chez les forces politiques serbes kosovares, dont seulement deux s'étaient présentées pour les élections (« *Gradanska Inicijativa Srbija* » géré par Slavina Pektovic et la « *Liste pour le Kosovo-Metohija* » d'Oliver Ivanovic, déjà membre de la coalition « *Povratak* »).

Ensuite, malgré l'installation d'environ 110 bureaux de vote en Serbie et au Monténégro pour les personnes déplacées, les résultats des élections ont démontré la victoire du courant favorable au boycott, la participation serbe étant nulle (entre 0,14 et 1% selon les sources).

Pour expliquer cet échec, le Représentant spécial Jossen-Petersen a insisté sur les intimidations subies par les électeurs potentiels.¹⁸⁴ En réalité, malgré les préoccupations de la mission internationale¹⁸⁵, tout s'était déroulé dans un calme relatif. Le boycott serbe a des causes politiques : l'incertitude sur la question du statut empêche les serbes kosovars de se projeter dans le futur. Dans ces conditions, Belgrade représente le seul point de repère : de cette manière, les Serbes kosovars sont devenus otages de Belgrade, qui d'ailleurs ne fait que leur mentir en promettant que le Kosovo ne se détachera jamais de la Serbie.¹⁸⁶ Dans ce contexte, il faut distinguer entre la condition des Serbes kosovars du nord de l'Ibar et celle de ceux qui habitent dans les enclaves. Les premiers, ayant constitué une sorte d'excroissance serbe au Kosovo, vivent des conditions certainement plus favorables : de plus, la réticence occidentale à aborder la question du statut peut dans une certaine mesure jouer dans le sens de leur intérêt, puisqu'ils croient que plus le temps passera, plus ils auront des chances de voir reconnu leur sécession *de facto*.

En revenant sur la situation au sud de l'Ibar, les Serbes de ces enclaves sont instrumentalisés par Belgrade qui a besoin d'eux pour revendiquer son droit sur la province. Toute forme d'intégration de cette communauté dans les institutions et la société kosovare remettrait en cause les arguments de Belgrade. Pour cette raison, l'élite politique serbe fait non seulement pression pour le boycott de la vie politique « formelle », mais accorde aussi des salaires généreux à ses « compatriotes ». Le même discours vaut pour les déplacés qui habitent les camps de la Serbie centrale : leur marginalisation et leurs conditions de vie déplorables ne constituent qu'un instrument entre les mains de Belgrade.

Evidemment, cette stratégie ne sert pas les intérêts des Serbes kosovars, la seule préoccupation de l'élite de Belgrade semble plutôt être le maintien du pouvoir. Si une solution

¹⁸⁴ Par exemple, à Jagodina, le bureau de vote avait été ouvert avec dix heures de retard à cause des protestations de certains nationalistes serbes. Ensuite, personne ne s'était présenté.

¹⁸⁵ Entre le 6 octobre et le 6 novembre, la KFOR avait en effet augmenté ses unités d'environ 2000 hommes. Luka Zaroni, « Elezioni in Kosovo, pronti al via », Osservatorio sui Balcani (21/10/2004).

¹⁸⁶ « *Moi, si je suis dans une des enclaves, tant qu'on n'attaque pas la question du statut et que les gens viennent m'instrumentaliser, je ne peux pas me projeter dans l'avenir* ». Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », annexe n. 1.

à la question du statut avait été esquissée plus tôt, les Serbes kosovars auraient eu moins d'intérêts à suivre les directives de Belgrade.

- **des relations intercommunautaires et de la sécurité des minorités**

Par rapport aux relations intercommunautaires, le bilan de l'action de la mission internationale n'est pas positif. Cela dit, il faut de toute façon souligner deux aspects : d'abord, réconcilier deux peuples divisés par des décennies de tensions et de drames humains et créer, dans l'espace de quelques années, une sorte de « nation kosovare » aurait été une tâche impossible pour n'importe quelle mission. De plus, il s'agit – comme nous l'avons déjà souligné – d'une responsabilité partagée avec les acteurs locaux et régionaux, c'est-à-dire avec les communautés locales mais aussi avec le leadership de Belgrade qui, par incapacité ou par volonté politique, n'a jamais démontré une véritable volonté de réconciliation.

D'ailleurs, comme Eric Chevallier le souligne, la mission internationale a parfois affiché des objectifs trop ambitieux, ce qui a fini par se révéler contreproductif, les résultats concrets étant souvent décevants vis-à-vis de ces objectifs officiels.¹⁸⁷ Un exemple de cette attitude est constitué par le document « *Standards for Kosovo* », qui établit l'objectif d'« *un Kosovo où tous – sans distinction de milieu ethnique, race ou religion – sont libres de vivre, travailler et voyager sans peur, hostilité ou péril et où il y a de la tolérance, de la justice et de la paix pour tout le monde* ».¹⁸⁸ Pour cette raison, et consciente de l'impossibilité d'établir une véritable « multiethnicité », l'équipe de Bernard Kouchner a toujours préféré parler de « coexistence ».

Cela dit, les relations intercommunautaires et surtout les conditions de vie des minorités – notamment serbe et rom – au sud de l'Ibar restent « *encore très insatisfaisantes* ».¹⁸⁹ Dans l'incertitude sur le statut et donc sur leur avenir, ces gens vivent dans des enclaves depuis sept ans, réfutant toute intégration dans un système – celui gouverné par la majorité albanaise – qui ne semble avoir aucune intention de les accueillir. Sans travail et sans possibilité de programmer leur avenir, ces minorités dépendent des troupes de la KFOR pour leur sécurité.

Les violences de mars 2004 ont été le signe de la précarité en matière de sécurité. A la suite de la diffusion de la nouvelle que trois enfants albanais s'étaient noyés dans le fleuve Ibar en tentant de fuir des adolescents serbes qui les suivaient avec un chien, la ville de

¹⁸⁷ Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », annexe n. 1.

¹⁸⁸ UNMIK/PR/1078, *Standards for Kosovo*, présenté à Pristina le 10 décembre 2003

¹⁸⁹ Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », annexe n. 1.

Mitrovica a été secouée par des émeutes entre les populations serbe et albanaise. La diffusion de cette histoire par la télévision kosovare a provoqué le déclenchement de ce qui a été décrit comme un « *pogrom* » antiserbe, les violences se sont poursuivies pendant trois jours.¹⁹⁰ Au regard de ces journées d'émeutes, deux considérations s'imposent. Tout d'abord, la télévision et les medias kosovares ont démontré toute leur immaturité par rapport aux critères démocratiques établis par la mission internationale, en diffusant des nouvelles pas encore vérifiées et surtout en adoptant une attitude qui incitait à la haine et à la vengeance. Par ailleurs, malgré certaines voix discordantes¹⁹¹, selon tous les commentaires il s'agissait d'une action planifiée et pilotée par les extrémistes albanais, la mort des trois enfants n'en constituant qu'un prétexte. Le porte-parole de la MINUK a déclaré qu'il s'agissait d'une action coordonnée. D'après lui, le fait que la violence avait éclaté en même temps dans de nombreux endroits démontrait qu'elle avait été planifiée à l'avance.

Cela dit, nous pouvons tirer trois enseignements de ces événements : d'abord, le projet d'un Kosovo multiethnique était – au moins à court terme – irréalisable.¹⁹² Deuxièmement, d'une part, la CIVPOL et la KFOR se sont montrées tout à fait incapables face à une urgence inattendue, elle n'ont même pas pu défendre les monastères et les églises orthodoxes ; de l'autre, des doutes importants émergeaient à l'égard du professionnalisme et du caractère multiethnique du Service de Police locale au niveau opérationnel. Troisièmement, les Albanais avaient démontré aux autorités internationales leur intolérance vis-à-vis d'une administration qui ne faisait pas de progrès vers la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. A ce propos, Denis Magalachvili s'est ainsi exprimé :

*« Le niveau de violence qui s'est produit en mars a pu se passer seulement dans un vide créé par l'échec de la Communauté internationale (...). En fin de compte, il s'est agi de notre échec collectif quant au développement et à l'application d'un plan significatif pour le futur du Kosovo ».*¹⁹³

¹⁹⁰ Le bilan a été de 31 morts, 286 maisons brûlées, 30 monastères orthodoxes incendiés et 11 endommagés, 600 civils et 100 policiers blessés, 163 personnes arrêtées. Marco Immarisio, « Rugova: indipendenza subito », *Corriere della Sera* (23/03/2004)

¹⁹¹ Entre autres, l'intellectuel albanais kosovar a déclaré qu'« *il s'est agi principalement d'une révolte spontanée, un épisode extrêmement négatif, mais qui a impliqué seulement une minorité des gens* ». Andrea Rossini, « Viaggio tra i serbi del Kosovo : the cage, la gabbia », *Osservatorio sui Balcani* (16/10/2004)

¹⁹² A ce propos, Judy Batt s'est ainsi exprimée : « *The events of March 2004 undermined the credibility of the international community's strategy of 'standards before status' – as long as final status is not clarified local political actors are unwilling to cooperate on achieving the standards* ». « *The Western Balkans : moving on* », *Chaillot Papers* October 2004 n. 70.

¹⁹³ Il continue en disant : « *Nous n'avons jamais donné plein pouvoir aux leaders des communautés ethniques locales, notamment albanaise et serbe. Il n'y a jamais eu ni un plan réaliste pour donner au Kosovo une vraie base économique, ni un projet réalisable pour la réintégration des Serbes et des autres minorités dans leur milieu social. Suite aux événements de mars 2004, l'Unmik et la Communauté internationale entière doivent accepter leur part de responsabilité pour ce qui s'est passé* ». Denis Magalachvili, « Kosovo : A Critique of a

Or, notre argument est qu'on n'aurait pas eu tout ce retentissement et cette violence si la mission internationale et les pays du Groupe de contact avaient abordé plus tôt la question du statut. L'erreur (dont les gouvernements américains et anglais sont principalement responsables) est d'avoir adopté une ligne politique qui officiellement refusait d'entamer une quelconque forme de dialogue sur le statut, tandis qu'on soutenait officieusement le projet d'indépendance du Kosovo. Etant donné que ces promesses (bien qu'informelles) tardaient à être réalisées, les Albanais kosovars ont envoyé leur signal aux autorités de la MINUK. Une fois défini le cadre du statut, les Albanais arrêteront sans doute de percevoir toute présence serbe comme une menace pour leur objectif politique, et il sera plus facile de mettre fin à leur acharnement contre les symboles de la culture serbe orthodoxe.

Or, la preuve que la politique internationale a commis une erreur réside dans la réaction de la MINUK face aux événements de mars 2004, alors qu'elle a commencé à parler officiellement de la nécessité de trouver une solution à la question du statut. Surtout, cette preuve réside dans le fait que, pour entamer les pourparlers, les autorités internationales ont commencé à faire l'éloge des progrès réalisés par les institutions kosovares.

Un exemple de cette attitude vient des déclarations du Représentant spécial Jossen-Petersen, selon lequel la situation de la sécurité et de la liberté de mouvement des minorités s'est beaucoup améliorée ces derniers temps. Or, même si certains progrès ont été effectivement réalisés, cet optimisme demeure excessif. A ce propos, Fabrizio Bettini de l'« Operazione Colomba »¹⁹⁴ a récemment déclaré :

*« Si Petersen veut effectivement communiquer avec la communauté serbe, il vaudrait mieux qu'il dise qu'il y a encore des problèmes quant à la liberté de mouvement et à la sécurité des minorités. La situation est certes meilleure qu'il y a deux ans. Une prise de position qui reconnaîtrait la vraie situation sur le terrain serait bien acceptée soit par la communauté albanaise kosovare soit par la communauté serbe. Cela créerait une communication différente ».*¹⁹⁵

Ici, apparaît une autre limite de la politique « *Standards before status* » : « *le système des critères perd en crédibilité quand ces derniers sont revus à la baisse pour démontrer de fantomatiques succès* ». ¹⁹⁶

Quant à la sécurité, il existe deux types de problèmes : d'un côté, il y a des éléments objectifs d'insécurité sur le terrain ; de l'autre, au niveau psychologique, on a un fort

Failed Mission », *Mediterranean Quarterly*, summer 2005

¹⁹⁴ « Operazione Colomba » est une ONG catholique italienne.

¹⁹⁵ Davide Sighele, « Futuro del Kosovo ? Basta con la propaganda », Osservatorio sui Balcani (03/07/2006)

¹⁹⁶ Voir « Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini », annexe n. 2.

sentiment d'insécurité chez les membres des minorités. Quant à ce sentiment, une des mesures les plus efficaces serait de commencer à rendre justice aux multiples crimes contre les minorités. Tant que les crimes ethniques ne seront pas jugés, les communautés serbe et rom resteront esclaves de cette perception.

Cette question est aussi liée à l'absence d'un cadre défini :

*« Une quelconque décision finale sera meilleure que la situation actuelle pour les minorités. Le drame du Kosovo est le manque de statut définitif. (...) Au Kosovo, l'ambiguïté règne... et dans cette ambiguïté la loi du plus fort prime. Cela ne constitue pas le meilleur système pour défendre les minorités. Une décision finale, même à long terme, aura le mérite de poser des règles et de distribuer des responsabilités ».*¹⁹⁷

• de l'économie :

Le sujet de l'économie kosovare est très complexe et mériterait une étude à part. En ce sens, le but de ce paragraphe n'est pas du tout de fournir une analyse complète du système économique kosovar, ni de l'action internationale dans ce domaine, mais seulement de souligner les conséquences sur le plan économique de la politique occidentale vis-à-vis de la question du statut. D'ailleurs, il faut souligner que nous ne soutenons pas que toutes les difficultés économiques du Kosovo dépendent de la question du statut, leur causes étant multiples. En ce sens, nous sommes convaincu qu'une éventuelle définition du statut ne résoudra pas toutes ces difficultés.

Ceci dit, l'incertitude sur le statut a eu d'après nous des conséquences négatives sur le plan économique. Ces conséquences sont de deux ordres.

Tout d'abord, l'incertitude sur le futur du Kosovo décourage l'afflux d'investissements directs étrangers, qui - à cause de la diminution des aides gouvernementales - deviennent cruciaux pour le développement du Kosovo.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Davide Sighele, « Il Kosovo a macchia di leopardo », (entretien avec Francesco Gradari de la « Caritas italienne »), Osservatorio sui Balcani (05/07/2006)

¹⁹⁸ Il est intéressant d'évoquer à cet égard le processus de privatisation des anciennes entreprises collectives socialistes du Kosovo. Ce processus constitue aux yeux de la mission internationale l'un des piliers essentiels du redressement économique de ce territoire. Malgré la création par l'Union européenne de la « Kosovo Trust Agency » (KTA), une agence chargée de gérer les privatisations, ce processus avance lentement et est généralement considéré comme un échec. Or, cette situation n'a pas de lien causal avec l'indétermination du statut du Kosovo. C'est pour cette raison que nous avons choisi de ne pas aborder ce thème. Cependant, il est vrai que ces deux questions ont fini par s'influencer et s'aggraver mutuellement. D'une part, le manque de dialogue sur le statut a accentué l'impasse dans laquelle se trouvent les privatisations. D'autre part, toute

De plus, comme le souligne Bernhard Knoll, « *l'ambiguïté des pouvoirs de l'administration internationale par rapport aux ressources et aux infrastructures publiques – une conséquence directe de l'incertitude sur le futur statut international de ce territoire – a non seulement découragé et continue de décourager les investissements privés, mais aussi entrave les prêts accordés par les institutions financières internationales* ». ¹⁹⁹

Dans ce contexte, la clé du problème réside dans la capacité des institutions kosovares provisoires et de la MINUK à engager des la négociations et à exécuter les accords financiers internationaux. En ce sens, la question centrale concerne le transfert légal des obligations prises dans le cadre d'un accord financier international. Autrement dit, « *l'incertitude sur le statut soulève des préoccupations quant à la capacité d'un organe des Nations unies à participer à des accords financiers à long terme au nom des bénéficiaires locaux* ». En effet, avant d'accorder des prêts pour la reconstruction des infrastructures au Kosovo, la Banque Européenne d'Investissement a demandé à obtenir la garantie que la future entité souveraine soit obligée de respecter les obligations prises par la MINUK.

Pour sortir de cette impasse, une clause de « *roll-over* » est désormais insérée dans tous les accords établis avec des institutions financières internationales. Grâce à cette pratique, les institutions kosovares provisoires acceptent – en paraphant l'accord – que les obligations prises par la MINUK soient transférées à leur nom. Toutefois, il a fallu attendre cinq ans avant que cette procédure obtienne une base légale. ²⁰⁰

De plus, « *la responsabilité des dettes contractées après 1999 et sous la législation mentionnée sera insérée dans les négociations pour le statut* ». ²⁰¹ En ce sens, on revient à la question centrale. Tant que le statut du Kosovo ne sera pas fixé, les responsabilités de l'administration internationale ne pourront pas être véritablement clarifiées, au risque de créer de nouveaux désaccords entre Pristina et Belgrade.

La situation économique du Kosovo demeurant désastreuse, l'échec politique de la mission internationale réside essentiellement dans son incapacité à exploiter les politiques économiques en vue de la réconciliation. Le développement économique constitue non seulement une condition nécessaire, mais aussi l'un des moyens les plus efficaces pour la mise en œuvre d'un processus de démocratisation et de réconciliation. En ce sens, la mission internationale aurait dû fournir aux Serbes et aux Albanais des incitations à collaborer pour

négociation sur le statut devra nécessairement tenir compte de la question des entreprises collectives.

¹⁹⁹ Bernhard Knoll, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *The European Journal of International Law*, vol. 16 n. 4.

²⁰⁰ Règlement n. 30 de 2004, UNMIK/REG/2004/30 « *On the Promulgation of the Law on International Financial Agreements* ».

²⁰¹ *Ibidem*.

faire en sorte que la réconciliation - au moins sur le plan économique – leur apparaisse plus profitable que le maintien des tensions.

Dans ce contexte, une division économique persiste entre ces deux communautés. Ce clivage peut être illustré par un mouvement – parmi les plus actifs et les plus populaires chez les jeunes - qui, après avoir barbouillé les murs du Kosovo avec l'inscription « Pas de négociations, juste l'autodétermination » (« Jo negociata, vetevendosje »), a lancé une campagne pour boycotter les produits serbes. Cette attitude est doublement paradoxale : d'abord parce qu'il est évident que le Kosovo ne produit rien et que toute collaboration économique avec la Serbie serait avantageuse à la fois pour les Albanais et pour les Serbes.²⁰²

Deuxièmement, parce que seules les mafias locales ont compris cet idée. En effet, « *la mafia au Kosovo est la seule à avoir dépassé les divisions et les haines interethniques* » étant donné que « *les criminels albanais font tranquillement leurs affaires avec les criminels serbes, et aussi macédoniens, rumens, grecs, bulgares, russes, chinois et italiens* ». ²⁰³

4. Une réflexion sur le rôle de l'Etat dans la question du Kosovo

²⁰², Davide Sighele, « Il Kosovo a macchia di leopardo » (Entretien avec Francesco Gradari de la « Caritas italienne ») Osservatorio sui Balcani (05/07/2006)

²⁰³ Angelantonio Rosato, « Kosovo, terra del caos », *LIMES* « L'Europa americana », n. 3, 2003, pp. 117-122.

La question à laquelle ce chapitre veut répondre est celle de savoir quelle est la théorie de relations internationales la plus apte à expliquer les dynamiques du Kosovo de l'après-guerre. En ce sens, nous ne voulons pas rentrer dans le débat général sur la valeur explicative des diverses théories vis-à-vis des relations internationales dans leur complexité, mais seulement esquisser quelques considérations en ce qui concerne le cas du Kosovo exclusivement.

Cela dit, notre conviction à ce propos est double : d'abord, les comportements de deux parties du conflit kosovar (les Serbes et les Albanais) peuvent être expliqués de préférence à travers le paradigme réaliste, dont elles semblent suivre les règles.

Deuxièmement, les Nations unies, d'une part, et les pays du Groupe de contact, de l'autre, demeurent incapables de diriger les acteurs locaux vers des solutions nouvelles et différentes, qui puissent faire sortir la question du Kosovo des schémas de pensée réalistes. Ces schémas contribuent en effet à en empêcher la résolution.

S'agissant de notre première hypothèse, il est évident que toute la crise du Kosovo s'est déroulée autour des concepts de la « souveraineté » (de la République Fédérale de Yougoslavie sur « son » territoire, selon Belgrade) et du « droit à l'indépendance nationale » (du peuple albanais kosovar sur « son » territoire, selon Pristina). En ce sens, la défense de « leur » souveraineté territoriale, de la part des Serbes, se heurte à la demande symétrique de reconnaissance de « la » souveraineté kosovare. En résumé, c'est la défense de l'Etat serbe qui se heurte à la demande de reconnaissance de l'Etat kosovar.

Ce constat montre que l'Etat « *résiste* » dans la question du Kosovo en tant que but principal de l'action politique des acteurs locaux. Il « *résiste* » donc dans la sphère des perceptions de la réalité que les acteurs locaux ont, mais aussi dans les projets politiques qu'ils proposent. Il « *résiste* » donc en tant que « *désir d'Etat* » selon l'expression utilisée par Samy Cohen ; un concept dont le cas du Kosovo représente une confirmation :

« L'Etat de droit (...) est une des formes d'organisation politique la plus demandée. Les rébellions, les mouvements séparatistes ou autonomistes qui ont recours à la violence ne s'attaquent pas à l'Etat dans son essence, ils visent plutôt à reconstituer sous leur contrôle un Etat sur tout ou partie du territoire national. Il ne sont pas hostiles à l'Etat en tant que tel. Au contraire. Personne n'a autant qu'eux le 'désir d'Etat', à condition que ce soit le 'leur', placé sur leur contrôle,

*doté des attributs 'normaux' de la souveraineté et bénéficiant de frontières 'sures et reconnues'. (...) L'Etat-nation demeure une forme d'organisation très appréciée par ceux-la mêmes qui sont censés vouloir s'en débarrasser ».*²⁰⁴

De plus, non seulement les dynamiques qui ont enclenché la crise, mais aussi les positions sur le statut futur exprimées aujourd'hui par les deux parties du conflit semblent confirmer la validité d'une lecture réaliste de la question du Kosovo.

Pour les Albanais, toute solution autre que l'indépendance de la « République du Kosova » est inacceptable. Ils se sont battus et ont gagné une guerre pour l'indépendance, pour créer leur Etat. Dans ce combat, ils ont eu le soutien occidental, celui de l'OTAN et des Etats-Unis en particulier. Telle a été leur perception. Aujourd'hui ils ne veulent donc pas renoncer à ce pour quoi ils se sont battus : un Etat indépendant.

De plus, la diatribe sur les frontières entre le Kosovo et la Macédoine²⁰⁵ démontre que Pristina est très jalouse de « son » territoire et de « ses » frontières : « *Même s'il est absolument improbable qu'il y aura dans le futur des changements de frontières, ces cycles de tensions entre Macédoine et Kosovo sont la preuve que ce sujet reste très délicat dans les Balkans* ». ²⁰⁶

Un autre élément intéressant est constitué par la question de la « Grande Albanie ». La lutte de l'UÇK pendant les années 90 s'insérait dans le contexte du mouvement « pan-albanais », qui a des racines historiques anciennes.²⁰⁷ En substance, ce projet veut l'union des tous les peuples albanais qui habitent les Balkans méridionaux dans un seul Etat-nation. Il s'agit donc d'un plan qui, s'il est concrétisé, bouleverserait tout l'aménagement géopolitique de la région, puisqu'il concerne actuellement cinq pays (Monténégro, Macédoine, Grèce, Albanie et Serbie) et un territoire (le Kosovo). Cependant, à la suite de « leur » victoire dans

²⁰⁴ Samy Cohen, *La résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Editions du Seuil, Paris 2003, page 27.

²⁰⁵ Nous avons déjà expliqué en quoi consiste cette diatribe. (voir page 64).

²⁰⁶ Risto Karajkov, « Macedonia: il confine col Kosovo », Osservatorio sui Balcani (11/05/2006).

²⁰⁷ Les origines du mouvement nationaliste albanais renvoient à la figure légendaire de Skanderbeg, le commandant albanais qui, au XV^e siècle, se battit en vain contre l'invasion ottomane de la péninsule balkanique. Le mythe de Skanderbeg a joué un rôle fondamental dans le processus de formation de la conscience nationale albanaise, qui d'ailleurs, s'est développée plus tard, au XIX^e siècle. A cette époque, la Ligue de Prizren s'opposa au démembrement des territoires habités par la communauté albanaise, en demandant l'union de ces territoires dans une seule région que la Ligue ne voulait pas indépendante, mais faisant partie intégrante de l'Empire ottoman. Après la première guerre balkanique, la conférence de Londres (1912-13) créa le premier Etat albanais indépendant, habité par environ 850000 Albanais. Cependant, la majorité du territoire de l'actuel Kosovo fut laissée à la Serbie et au Monténégro. Suite à cette décision, en 1918 un Comité pour la Défense du Kosovo se forma, son but étant l'union du Kosovo avec l'Albanie. Pour la première fois, la formation d'une « Grande Albanie » représentait un objectif officiel. Cette union fut réalisée – au moins en partie – au cours de la deuxième guerre mondiale, quand le Kosovo et les territoires macédoniens à majorité albanaise furent rattachés à l'Albanie sous le contrôle des Italiens. Toutefois, dans l'après-guerre, le Kosovo fut rattaché à la Serbie et le projet pan-albanais redevient un rêve.

la guerre de 1999 et de l'accession au pouvoir dans l'après-guerre, les combattants albanais de l'UÇK semblent désormais avoir renoncé au projet pan-albanais. Les raisons du déclin de ce projet sont multiples²⁰⁸. Malgré cela, chez les Albanais du Kosovo, c'est une motivation de type réaliste qui semble prévaloir. Convaincu que l'indépendance sera bientôt reconnue, le leadership politique albanais kosovar semble craindre qu'une éventuelle union avec l'Albanie signifierait la perte de son pouvoir. En effet, à l'origine du renoncement au projet pan-albanais, il y a donc, chez le leadership de Pristina, une logique de conservation du pouvoir. En ce sens, la communauté albanaise du Kosovo réclame le droit à la création de son Etat indépendant sur la base du principe d'autodétermination des peuples, d'une part. D'autre part, elle craint l'union avec l'autre partie de ce peuple auquel elle affirme appartenir (les Albanais d'Albanie). Après sept ans de protectorat international, la crainte est en effet que cette union éventuelle ne minore leur autonomie et leur indépendance.

Belgrade, pour sa part, refuse toute possibilité d'indépendance. Elle propose en effet une solution synthétisée dans la formule « *plus que l'autonomie, moins que l'indépendance* » ; solution qui aux yeux de Nebojsa Covic, représente « *l'intérêt national minimum* » pour la Serbie.²⁰⁹ De plus, Belgrade refuse la tentative occidentale de la convaincre à modérer ses positions en lui promettant un accès rapide dans l'Union :

*« Ce troc constitue une sorte de chantage inacceptable, (...) puisqu'il est inacceptable qu'un Etat européen abandonne une partie importante de son territoire pour satisfaire les demandes et les pressions internationales » ; et encore : « il s'agit d'une adroite manœuvre politique qui a pour but d'éviter la violation du principe des frontières non-modifiables ».*²¹⁰

Nous partageons l'opinion selon laquelle à la base de tous les conflits de l'ex-Yougoslavie il y aurait une « construction » : les élites yougoslaves se sont effectivement appuyées sur les appartenances ethniques pour garder leurs positions de pouvoir.²¹¹ S'agissant du Kosovo, il est vrai que la classe dirigeante de Belgrade, et Milosevic en premier chef, ont exploité le rôle du Kosovo dans la conscience nationale serbe afin de créer un consensus fort. Nous sommes

²⁰⁸ Un intéressant rapport de l'« *International Crisis Group* » publié en 2004 excluait la possibilité d'un relance du projet pan-albanais, en analysant les raisons pour lesquelles tous communautés albanaises des Balkans méridionaux n'étaient pas vraiment intéressées par ce projet. International Crisis Group, « Pan-Albanianism : how big is a threat to Balkan stability », Europe report n. 153, Tirana/Brussels, 2004.

²⁰⁹ Covic: *more than autonomy, less than independence* (www.kc.gov.yu)

²¹⁰ Joint Coordination Centre of Serbia-Montenegro and the Republic of Serbia for Kosovo and Metohija, *Basic guidelines for resolving the Kosovo-Metohija Crisis*, 2003.

²¹¹ Giovanni Scotto et Emanuele Arielli, *La guerra del Kosovo, Anatomia di un'escalation*, Editori Riuniti, Roma 1999.

convaincu donc que la perception et la représentation déformée de la réalité ont joué un rôle fondamental dans le déclenchement de la crise au Kosovo.

Cependant, une fois que la crise a été enclenchée, les comportements des uns et des autres semblent répondre aux paradigmes explicatifs du réalisme.

S'agissant de notre deuxième hypothèse, les Nations unies et les pays du Groupe de contact se sont révélés eux-mêmes incapables de penser la question du Kosovo d'une façon non-réaliste. La preuve de ce constat se trouve dans deux attitudes de ces pays. D'une part, certains gouvernements se sont officiellement rangés en faveur des intérêts des uns ou des autres : les Américains, et - dans une moindre mesure - les Anglais, ont *de facto* soutenu le projet albanais de création de l'Etat kosovar, par exemple – comme on l'a vu - avec une approche très indulgente vis-à-vis de la fausse démilitarisation de l'UÇK. Par ailleurs, les Russes ont continué à se poser en défenseurs des intérêts de Belgrade. D'autre part, ni les Nations unies ni le Groupe de contact ne se sont engagés sérieusement dans la promotion de mécanismes d'intégration régionale capables de dépasser les logiques réalistes dont les acteurs locaux semblent prisonniers.

Ces dernières années, de nombreux projets ont été proposés, certains très ambitieux et d'une portée révolutionnaire, d'autres plus réalisables, s'il y avait eu une volonté réelle de les mener à terme. Quant aux premiers, nous rappelons l'appel lancé par Michele Nardelli (à l'occasion d'un Congrès de « Osservatorio sui Balcani ») pour un Kosovo « première région d'Europe » :

« L'indépendance du Kosovo représenterait la victoire de quelqu'un et la défaite de quelqu'un d'autre, et non la solution politique d'un différend. Le Kosovo représente pour l'Europe un grand enjeu, à savoir la possibilité de dépasser définitivement le vingtième siècle et le concept d'Etat-nation, en remplaçant le concept d' 'autodétermination' par celui d' 'autogouvernement' : ce dernier concept n'implique pas la détermination de l'Etat en tant que forme de gouvernement.

Le Kosovo pourrait devenir 'la première région européenne', un statut que la politique pourrait construire même en précédant la dimension juridique. Le cadre européen pourrait représenter un nouveau scénario avec des lois européennes et un passeport européen, avec un fort gouvernement local qui respecte les minorités et les traditions politico-culturelles de l'Europe ; un scénario qui puisse

*réunir les dimensions 'globale' et 'locale' à l'intérieur d'un horizon européen ».*²¹²

Or, ce type de scénario serait sûrement souhaitable, parce qu'il garantirait probablement de plus grandes possibilités d'obtenir une paix durable. Toutefois, est-il réalisable ? Les acteurs locaux, sont-ils sérieusement intéressés par ce type de solution ? Des acteurs internationaux, sont-ils capables de promouvoir de tels projets ?

Quoi qu'il en soit, nous sommes convaincus qu'une approche intégrationniste dans la région des Balkans est nécessaire si l'on veut établir des démocraties et développer des économies de marché. Certains voient dans l'économie le meilleur levier à actionner pour la pacification et l'intégration dans la région. A ce propos, le Général français Thomann s'est ainsi exprimé :

*« Le problème général est celui de l'indépendance. Cette région est marquée par une prolifération de micro-Etats, dont peu sont viables économiquement par eux-mêmes dans un univers mondialisé. Par conséquent, il faut trouver une solution pour donner l'indépendance au sens classique du terme, afin d'apaiser les tensions politiques et ethniques, et en même temps imposer un cadre économique global. (...) Commencer par concevoir des principes d'union économique me semble devoir être la première étape. (...) Le commerce constitue la meilleure solution à la haine. L'économie relancera le dialogue et créera la politique ».*²¹³

Or, d'après nous – comme nous l'avons soutenu dans ce travail – les progrès réalisés en ce sens par l'administration internationale et les Nations unies ne sont pas brillants. Avec cette attitude, les pays du Groupe de contact ont montré un comportement très réaliste. Ils ne sont pas parvenus à proposer sérieusement des solutions qui sortent des paramètres réalistes de la souveraineté et du territoire. Sur ce point le Général Mini s'est ainsi exprimé :

« Aujourd'hui (...) il est même possible d'intégrer dans le cadre international des entités non-étatiques. L'Europe serait un lieu idéal pour commencer : cela permettrait de résoudre le problème institutionnel du Kosovo et celui de la sécurité et de la coopération dans les Balkans. Toutefois, il faut reconnaître que si une telle mentalité n'est pas encore acceptée et mise en pratique par les nations les plus avancées, les plus stables et les plus riches, il est difficile de prétendre

²¹² C'est le discours prononcé par Michele Nardelli au Congrès intitulé « Vivre sans un avenir ? L'Europe entre administration internationale et autogouvernement : les cas de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo » et organisé par « Osservatorio sui Balcani » à Venise le 3 et 4 décembre 2004.

²¹³ Jean-Claude Thomann, « Le Kosovo », *Défense Nationale*, octobre 2000, pp. 21-47.

qu'elle soit acceptée par des pays qui agissent encore selon des schémas archaïques, qui n'ont pas de ressources et, surtout, qui n'ont jamais eu une reconnaissance identitaire formelle ». ²¹⁴

En effet, une solution non négligeable est celle d'un Kosovo doté d'une indépendance conditionnelle et intégrée dans le cadre de l'Union européenne. Elle a été notamment promue par la « Commission internationale indépendante sur le Kosovo » dans un rapport publié en 2000 et confirmée par son rapport de suivi publié en 2001. ²¹⁵ Comme le souligne Jacques Rupnik, l'un des membres de cette commission, les conditions fondamentales seraient :

- la renonciation explicite à toute modification des frontières, et l'interdiction de toute union avec les pays voisins et en particulier avec l'Albanie (c'est-à-dire, la renonciation explicite au projet pan-albanais) ;
- le respect de droits de l'homme de tous les citoyens du Kosovo et en particulier des droits des minorités ;
- la renonciation au recours à la force dans le règlement de contentieux internes et externes. ²¹⁶

A ces conditions, un rapport de l'« *International Crisis Group* » ajoutait la présence de « juges internationaux » et d'une mission internationale de contrôle (« *Kosovo Monitoring Mission* »). ²¹⁷

En 2005, la voie de l'intégration a été relancée par la « *Commission internationale des Balkans* » (présidée par Giuliano Amato) selon laquelle la seule perspective politique valable serait de faire entrer la région des Balkans dans l'Union européenne. Quant au Kosovo, le rapport de la Commission souligne que :

« la Communauté internationale a clairement failli par rapport à l'engagement pris pour porter la sécurité et le développement dans la province. Un Kosovo multiethnique n'existerait que dans les évaluations bureaucratiques de la Communauté internationale. (...) La condition de la minorité serbe constitue la

²¹⁴ Voir « *Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini* », annexe n. 2.

²¹⁵ Independent International Commission on the Balkans, « Kosovo Report: conflict, international responses, lessons learned », Oxford University Press, 2000. « The Follow-up of the Kosovo Report. Why conditional Independence? » Solna, (Sweden) 2001.

²¹⁶ Jacques Rupnik, « L'après guerre dans les Balkans et la question du Kosovo », in Dimitrios Triantaphyllou (dir.) « Quel statut pour le Kosovo ? », *Cahiers de Chaillot*, numéro 50, octobre 2001)

²¹⁷ International Crisis Group, « Kosovo: toward final status », Europe report n. 161, 24 January 2005.

*plus grande accusation contre la volonté et la capacité de l'Europe à défendre des valeurs qu'elle a tant proclamées ».*²¹⁸

Cette Commission propose que – après avoir trouvé un accord avec Belgrade – les Nations unies entament un processus en quatre étapes qui aboutisse à l'indépendance d'un Kosovo doté d' « *une souveraineté pleine, mais partagée dans le cadre de l'Union européenne* » : c'est-à-dire, un Kosovo indépendant et doté d'une souveraineté partagée, à laquelle tous les membres de l'UE sont partie prenante.²¹⁹

En substance, il existe encore une marge de manoeuvre pour développer des solutions transnationalistes pour la question du Kosovo. Ces dernières pourraient assurer un ordre régional favorable à l'instauration de la stabilité et de la paix et au redressement économique. En ce sens, nous partageons la conviction de Jacques Rupnik selon laquelle :

*« Dans le concept d' 'indépendance conditionnelle', la conditionnalité est aussi importante que l'indépendance car elle suppose, pour les élites politiques kosovares, de renoncer à une conception classique de la souveraineté au profit d'une conception du XXI^{ème} siècle de la souveraineté partagée. La souveraineté totale dans le Balkans implique l'insécurité ; la sécurité va de pair avec la souveraineté partagée ».*²²⁰

D'après nous, ce scénario est souhaitable et envisageable pour l'avenir. Au regard de ce qui s'est déjà passé, notre point de vue reste que les acteurs locaux et internationaux impliqués dans la question du Kosovo demeurent dans des logiques réalistes.

Conclusion

²¹⁸ International Commission on the Balkans, « The Balkans in Europe's Future », 2005

²¹⁹ *Ibidem*

²²⁰ Jacques Rupnik, « L'après guerre dans les Balkans et la question du Kosovo » (in Dimitrios Triantaphyllou (dir.) « Quel statut pour le Kosovo ? », *Cahiers de Chaillot*, numéro 50, octobre 2001.

Avec le mandat de la résolution 1244 du Conseil de sécurité, l'administration internationale du Kosovo a pris un engagement de grande envergure, dont nous avons choisi d'analyser les aspects plus proprement politiques.

Le point de départ de notre recherche a été la conviction que la limite majeure de toute l'action internationale au Kosovo réside dans le manque de projet politique à long terme pour celui-ci. La guerre a été conduite selon l'idée, très répandue au sein du gouvernement américain, que Milosevic était le problème des Balkans. Pour l'après-guerre, il n'y avait aucun projet politique. En ce sens, l'administration internationale s'est engagée dans un processus de *state building* dont elle ne connaissait pas le but final.

La résolution 1244 reflète ce manque de projet, en établissant un mandat ambigu qui d'un côté réaffirme la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République Fédérale de Yougoslavie, de l'autre demande à la mission internationale de développer des « *formes d'autogouvernement et d'autonomie substantielle de la province* », mais aussi d'amorcer « *un processus politique de détermination du statut définitif du Kosovo* ». ²²¹

Cependant, cette résolution, aussi vague soit-elle sur la question du statut, constituait à l'époque une étape nécessaire pour arrêter la guerre. En réalité, le problème ne peut être limité à l'ambiguïté du mandat. Ce dernier aurait même pu constituer un point de départ favorable, en donnant à la mission une très vaste marge de manœuvre. La limite se situe dans l'incapacité de la mission, des Nations unies et du Groupe de contact à développer ensuite un projet politique viable à long terme et capable de faire progresser les négociations sur la question du statut.

Au niveau organisationnel, l'administration internationale au Kosovo a été dotée d'une structure extrêmement complexe, regroupant sous le « parapluie » de la MINUK de nombreuses organisations internationales. Malgré le fait que le mandat prévoyait des mécanismes pour assurer la coopération entre les différentes composantes de la mission, l'efficacité de ces mécanismes s'est révélée limitée, surtout en ce qui concerne les relations entre la MINUK et la KFOR.

Suite à la signature des Accords de paix, l'après-guerre a débuté sous le signe d'une tension entre les Occidentaux et les Russes. L'occupation de l'aéroport de Pristina par les Russes confirme notre hypothèse sur le manque de consensus politique international dans la gestion de l'après-guerre au Kosovo.

²²¹ Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999.

Lors des premières phases de l'après-guerre, la KFOR s'est montrée incapable d'assurer la protection des communautés serbe et rom, qui ont été victimes d'actes de vengeance de la part des milices albanaises. D'après nos recherches, la principale explication de cette incapacité, qui a conduit à la première violation du mandat onusien, réside dans la représentation manichéenne que les élites occidentales ont eue de la question du Kosovo. Comme l'admet Eric Chevallier, il a fallu quelques semaines pour que les membres de la mission prennent pleinement conscience du renversement des rôles qui s'était opéré au Kosovo entre Serbes et Albanais.²²²

Ces « *quelques semaines* » ont toutefois servi aux combattants de l'UÇK pour procéder à l'« *albanisation* » du Kosovo, aussi bien en termes démographiques (250000 Serbes et Roms ont fui le Kosovo), qu'en termes de division du pouvoir sur le territoire.

Dans ce contexte, l'acceptation du principe de « *défense collective* » – et donc la création d'enclaves – s'est imposée comme un choix nécessaire, et a probablement été faite de manière tardive.

Outre les aspects de défense, la garantie de la sécurité repose également sur l'établissement des structures fondamentales de l'Etat de droit, qui constitue d'ailleurs « *la condition première pour (...) instaurer les bases d'une transition démocratique* ». ²²³

Dans l'effort pour jeter les fondations d'un système judiciaire local, les principaux problèmes ont été de deux ordres. Premièrement, on constate l'absence de juges locaux formés. Ce phénomène a été causé par la marginalisation de la communauté albanaise durant les années du régime de Milosevic qui avait évincé celle-ci des positions de pouvoir au sein de l'appareil administratif kosovar. Deuxièmement, l'efficacité du système a été affectée par l'incertitude sur le droit applicable, puisque le choix initial de la MINUK d'appliquer le droit en vigueur avant la guerre a été jugée inacceptable par la communauté albanaise kosovare. En ce sens, deux enseignements devraient être tirés du cas kosovar. A l'issue d'une guerre ethnico-communautaire, le système judiciaire devrait être doté en premier lieu de juges internationaux, en soutien aux fonctionnaires locaux, afin de garantir l'impartialité du système entier. De plus, les Nations unies devraient se doter d'un code juridique transitoire à utiliser dans la première phase de tout processus de *state building*, tant que la situation juridique n'est pas claire.²²⁴

²²² Voir « *Entretien avec Eric Chevallier* », annexe n. 1.

²²³ Jacques Rupnik, « L'avenir des protectorats internationaux sur les Balkans, Balkans (Présentation du Rapport de suivi de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo) », *Critique internationale* n.16 – juillet 2002.

²²⁴ Actuellement, l'« International Center for Transitional Justice » est en train d'écrire un projet de code transitoire.

En ce qui concerne les services de police, le mandat international prévoyait un parcours en trois phases pour le transfert des fonctions de police de la KFOR à la police de la MINUK (CIVPOL), et de cette dernière à la police locale. A cet égard, notre recherche a soulevé certains éléments intéressants. D'abord, la CIVPOL n'a jamais été capable de prendre en charge seule les fonctions de police. Par conséquent, la KFOR a été obligée de continuer à exercer ses pouvoirs exceptionnels dans ce domaine (exceptionnels parce que prévus comme provisoires), surtout en ce qui concerne la défense des communautés minoritaires, Serbes et Roms en particulier, et la lutte contre la criminalité organisée. Comme nous l'avons dit, ce constat montre que le Kosovo n'est pas un territoire normalisé. Ce qui dans un schéma classique ne constitue que des problèmes de police et en aucune manière une menace pour les institutions, risque au Kosovo de faire échouer tout le processus de construction de la démocratie.²²⁵

La CIVPOL a été dotée de pouvoirs d'une envergure presque unique dans le panorama des opérations de *state building*, le seul cas comparable étant celui de la mission au Timor Oriental. Au cours des premiers mois, de nombreux problèmes se sont posés pour recruter des effectifs suffisants et clarifier la question du droit applicable.

En ce qui concerne la création d'un service de police local (SPK), nos conclusions sont à scinder en deux niveaux. Le processus de formation constitue tout d'abord l'un des succès majeurs de l'administration internationale. Au niveau opérationnel, les membres du SPK ne semblent toutefois pas agir de manière multiethnique et leur crédibilité est minée par les liens personnels qu'ils entretiennent avec les clans locaux.

La démilitarisation et la transformation de l'ancienne UÇK en un Corps de Protection (CPK) demeurent partielles et insatisfaisantes. A cet égard, on voit apparaître l'un des principaux paradoxes de la politique occidentale au Kosovo. Tandis que, au niveau officiel, la mission internationale et le Groupe de contact ont évité d'aborder la question du statut du Kosovo, ils ont officieusement laissé les membres du CPK poursuivre leur objectif de créer la futur armée d'un Kosovo indépendant. Cette attitude ambiguë a eu des conséquences négatives sur le processus de démocratisation du Kosovo et la détermination de son statut, ainsi que des effets non négligeables sur l'émergence de mouvements nationalistes albanais dans d'autres régions des Balkans méridionaux (notamment, dans la Vallée de Presevo et en Macédoine).

Au sujet du SPK et du CPK, l'opinion exprimée par le Général Fabio Mini nous semble particulièrement pertinente :

²²⁵ Voir « Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini », annexe n. 2.

« L'avenir sera géré sur la base des solutions trouvées. (...) Le présent doit se conformer aux lois et aux positions officielles de la communauté internationale. Aujourd'hui, le CPK armé est un contresens et un délit, l'UÇK armée et cachée au sein du CPK et du SPK est quelque chose d'illégal ; l'UÇK fugitive, armée et subversive est quelque chose de criminel ».²²⁶

L'établissement d'institutions provisoires d'autogouvernement constitue l'une des responsabilités majeures de la MINUK. Cette étude nous a conduits à distinguer deux phases de ce processus. Dans un premier temps, l'action de la MINUK a semblé plutôt efficace. La mission internationale a en effet résolu la question des institutions parallèles en choisissant d'intégrer ses institutions dans le nouveau système administratif, et donnant vie - grâce à un accord avec les leaderships locaux - à un système de co-administration (« *Joint Interim Administrative Structure* », *JIAS*). De plus, en octobre 2000, la MINUK a organisé les premières élections démocratiques du Kosovo, en collaboration avec l'OSCE.

Cependant, à partir de la fin 2001, l'action internationale a perdu son élan. Le « *Cadre constitutionnel du Kosovo* », promulgué en mai 2001, s'est limité *de facto* au compromis établi par la résolution 1244 entre le respect de la souveraineté de la RFY et l'établissement d'institutions provisoires d'autogouvernement. Par conséquent, ce « Cadre » n'a pas effectué un véritable transfert de pouvoirs entre la MINUK et les nouvelles institutions, jetant les bases d'un protectorat international d'une durée indéterminée. En protégeant l'autorité de la MINUK, cet acte a créé des institutions à qui manquent les attributs fondamentaux d'une véritable démocratie.²²⁷

De plus, même dans les années qui ont suivi la promulgation de ce document, l'administration internationale n'a pas progressé en matière de transfert du pouvoir. Cinq ans après cette promulgation, la structure institutionnelle du Kosovo demeure la même.

La principale raison de ce blocage renvoie à la question générale du statut du Kosovo. La résolution 1244 ne mentionnait pas l'objectif du processus de reconstruction institutionnelle du Kosovo. Par conséquent, jusqu'à ce que la question du Kosovo soit résolue, aucun transfert de pouvoir n'est véritablement possible.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ Jacques Rupnik, « L'avenir des protectorats internationaux sur les Balkans, Balkans (Présentation du Rapport de suivi de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo) », *Critique internationale* n.16 – juillet 2002.

Cependant, les Nations unies et le Groupe de contact ont montré à la fois une forte réticence et une paralysante incapacité à aborder la question du statut. Avec la politique des critères démocratiques (« *standards before status* »), ils ont fait preuve d'une approche théorique face à la réalité politique, sociale et économique du Kosovo. Ici, l'erreur politique n'est pas de vouloir établir des objectifs démocratiques très élevés, mais d'avoir conditionné l'ouverture de tout pourparler sur le statut à la réalisation de ces critères. Le progrès démocratique n'est pourtant pas incompatible avec la définition du statut, bien au contraire : tout progrès démocratique nécessite un cadre institutionnel et donc un statut clairement défini, ou - au moins - un processus de définition.

De facto, l'approche « *standards before status* » a engendré des effets négatifs sur la démocratisation du Kosovo, puisqu'elle a fini par bloquer les possibilités de sortie des logiques de conflit. Même si l'on accepte une stratégie de report des négociations, il aurait fallu utiliser des mécanismes économiques pour montrer que la réconciliation est plus avantageuse que le maintien de la rancune et des haines intercommunautaires. L'administration internationale a failli dans ces deux missions. Elle n'a ni abordé la question du statut, ni engendré de dynamiques de coopération économique. Il s'agit évidemment d'une responsabilité qu'elle partage avec les acteurs locaux : ni les dirigeants serbes ni les dirigeants albanais n'ont montré une véritable volonté de réconciliation.

La réticence à aborder la question du statut a créé une sorte de tabou sur la scène politique régionale. Dans ce contexte, les élites locales n'ont eu aucun intérêt à modérer leurs positions, préférant plutôt garder une attitude de forte intransigeance à cet égard. De plus, cette stratégie a empêché l'enclenchement d'un processus de responsabilisation des forces politiques. La question du statut est devenue un argument à forte valeur propagandiste : la rhétorique nationaliste serbe et albanaise a concentré l'attention populaire sur ce sujet, tout en évitant d'assumer la responsabilité politique de proposer une quelconque stratégie de développement sérieuse. Entre-temps, le taux de participation aux élections a continué à baisser, y compris celui des Albanais.

Chez les Albanais, le protectorat international – coupable à leurs yeux de ne pas reconnaître l'indépendance du Kosovo – est devenu une sorte de bouc émissaire, comme l'ont montré les émeutes de mars 2004. De plus, au niveau de la population, il n'y a eu aucun signe de changement de comportement démographique ; un comportement - comme nous l'avons dit – qui a aussi des causes politiques.

Ces dernières années, Belgrade a poursuivi une politique d'exploitation cynique des déplacés serbes kosovars, en continuant à leur promettre le retour du contrôle serbe sur le Kosovo. Belgrade a empêché la réalisation de toute forme d'intégration de Serbes des enclaves dans le « nouveau Kosovo », militant pour le boycott des élections et dispensant des salaires et des pensions non négligeables à « ses compatriotes ». Le même discours s'applique aux déplacés qui vivent dans les camps sur le territoire serbe, puisqu'ils constituent un argument fort pour se plaindre auprès des Occidentaux. Ces déplacés ont été exclus de toute forme d'intégration. Toutefois, consciente de l'impossibilité d'un réel retour du Kosovo sous son contrôle, Belgrade poursuit son projet de partition nord du territoire, où les Serbes sont majoritaires.

Dans ce contexte, les relations intercommunautaires ne peuvent pas être véritablement améliorées. D'une part, comme nous venons de le dire, Belgrade empêche l'intégration de « ses » compatriotes ; de l'autre, toute présence serbe sur le territoire kosovar est perçue par les Albanais comme une menace à la reconnaissance de l'indépendance.

La gravité de la situation intercommunautaire a été violemment rappelée à l'occasion des émeutes de mars 2004. Comme l'affirme Denis Magalachvili :

*« Les violences de mars ont été rendues possibles par le vide créé par l'échec de la communauté internationale (...). En fin de compte, il s'est agi de notre échec collectif quant au développement et à l'application d'un plan significatif pour l'avenir du Kosovo ».*²²⁸

En ce qui concerne le redressement économique, la politique de report de la question du statut a découragé l'afflux des investissements directs étrangers. Elle a également entravé le mécanisme des prêts accordés par les institutions financières internationales, surtout à cause de l'incertitude qui entoure la responsabilité des engagements contractés.

L'échec de la politique « *standards before status* » a été démontré est prouvé par la réaction de la mission aux émeutes de mars 2004, alors que - afin d'entamer les pourparlers sur le statut - elle a commencé à réviser à la baisse les critères qu'elle avait elle-même fixés.

²²⁸ Il continue en disant : « *Nous n'avons jamais donné plein pouvoir aux leaders des communautés ethniques locales, notamment albanaise et serbe. Il n'y a jamais eu ni un plan réaliste pour donner au Kosovo une vraie base économique, ni un projet réalisable pour la réintégration des Serbes et des autres minorités dans leur milieu social. Suite aux événements de mars 2004, l'UNMIK et la communauté internationale entière doivent accepter leur part de responsabilité pour ce qui s'est passé* ». Denis Magalachvili, « Kosovo : A Critique of a Failed Mission », *Mediterranean Quarterly*, vol.16, n. 3, summer 2005.

Sur le plan théorique, deux grilles de lecture semblent adaptées pour expliquer les dynamiques du Kosovo de l'après guerre, et notre conclusion est double.

D'une part, les comportements des acteurs locaux suivent en apparence les schémas réalistes. La défense par les Serbes de « leur » souveraineté et la demande parallèle par les Albanais de reconnaissance de « leur » indépendance montrent que l'Etat « *résiste* » au moins en termes de « *désir d'Etat* »²²⁹ à travers les dynamiques politiques post-communistes dans les Balkans.

D'autre part, l'administration internationale, les Nations unies et les pays du Groupe de contact ont – jusqu'à présent – fait preuve d'une relative incapacité à penser la question du Kosovo d'une façon non-réaliste. En particulier, les gouvernements américain et anglais ont officieusement soutenu le projet albanais de création d'un Etat du Kosovo. De plus, aucun acteur international n'a cherché à promouvoir une solution vraiment innovante et « transnationale », à l'image d'un Kosovo « *première région d'Europe* » proposé par Michele Nardelli.

Sur la période couverte par cet étude, il semble donc que les comportements des acteurs impliqués dans la question du Kosovo se plient aux paradigmes réalistes.

Toutefois, il nous semble que l'établissement d'un système démocratique et le redressement économique du Kosovo ne sont envisageables que si les acteurs locaux et internationaux engendrent de réelles formes d'intégration locale et régionale. C'est la voie de l'« *indépendance conditionnelle* »²³⁰ et de l'intégration dans l'Union européenne, proposée par la « *Commission indépendante internationale sur le Kosovo* » en 2000. Ces solutions mettent davantage l'accent sur l'approche transnationaliste.

La prédominance de solutions réalistes ou transnationalistes dépendra du choix crucial que les acteurs impliqués dans ce processus doivent effectuer entre souveraineté et intégration.

²²⁹ Samy Cohen, *La résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Editions du Seuil, Paris 2003, page 27.

²³⁰ Independent International Commission on the Balkans, « Kosovo Report: conflict, international responses, lessons learned », Oxford University Press, 2000. Et « The Follow-up of the Kosovo Report. Why conditional Independence? », Oxford University Press, Solna, (Sweden) 2001.

ANNEXES

Annexe 1

Entretien avec Eric Chevallier ²³¹

²³¹ Conseiller politique du Représentant spécial Bernard Kouchner de juillet 1999 au janvier 2001.

1. *Êtes-vous d'accord avec l'idée que la mission internationale s'est avérée être un échec par rapport à son objectif affiché de création d'un Kosovo pacifié et multiethnique où toutes les communautés pourraient vivre pacifiquement et librement ? La preuve de ce constat étant les émeutes de mars 2004 et surtout les conditions de vie des communautés serbes et roms dans les enclaves.*

Je suis d'accord et pas d'accord. Je suis d'accord avec le fait qu'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir, que les conditions de vie des Serbes au Kosovo – au moins au sud de l'Ibar – dans les enclaves restent très compliquées. Ça c'est un constat, c'est un fait. Qu'on soulignait les émeutes de 2004 sur lesquelles il faudra travailler sur la responsabilité totale et entière et la réflexion sur qui est responsable de quoi (dans ces émeutes il y a pas de responsabilité à 100%), il y a des éléments assez concrets pour dire qu'il y a comme toujours dans ces situations des responsabilités un peu partagées même si la responsabilité principale vient des groupes extrémistes albanais sans aucun doute. Mais les choses sont plus complexes que ce qu'on dit souvent et les gens qui connaissent la situation le savent très bien.

Donc, la condition de vie des Serbes n'est pas satisfaisante. Elle était encore moins satisfaisante dans la période où nous étions au Kosovo (c'est-à-dire 1999-2000) : là les conditions de vie des Serbes étaient absolument terribles. La situation a un tout petit peu évolué, même si ça reste encore très très insatisfaisant. Donc pour ça on est d'accord.

Pourquoi en partie je ne suis pas d'accord ? Premièrement, parce que je suis persuadé que même au bout de 5 ou 6 ans parler ou pas d'échec est très complexe quand il y a eu des décennies et des décennies de tensions et drames humains aussi importants que ceux qui ont été vécus dans les décennies 80 et 90. Donc il faut du temps. Donc faisons attention aux constats absolument définitifs. Deuxièmement, moi, je n'ai jamais cru (personnellement, et on ne l'a jamais dit en tout cas avec Bernard Kouchner) qu'on pouvait aller vers la « multiethnicité ». Nous avons parlé de « coexistence ». Et je pense que c'est une vraie différence. Il faut faire très attention quand on essaye d'afficher des objectifs tellement ambitieux qui sont un peu contre-productifs. Quand les gens ont été haussés dans la violence (et encore une fois je parle de tous le monde) on ne peut pas tout à coup demander à ces gens de s'aimer, à être quelque chose de très pacifiée et de multiethnique, etc. Et on ne peut pas renvoyer la difficulté de ce processus uniquement à la Communauté internationale. Encore, c'est vraiment – même si je ne crois pas qu'il faut dédouaner la Communauté internationale

d'une partie de ses responsabilités – je pense que c'est une responsabilité partagée. Par exemple...

Avec les acteurs locaux ?

Avec les acteurs locaux et les acteurs régionaux, bien sûr. C'est la responsabilité des leaders et de la population albanaise du Kosovo, c'est parfois la responsabilité des Serbes du Kosovo. C'est aussi la responsabilité de Serbes de Serbie dont on sait bien que certains (pas tous évidemment) ont tout fait pour que le processus ne fonctionne pas. Dans ce cas, il faut donc tout remettre dans le contexte. Le drame est que notamment les Serbes des enclaves du sud de l'Ibar ont vécu des années très difficiles, quand en plus c'était sans doute pas ceux qui étaient les responsables des plus graves actions de la décennie 90 (les vrais responsables étaient repartis depuis longtemps, en juin '99). Malheureusement ceux qui étaient restés – notamment au sud de l'Ibar – étaient souvent des gens du peuple. Certains d'entre eux avaient été embarqués dans ce cycle de violence, mais ils n'étaient pas les plus responsables (les plus responsables, ils étaient partis depuis longtemps). Donc une population victime, clairement, mais pas victime simplement des difficultés de la Communauté internationale à faire son boulot. Victime de plein de gens : victime – une nouvelle fois - de certains leaders albanais du Kosovo mais aussi de certains leaders Serbes du Kosovo et Serbie.

Donc, voilà, remettre tout ça en contexte. C'est pour cette raison que je dis « oui et non ». Mais « oui » sur le constat que la population des enclaves vit mal.

2. Dans l'immédiat après-guerre, quelque chose semble ne pas avoir fonctionné. Qu'est-ce qui selon vous a rendu impossible pour les troupes de la KFOR d'empêcher la revanche albanaise et le processus anarchique d'« albanisation » du territoire ? A ce propos, le Général Fabio Mini (chef de la KFOR en 2002-2003) soutient que l'intervention de l'OTAN avait donné à l'UÇK l'impression d'avoir le soutien de l'Occident et que l'entrée des troupes de la KFOR a été perçue comme l'arrivée des « libérateurs ». D'après vous, ce type de raisonnement a-t-il eu des conséquences ou non ? L'incapacité de garantir la sécurité a été due à des problèmes logistiques ou y avait-il aussi de la part de la KFOR une sorte d'approche qui justifiait la revanche albanaise? Ou plus simplement, quelles sont – à votre avis - les raisons de cette incapacité ?

D'abord, oui : en partie l'UÇK était apparue comme libératrice. Et oui d'une certaine manière la Communauté internationale a été un acteur qui a largement contribué à ce que la situation change au Kosovo. Toutefois, même si les choses sont un peu complexes, la réalité est quand même que le régime de Milosevic avait mis en place un régime d'oppression. Ça, on ne peut pas l'oublier non plus. Donc oui, en partie l'UÇK comme la KFOR ont été perçus comme des acteurs forts de la libération d'une frange importante de la population face à un régime d'oppression.

Après est-ce qu'il y a eu une volonté de la KFOR d'accompagner une partie des violences à partir du '99 ? Mon sentiment c'est « non ». Parce que celle-ci est une construction politique d'un certain nombre de gens qui veulent tout mélanger. Je ne crois pas ! D'abord c'est une impuissance relative, il faut quand même être raisonnable. Une partie a été assurée, pas pour tout le monde (c'est vrai !) et deuxièmement il n'y a aucune raison objective de penser qu'il y avait une volonté d'appuyer ou même de laisser faire les violences, notamment les violences et les revanches d'une partie de la communauté albanaise. Ça n'est pas vrai ! Honnêtement, moi qui participait tous les jours à partir de mi '99 aux réunions quotidiennes à la KFOR avec les représentants KFOR et leurs 4 adjoints, pendant une heure tous les jours - week-end compris – pendant 18 mois, jamais ça ne s'est passé ! En revanche - ce que j'ai moi même expliqué au président du Kosovo Kustunica quand je suis allé le voir quand il est arrivé au pouvoir – la réalité est que il y a quand même 90% d'Albanais au Kosovo. Donc la réalité évidemment est qu'une partie des actions se faisait aussi en tenant compte de ce phénomène « majorité ». Forcément, mais ceci ne veut pas dire tolérer ou accepter la moindre des violences et je n'ai jamais vu quiconque qui tolère la violence.

Que l'efficacité de protection de la population serbe n'est pas été très grande, notamment dans les premiers mois, c'est absolument exact et c'est un vrai drame !

Et quelle est donc selon vous la raison ?

Je pense que malheureusement, quelque soit le nombre des troupes, on n'arrive jamais à protéger individuellement dans une situation où il y a tant de haine accumulée (et ce n'est pas du tout une excuse !). Une nouvelle fois, vous pouvez avoir sur un territoire d'environ 2 millions d'habitants 40 mille soldats, vous ne pourriez pas protéger individuellement 24 heures sur 24 des personnes qui sont mêlés au reste de la population. Ce n'est pas vrai, c'est une illusion ! Et 40 mille pour deux millions d'habitants est un ratio considérable (dans la plus parte d'autres missions de la paix le ratio est beaucoup moins important, il y a beaucoup

moins de troupes). Donc ce n'est pas vrai ! Alors, à quoi peut servir une force de stabilisation ? C'est d'abord à éviter les grandes dérives collectives (ce qui a quand même été le cas) mais malheureusement pas les violences individuelles. Et cela veut dire que probablement il faut accepter les stratégies de protection collective – ce qui a présidé à la création des enclaves (qui posent des problèmes aujourd'hui, mais qui probablement étaient la seule façon de protéger un peu mieux les Serbes. Après il faut trouver un processus politique qui permette à la fois, en l'occurrence à la majorité albanaise du Kosovo, d'avoir le sentiment qu'elle gèrera son destin et en même temps qu'elle oblige au respect de la coexistence d'autres populations, etc. Et ça c'est très compliqué ! Il faut que tout le monde bouge. Et là peu de gens ont vraiment joué le jeu jusqu'au bout. C'est celle-ci la difficulté !

3. A ce propos, au cours de la conférence au CERI vous avez dit que peut-être c'était une erreur de ne pas avoir accepté la demande serbe d'être protégée séparément, dans des enclaves. Pourriez vous clarifier ce point et s'il y a eu un moment où la mission internationale a accepté la création des enclaves ?

Oui je pense qu'on a accepté ça trop tard. Mais c'était une décision compliquée !

Compliquée, à causes de ses conséquences politiques ?

Bien sur ! Je crois que c'était une des erreurs stratégiques. Mais il y des explications à ça : en plus, le document de demande de protection collective qui nous avait été présenté à l'époque était signé Belgrade '99! Cela rendait encore moins facile la négociation politique sur ce sujet. Quelque soit le côté un peu provocateur de cette signature et les difficultés politiques à accepter ça (y compris en peu les difficultés idéologico-éthique de dire « on va reconstruire un Kosovo sur des bases ethniques ou en tout cas communautaires »), je pense qu'il fallait faire ça et qu'on a un peu tardé. On a fini par le faire mais on a tardé !

4. Par rapport au processus de démilitarisation de l'UÇK et à sa transformation dans un corps de protection civile, la consigne des armes s'est bientôt révélée un bluff (étant donné que la majorité des armes a été cachée !). Toni Fontana soutient que la KFOR a préféré le compromis (donc une démilitarisation partielle !) pour éviter de créer des collisions qui auraient mis fin au fragile équilibre au Kosovo. Etes-vous d'accord avec cette interprétation ? Et pensez-vous que cette approche a été politiquement payante ?

Là-dessus, il n'y a aucun doute. Bien sûr c'était un compromis, c'est un compromis où tout le monde était hypocrite et tout le monde savait ce qu'on était en train de faire. Bien sûr, tout le monde savait que ce n'était pas forcément la meilleure des solutions, mais on n'avait pas d'autres bonnes solutions alternatives. Grosso modo, il y avait trois options : la première était laisser la situation telle qu'elle était, laisser les gens en armes dans la rue (ça n'était pas tolérable du point de vue de la stabilisation). A l'inverse de cette option il y avait la confrontation directe avec la population armée (et ça c'était re-déstabiliser la zone !) et au milieu il y avait un compromis, plutôt finalement pas absurde, qui était de dire : « au moins intégrons ces gens dans un cadre qui est un cadre à peu près structuré, défini, à peu près supervisé... mais en sachant très bien qu'une partie des armes continueraient à exister et que ce corps de protection du Kosovo évidemment dans la tête des albanais était un l'embryon d'une future armée. Une nouvelle fois, le compromis est parfois absolument indispensable, parce que les autres ne sont pas jouables, simplement.

Je suis complètement d'accord avec vous, mais si l'on regarde aux implications de ces ex-combattants en Macédoine et dans la Vallée de Presevo ce compromis n'a pas été risqué ?

Le problème d'un compromis est qu'il n'est jamais parfait, donc vous avez raison ! C'est justement une des choses dont on a parlé avec le Président Kostunica, quand je suis allé le voir en 2000 : la réalité est que c'est effectivement un compromis, ce n'est pas du tout une situation absolument parfaite, mais une nouvelle fois il faut tenir compte de la réalité. Par ailleurs, je ne crois pas que le CPK ait participé en tant que tel directement au soutien en Macédoine et à la Vallée de Presevo. Que des éléments qui étaient plus ou moins intégrés dans le CPK l'ont fait, ça c'est très probable, c'est clair. Mais le fait qu'ils n'auraient pas été dans le CPK ne les aurait pas empêché de le faire. Au-delà, au moins la bonne chose du CPK est que les armes dont ils pouvaient décider dans le cadre du CPK étaient sous contrôle, enregistrées etc. Ce sont d'autres armes qui passaient. Elles n'auraient pas été dans le CPK, évidemment ils l'auraient fait quand même. Dans ce genre de situation, il faut voir quelle est l'option optimale et quelle est la réelle et si jamais on n'avait adopté le compromis, qu'est-ce qui ce serait passé ? Soit ils auraient fait la Vallée de Presevo quand même et en plus ils auraient été inaccessibles, incontrôlables, indiscutables. Et du coup quand même la réalité est que ni la Macédoine ni la Vallée de Presevo ne sont pas du tout dégénérées. Donc oui c'est vrai que des gens plus ou moins impliqués dans le CPK ont été impliqués, mais pas le

CPK en tant que tel. Et ils l'auraient fait également quoi qu'il se passe (et peut être de façon encore plus problématique).

Donc la vôtre est une bonne question, mais n'oublions pas que ce n'est pas un absolu idéal contre des mauvaises solutions, mais ce sont des choix entre des solutions très imparfaites).

5. *Quant au service de police (SPK), tout le monde fait l'éloge de son caractère multiethnique. Toutefois – au niveau opérationnel – quelle est son efficacité ? Par exemple, quelle a été sa réaction à l'occasion des émeutes de mars 2004 ?*

Il faut garder un peu de modération sur la satisfaction vis-à-vis du SPK comme il faut garder de la modération vis-à-vis de l'insatisfaction de certains vis-à-vis du CPK. Il faut le moduler : tout n'est pas mal dans le CPK. Il faut moduler ce qu'on pense du CPK (donc les gens disent « mais finalement ce n'est pas satisfaisant parce que ils gardaient les armes » il faut modérer ça.) Mais à l'envers il faut modérer l'enthousiasme pour le SPK. Tout ça est forcément toujours un peu au milieu. Sur le SPK, qu'est-ce qu'on peut dire ? Que oui plutôt en termes de constitution du corps de police, c'est sans doute l'institution où la dimension multicommunautaire (moi, je ne dis jamais « multiethnique ») a été la plus grande et finalement assez satisfaisante. Du point de vu opérationnel, en tout cas, nous quand on y était encore, ils patrouillaient difficilement ensemble et ils patrouillent encore moins dans des zones de communautés différentes. C'est-à-dire que les Serbes allaient quand même peu dans les communautés albanaises kosovare et les Albanais allaient peu dans les communautés serbes. Donc, ce n'était pas un multiethnicité totale, absolue sur le plan opérationnel (et ça est d'ailleurs assez normal). Mais progressivement cela a évolué un peu et, par exemple en 2004, je sais que il y a eu dans certains endroits une absence de réactivité pratiquement totale du SPK vis-à-vis des violences contre les serbes (même si il y eu des violences même contre les albanais : il y a eu plus de morts albanais que serbes en mars 2004).

Donc sur les émeutes de mars 2004, il y a des gens qui n'ont fait absolument rien pour empêcher les émeutes (et ça est très très mal) et il y a quelques endroits (je le sais parce que j'ai eu ces descriptions là, précises) où il y a des responsables du SPK albanais qui se sont opposés aux violences des albanais contre les serbes. Donc ça a existé dans quelque cas mais le fait était absolument loin d'être systématique : il y a certains cas où ils n'ont absolument pas empêché les violences. Donc c'est pour ça que je dirais : oui, le SPK est une forme relativement réussie d'intégration multicommunautaire y compris même sur le plan

opérationnel, mais qui est loin d'être parfaite. Donc il faut être modéré dans le satisfecit comme il faut être modéré dans les critiques sur le CPK.

6. *Quant à la deuxième phase, croyez vous que la réticence de la mission internationale à faire face à la question du statut a fini par exaspérer tous ceux qui attendaient ? Êtes vous d'accord avec l'idée que l'erreur a été de ne pas être capable d'engendrer un changement de mentalité ? En substance les communautés locales semblent raisonner en termes de nette souveraineté des uns ou des autres sur ce territoire et la mission internationale n'a pas été capable d'instaurer ce type de mentalité.*

Je n'ai aucun doute là-dessus. Ma position (c'est uniquement la mienne), est que c'était pas mal d'avoir une résolution 1244 qui sur le statut soit assez flou. Cela ne me gêne pas trop sur une première période (est-ce que ça aurait dû durer 18 mois, deux trois ans, je n'en sais rien). Mais au-delà de 2 ou 3 ans je pense que les frustrations mais aussi (et c'est très important) les incertitudes pour les Serbes sont augmentées. C'est-à-dire que moi je pense profondément que au but d'une certaine période, 2 ou 3 ans peut-être, on aurait du aller beaucoup plus vite à la question du statut. Pourquoi ? Parce que cela aurait réduit les frustrations des Albanais, mais cela aurait aussi permis aux Serbes d'y voir clair sur leur avenir. Moi je pense que ça on ne le dit pas beaucoup : la résolution du statut (moi, je ne l'appelle pas final, mais un statut un peu stabilisé !) je pense que c'est nécessaire pour les Albanais, qui le demandent très fortement, Mais je pense que c'est aussi nécessaire pour les Serbes : sinon, qu'est-ce qui se passe –notamment pour les enclaves ? Moi je ne crois pas tout à fait qu'il y a les mêmes intérêts entre les Serbes au nord de l'Ibar et les Serbes des enclaves. Pour les Serbes des enclaves, ça rend impossible la projection dans l'avenir : donc ça reste tous les fantasmes de la possibilité de revenir sous le contrôle de Belgrade. Ils continuent à recevoir les Serbes de Belgrade qui disent : « mais vous verrez, il n'y aura jamais l'indépendance, vous resterez avec nous, nous resterons avec vous ». C'est un mensonge, un mensonge d'une violence terrible : parce que moi si je suis dans une des enclaves, tant qu'on attaque pas la question du statut et que des gens viennent m'instrumentaliser, je ne peux pas me projeter dans l'avenir. Il y a beaucoup de gens qui ont pensé – notamment du côté français que ne pas trancher sur le statut était servir à l'intérêt de la Serbie. Je pense que c'est une erreur totale : c'est peut être servi à des intérêts politiques à Belgrade, c'est peut-être en partie servi aux intérêts des Serbes au nord de l'Ibar. Mais ce n'est pas servi aux intérêts des Serbes du sud (ça, j'en suis intimement persuadé!). Par

rapport à ces derniers c'est une violence terrible. Et on en a la responsabilité, parce que même si la Communauté Internationale n'est pas la seule responsable, mais elle est en partie responsable. Je pense que ne pas avoir tranché sur le statut plus tôt a augmenté d'une part la frustration albanaise et donc leur violence, mais elle a augmenté aussi pour les Serbes l'impossibilité de se faire un avenir. Et ça est un point fondamental. Donc moi je veux vraiment qu'il y ait un statut rapidement pour les Albanais et pour les Serbes, contrairement à ce que les gens disent.

7. Etes vous d'accord donc avec mon idée que cette incapacité d'aboutir à la question du statut a eu une sorte d'effets pervers parce que la mission internationale ne savait pas comment construire une démocratie sans avoir un Etat ?

Absolument !

... les Albanais ont continué dans leur politique démographique (parce que même si on sait qu'il y a aussi d'autres raisons à ce phénomène, on ne peut pas nier qu'il y a une raison politique pour leur comportement démographique). Les Serbes ont continué à boycotter les élections. Et les Albanais ont continué à se rendre protagonistes d'épisodes de violence. Et donc je pense que cela a été le problème de la deuxième période (donc une fois qu'on était sorti de l'urgence).

Je suis absolument d'accord avec vous ! C'est évident pour moi ! C'est ça qu'il faut dire et là-dessus la Communauté internationale et notamment les pays du Groupe de contact ont une vraie responsabilité. Et la France a une responsabilité là-dessus : parce que une nouvelle fois on a confondu les intérêts politiques des cercles du pouvoir à Belgrade avec les intérêts de la population serbe au sud de l'Ibar.

8. Etes vous d'accord avec l'idée q'il a eu toujours une absence de programme, qu'on est allé au Kosovo en faisant la guerre parce que surtout les Américains pensaient qu'il aurait fallu se débarrasser de Milosevic et que c'était lui le problème et que une fois que Milosevic était parti on n'aurait plus eu de problèmes ? Et donc on est arrivé là et on a essayé de construire quelque chose sans savoir quoi ? Que l'idée du state building doit

être abordé avec du scepticisme parce que quand même le contexte reste « ethnique » ? (Je sais que vous n'aimez pas ce mot, mais en tout cas dans leurs têtes il est sûrement ethnique).

Oui, en tout cas « communautaire » ! Je n'aime pas « ethnique » parce que je n'aime pas le renvoi à la génétique : parce que dans cette région là, Serbes et Albanais n'ont pas de différences génétiques.

Je suis tout à fait d'accord mais quand je dis « ethnique » je pense plutôt à la façon dont eux perçoivent leurs différences...

Donc êtes-vous d'accord qu'on ne peut pas aboutir la question avec des « standards » à cause d'une question de mentalité ? J'ai parlé avec un jeune albanais et il me disait : « nous faisons le contraire de vous. Vous trouvez un boulot, vous achetez une maison et vous vous mariez. Nous, on se marie, on construit notre maison et on cherche un boulot ».

C'est intéressant ça !

Donc il disait « on ne peut pas construire un Etat en partant des standards démocratiques, parce que pour nous c'est le contraire ». Est-ce que on n'a vraiment rien compris du Kosovo ?

Alors, c'est une question compliquée. Je pense que en tout cas on ne peut pas construire une dynamique démocratique (je ne dis même pas un « démocratie », mais seulement une dynamique démocratique) sans une dynamique institutionnelle au même temps. Il faudrait faire les deux en même temps. C'est-à-dire que le state building pour moi, notamment du côté des institutions, des services publics, des administrations, etc. doit aller de paire avec une dynamique de démocratisation, de respect des droits de l'homme et que ce n'est pas l'un avant l'autre et l'autre après l'un. Cela n'a pas (c'est vrai !) été correctement planifié avant (c'est exact !). Sur les divisions communautaires fortes, je crois qu'il aurait fallu peut-être aller encore plus vers la décentralisation. Mais oui, cette relation entre démocratie et state building n'est pas simple ! Notamment quand il y a un fort clivage communautaire ! Ça c'est vrai !

Annexe 2

Entretien avec le Général de Corps d'Armée Fabio Mini ²³²

1. *Les pages de son livre « La guerra dopo la guerra » consacrées au Kosovo décrivent « l'échec » de l'administration internationale. Trois années après la publication de ce livre, trouvez vous que des progrès ont été accomplis par rapport à la création d'une démocratie ou en général au niveau politico-institutionnel ? Ou votre opinion quant aux résultats de la mission reste-t-elle fortement négative ?*

Mon opinion reste négative. De plus, elle est encore plus négative dans le sens où elle reste la même bien que trois années se soient écoulées passées et bien qu'on ait vu se succéder deux chefs de la Minuk et d'autres du soi-disant gouvernement local, entre polémiques, procès et scandales. Cela met en évidence que l'échec n'est pas une question d'hommes, mais de structures et de volontés qui les soutiennent. La question institutionnelle du statut du Kosovo n'est pas en train d'avancer, même si on fait semblant de croire que le seul fait de se réunir dans un endroit et de discuter soit un succès. Il n'y aura pas de progrès tant que discuterons ceux qui ne veulent et ne peuvent rien concéder aux autres. De plus, tant que le projet final du Kosovo, nourri par des puissances comme les Etats-Unis et la Grande Bretagne, reste fondé sur le principe de la division et de la création de cantons, non seulement on ne fera aucun progrès, mais on jettera le germe de conflits futurs.

2. *Comme on le sait, à l'occasion des négociations pour la paix, il a été impossible de trouver un accord sur la question du statut. Mon impression est que, dans une première phase, l'ambiguïté du mandat international aurait pu représenter un élément non nécessairement négatif, car il laissait à la mission une marge de manœuvre plus vaste. Cependant, dans une deuxième phase, la réticence de l'administration à aborder la question du statut semble avoir créé des effets pervers : a) la mission internationale s'est trouvée dans l'impossibilité de donner à son intervention une perspective à long terme, se heurtant au paradoxe de vouloir construire une démocratie sans savoir dans quel Etat elle devait être insérée ; b) les acteurs locaux ont choisi de maintenir une tension forte, en*

²³² Commandant de la KFOR d'octobre 2002 à septembre 2003.

restant sur des positions intransigeantes pour conserver une plus ample marge de négociations au moment de l'ouverture des négociations. Ainsi, pour donner quelques exemples, les Serbes kosovars ont boycotté les élections plusieurs fois, les Albanais ont participé à de nombreuses attaques contre les minorités et n'ont pas accepté de modifier leur politique démographique. Belgrade, pour sa part, a continué à nier l'évidence et à exploiter la question des Serbes déplacés en Serbie (auxquels aucune perspective d'intégration n'est donnée). Etes vous d'accord avec mon interprétation ?

Je suis tout à fait d'accord. De plus, je partage l'individuation de l'origine du problème dans la résolution 1244, qui établissait la mission de la MINUK et créait le mandat d'une force de sécurité internationale. La résolution était la sanction politique et diplomatique internationale de quelque chose qui s'était passé peu avant et qui avait eu une nature militaire : les accords de Kumanovo entre le chef de l'OTAN et les forces armées serbes. Ces accords, qui devaient seulement régler les modalités techniques du retrait des Serbes du Kosovo, ont été en réalité reconnus comme base politique internationale. Cela s'est passé non parce qu'ils étaient aptes à résoudre véritablement la crise du Kosovo, mais seulement parce que la communauté internationale était incapable de trouver aucune autre solution. D'ailleurs, les accords militaires ne pouvaient ni n'avaient la charge de résoudre les problèmes relatifs au statut. Ils ne pouvaient ni plus tarder, alors que les parties officielles de l'OTAN et de la Serbie discutaient – d'une part, les forces de sécurité et les bandes paramilitaires serbes complétaient la destruction et l'élimination des preuves, d'autre part, les bandes de l'UÇK, avec le soutien des forces spéciales de certains pays de l'OTAN, assuraient le contrôle du territoire à coup de massacres, de confiscations et d'autres destructions. La résolution et les Accords de Kumanovo donnaient en effet à la Serbie ce qu'elle avait demandé à Rambouillet et que les alliés et les Kosovars lui avaient refusé avec une attitude de provocation dédaigneuse. Surtout, le statut de « province serbe » du Kosovo était sanctionné, avant même d'être discuté. Sur ce point ambigu, on trouve deux tendances interprétatives différentes : l'une, selon laquelle la résolution 1244 voulait surseoir aux questions juridiques internationales pour accélérer les délais et offrir de cette façon plus de force et d'opportunités à la mission internationale pour agir avec circonspection et sérénité ; l'autre, qui attribue à la superficialité et à l'indifférence de la communauté internationale l'intention de ne pas résoudre le nœud du statut, dans la perspective où le Kosovo aurait dû être divisé comme la Bosnie. L'idée de Holbrooke d'un nouveau Dayton pour le Kosovo était vieille de quatre ans et elle alimentait les

projets de certaines puissances qui voyaient dans la MINUK et dans la KFOR les instruments pour faire « diriger » la division par les Albanais kosovars et les Serbes. La programmation des retours seulement dans certaines zones choisies par la MINUK et par les « gourous » du Département d'Etat américain, la reconstruction manquée des villages serbes détruits et la séparation de Mitrovica étaient et sont une partie de ce projet qui, à mon avis, démontre et démontre encore aujourd'hui, l'incapacité extraordinaire - typique de la diplomatie qui prétend gérer le monde – de comprendre les problèmes profonds des Etats et surtout des peuples. La coercition diplomatique exercée à Dayton n'a pas été un succès. Si aujourd'hui la Bosnie se trouve au sommet de la liste des Etats en échec (voir « *Failed States Index* » du *Foreign Policy*) malgré une guerre et treize ans de présence militaire et d'aides économiques, la cause est dans l'idée fallacieuse selon laquelle les solutions peuvent être imposées par la force. Au Kosovo, les problèmes de la division sont encore plus complexes. Dans un territoire si petit, tout critère adopté pour la division soit est inapplicable soit susceptible de « redessiner » le territoire. Si on adopte le critère juridique et historique, on se heurte à la légitimité de la souveraineté serbe (et non de l'ex-Yougoslavie). De plus, on se heurte aussi à un troisième interlocuteur juridique que la culture anglo-saxonne prédominante au sein des organisations internationales ne considère pas et qui est donc ignoré : l'église serbe orthodoxe, qui réclame la propriété matérielle (« *metohjio* ») de biens et de terrains répartis partout au Kosovo (dont la partie occidentale encore définit juridiquement le « *Metohija* », c'est-à-dire la « *propriété de l'Eglise* ». On se heurte au droit international (en particulier à la Charte des Nations unies et aux Règlements de la Haye) qui bannit la guerre de conquête et sanctionne l'inaltérabilité de la souveraineté des Etats même en présence d'une occupation militaire. Si l'on adopte le critère de la disposition ethnique, on ne fait rien d'autre que reconstruire une réalité antérieure au conflit, qui, quoi qu'il en soit, ne reflète plus la réalité d'aujourd'hui, ou alimenter les nettoyages ethniques et les manœuvres contraires au retour des réfugiés. En ce sens, même les malheureux deviennent un instrument politique d'une partie et de l'autre. Même la voie de l'autodétermination est jonchée d'obstacles juridiques et politiques. Les Albanais du Kosovo la suivent parce qu'on leur a fait croire qu'ils combattaient pour l'indépendance et que cette dernière était une prétention légitime parce qu'ils étaient opprimés chez eux par un régime étranger. La réalité juridique et politique est toute autre : la libération n'était pas de la souveraineté d'un Etat, mais d'un régime politique qui s'était taché de crimes et d'injustices contre « un de ses peuples ». Une fois ce régime éliminé, on n'aurait plus dû avoir d'arguments en faveur du séparatisme et

personne aujourd'hui ne pense que le gouvernement de Belgrade est le régime de Milosevic. Cependant, aujourd'hui, il est vraiment difficile de faire croire à ceux qui « ont gagné » que le soutien international politique et militaire à une lutte ethnique était une simple action humanitaire et que le droit international ne prévoit pas automatiquement l'indépendance. Aujourd'hui, avant de s'asseoir à une table et avant de chercher des moyens de partager le pouvoir, avant même de faire pression pour une solution de force, il faudrait clarifier aux Serbes et aux Albanais le contexte juridique et politique dans lequel la question du Kosovo est insérée. Chaque solution possible, y compris la division, est donc liée à l'accord entre les parties (parties qui doivent comprendre toutes les réalités balkaniques) et liée à l'évaluation objective, au-dessus des parties, de la Communauté internationale, surtout en ce qui concerne les conséquences qu'une solution peut avoir sur des situations similaires dans d'autres régions du monde et même des Balkans. D'après moi, aucun progrès en ce sens n'a été fait._____

3. *Certains observateurs se disent sceptiques quant au processus de state building et ils soulignent que la réalité balkanique est « clanique », « ethnique ». Il s'agirait d'une question de mentalité et donc de quelque chose qu'on peut changer avec le temps, à travers les générations, et non par la définition de critères « européens » qui n'ont aucun lien avec la réalité locale. Quelle est votre opinion à ce propos ? Quelle la stratégie alternative que la mission aurait dû poursuivre pour réconcilier des populations déchirées par un « génocide de la haine » ? (Fabio Mini, La Guerra dopo la Guerra, Gli Struzzi 2003)*

La réalité balkanique, clanique ou ethnique, n'est pas une mode passagère ni une attraction pour les touristes. Elle est une réalité historique. Une telle réalité ne se modifie pas facilement même avec le cours des générations puisque la caractéristique des clans et des ethnies est exactement dans la capacité de maintenir vivantes les mémoires, les traditions et l'épopée. La soi-disant réconciliation est difficile surtout si elle est pensée seulement comme « oublier le passé et penser à l'avenir ». La clef du dépassement de la violence active et de l'hostilité potentielle est dans le présent et dans les opportunités concrètes qu'il offre en termes de qualité de la vie, de participation politique et de démocratie. On ne peut pas penser à la réconciliation si on ne pense pas d'abord aux structures politiques et sociales, au travail et aux opportunités de croissance._Certains

pensent qu'il faut d'abord se réconcilier (ou se séparer définitivement) et qu'après on peut mériter la reconnaissance d'un statut. Je pense exactement le contraire et j'ai été très dur avec le système des « standards ». Non seulement parce que ces standards sont irréalisables, mais parce qu'en réalité ils représentent un instrument de vexation et de retardement de la solution aux vrais problèmes. Le système des critères perd en crédibilité quand ces derniers sont revus à la baisse pour démontrer de fantomatiques succès. On joue avec la vie et avec la capacité d'endurer des gens. Plus on avance, plus la situation s'enracine. La solution institutionnelle du Kosovo doit être cherchée en aidant les parties à considérer les bénéfices de la vie en commun plutôt que ceux de la séparation. Ces bénéfices doivent être concrets, transparents et ouverts à un système démocratique local qui ne repose pas sur les criminels et sur les mafias. Les bénéfices doivent venir de l'intégration de la région, de toute la région, dans le système européen, ne tenant pas compte des critères que les autres pays ont atteints ou n'ont pas atteints (pas eux-mêmes). Les bénéfices sont la reconnaissance d'un statut accepté et validé pour l'Union Européenne (pas forcément étatique, et éventuellement provisoire pour le temps pendant lequel la discussion dure entre les parties). Les bénéfices sont le travail, la liberté de mouvement, l'autonomie administrative, l'assistance sanitaire, l'égalité des droits et des opportunités... Si la structure administrative du Kosovo est maintenue à un niveau indéfini, si l'on tolère les milices ethniques plus ou moins déguisées en forces régulières de protection civile ou de sécurité, si aucun modèle socio-économique n'a pas fait décoller, si l'on pense d'atteindre rejoindre la maturité de l'économie de marché en imposant des restrictions à la productions ou même en la pénalisant par la compétition avec d'autres marchés plus forts et plus mûrs, on sera toujours conduit vers un précipice.

4. *Votre description des premiers jours de l'après-guerre met clairement en évidence l'incapacité des troupes de l'OTAN à assurer le contrôle du territoire et à empêcher la « vengeance purement ethnique ». D'ailleurs, je cite textuellement : « « l'intervention alliée avait signalé aux forces kosovares de l'UÇK que l'Occident était aligné avec eux. De plus, elles se sentaient comme les infanteries de l'Otan, en partie car certains leaders de l'alliance leur le avaient fait croire. Ainsi, après les massacres serbes... » et ensuite « Ces derniers se sont sentis protégés et suffisamment légitimés pour assumer le contrôle du Kosovo à travers la simple élimination de l'opposition et avec la couverture des soldats de l'OTAN immédiatement élevés au rang de libérateurs ». Dans ce contexte,*

d'après vous, l'incapacité de la KFOR à garantir la sécurité dépend-elle seulement de problèmes logistiques ? Ou y a-t-il eu chez la KFOR une tendance – même inconsciente – à « justifier » la revanche albanaise ? Vous-même parlez de troupes de la KFOR qui tentent de sortir de l'ambiguïté et de la complicité involontaire où les rôles de libérateurs et d'hôtes, assignés par les albanais, les avaient relégués.

Il ne s'agit pas du tout de questions logistiques ou de simple nombre et type de forces militaires. La violence ethnique est latente, mais nourrie et parfois conduite à exploser à travers des questions pratiques et non uniquement idéologiques. De plus, elle est fomentée par le projet de division du territoire selon les groupes ethniques ou en raison de « choix démocratiques », interprétée comme la volonté de la majorité. Celle-ci est l'idée de démocratie que nous avons réussi à exporter au Kosovo et dans toutes les zones de crise. Par conséquent, nous devons faire face à ceux qui, étant la majorité, pensent de faire ce qu'ils veulent ; à ceux qui ne savent pas que la vraie démocratie est celle qui protège les droits des minorités et où la majorité elle-même s'occupe des droits de ceux qui ne sont même pas représentés. Donc, la violence est toujours une manifestation d'intérêts de caractère politique sur le territoire et sur la propriété : rarement elle n'est que le fruit de la vengeance personnelle. La complicité involontaire dont je parle est seulement « euphémiquement involontaire » ; ou mieux, elle est « involontaire » seulement pour certaines nations qui participent soit au processus politico-administratif, soit à celui de la sécurité internationale. D'autres nations, ou des individus qui disent représenter des nations, n'ont pas eu de scrupules à alimenter les haines, à promettre des avantages et à favoriser des solutions improbables. Il s'agit des nations et des individus qui n'ont pas compris le Kosovo et les Balkans avant et pendant la guerre, et qui continuent à ne pas comprendre le Kosovo d'aujourd'hui. De plus, il y a ceux qui en ont assez et qui veulent partir du Kosovo coûte que coûte. Il y a aussi ceux qui ne pensent pas du tout aux populations locales ou aux problèmes régionaux et qui méprisent profondément soit les Serbes soit les Albanais. Parmi ces derniers, il y a ceux qui pensent seulement à leurs intérêts et qui sont là-bas seulement pour « pomper » l'argent des aides internationales et remplir les poches bien définies. La sécurité et le contrôle du territoire sont donc des fonctions étroitement liées à ces attitudes qui se développent de manière indépendante et même opposée aux efforts militaires et de reconstructions des idéalistes peu nombreux et pleins de bonne volonté.

5. *Dans une première phase, l'administration internationale refusait d'accepter la proposition (signée par Belgrade) de protéger la communauté serbe « séparément », c'est-à-dire à travers la formation des enclaves. Croyez-vous que – malgré les justes freins politico-idéologiques – ce refus ait constitué une erreur stratégique ? En substance, aucune armée n'aurait pu protéger individuellement tous les membres des communautés minoritaires, dans un territoire tellement hétérogène du point de vue ethnique.*

Le critère qui consistait à éviter les enclaves venait de la thèse de l'Agence des Réfugiés selon laquelle on aurait pu construire un Kosovo multiethnique à travers la promotion du retour des réfugiés dans les lieux qu'ils avaient fuis. Il s'agissait d'une approche irréaliste, fondée sur les expériences traditionnelles de l'après-guerre et sur l'idée de la réconciliation ethnique. La théorie était en contradiction avec la réalité. Le retour des Albanais s'est achevé dans les mois qui ont suivi la guerre : alors qu'ils rentraient spontanément, ils chassaient des personnes, occupaient des maisons et des propriétés des Serbes, qui n'aurait pas dû rentrer parce qu'ils avaient été battus et chassés par l'OTAN et par l'UÇK (c'était leur conviction !). La reconstruction des maisons a commencé tout de suite pour la majorité albanaise, tandis que les villages serbes n'ont pas été reconstruits, et ne le sont pas encore. Le retour des Serbes, des Ashkalia et des Roms a commencé plus tard quand il n'y avait ni la place ni la volonté pour les accueillir. Le critère qui consistait à éviter les enclaves est donc devenu un avantage pour la majorité albanaise et il a été poursuivi par la MINUK elle-même justement pour éviter le retour des réfugiés. En même temps, on a combattu durement la soi-disant constitution de structures parallèles que la MINUK présentait comme l'instrument de Belgrade pour bloquer le Kosovo et le « serbiser » de nouveau. La combinaison de ces deux politiques a *de facto* créé une impossibilité matérielle pour le retour des réfugiés ; le manque de reconstruction des villages serbes, ashkalis et roms a alimenté la violence ethnique et empêché la subsistance des quelques rares Serbes restés ou rentrés. Dans la pratique on a empêché le retour en sécurité et donc la possibilité de reconstruire les communautés en tant que telles. Pendant un an, j'ai entendu prêcher contre les tentatives de Belgrade de s'infiltrer au Kosovo en payant les salaires des mineurs au chômage ou les pensions des personnes âgées vieux et en portant assistance aux villages serbes. Cependant, je n'ai vu aucun projet international qui indique comment faire face aux initiatives de Belgrade. Si Belgrade n'avait pas payé les pensions ou l'assistance médicale ou les professeurs, aucune alternative ne leur aurait

été offerte. On dénonçait l'échec des tentatives, y compris par les Italiens, de reconstruire de petits villages serbes, mais on ne faisait rien pour favoriser le retour des Serbes. *De facto*, les seules réalités minoritaires qui fonctionnent encore sont celles protégées par la KFOR. Cependant, cette solution n'est pas bonne et on ne peut pas continuer à protéger chaque individu, même s'il est parfois nécessaire protéger la graine pour que la plante se développe : certes, on ne peut pas favoriser de manière directe ou subreptice la perte de la liberté de vivre dans le lieu où on est né ou de mourir là où on a vécu. Dans ce cas aussi, la théorie irréaliste de l'intégration et de la vie multiethnique se heurte aux difficultés réelles, mais surtout aux projets concrets de ceux qui veulent accomplir (ou faire accomplir) le nettoyage ethnique pour la constitution d'un Etat mono-ethnique. La KFOR, en protégeant certaines enclaves, les communautés religieuses et le patrimoine artistique et en favorisant le retour dans certains villages dont elle a assuré la reconstruction et la protection, a voulu combattre contre la politique du nettoyage ethnique qui *de facto* était soutenue par la soi-disant approche irréaliste.

6. *Quant aux relations entre la KFOR et la MINUK, vous parlez de « structures liées dans les objectifs, mais non dans les lignes de responsabilités ». Toutefois, deux fonctionnaires de la MINUK que j'ai interviewés ont affirmé l'importance de réunions quotidiennes entre la KFOR et la MINUK. Qu'en pensez-vous ?*

Les relations entre la KFOR et la MINUK ont toujours été instables, changeant selon les personnalités des Commandants et des Représentants onusiens. La différence d'opinions que j'ai toujours manifestée sur les problèmes et les solutions pour le Kosovo et les critiques à l'égard d'une équipe active mais « particulière », telle que l'était l'équipe de Steiner, n'ont pas favorisé leur bienveillance envers moi. Certains membres de cette équipe, par crainte d'être éclipsés par la KFOR, ne se sont pas embarrassés de scrupules à manifester des méfiances [au sujet de la KFOR] soit dans les corps diplomatiques de Pristina, soit dans les communautés kosovares. Les méthodes utilisées étaient aussi mesquines que naïves, mais ils rencontraient du succès parce que la communauté kosovare voulait l'opposition entre la KFOR et la MINUK. Pour cette raison, malgré les fourberies et la désinformation mises en place par certains membres de la MINUK avec la connivence de certains kosovars, je me suis toujours abstenu de critiquer la direction de la MINUK pendant la période de mon commandement. J'ai dû aussi lutter pour que les

évaluations de la KFOR (de toute la KFOR, et pas seulement les miennes) soient au moins prises en compte par les cercles politico-diplomatiques de l'OTAN. Cette dernière avait tendance à dialoguer directement avec la MINUK et à prendre pour argent comptant ce que la MINUK relatait aux Nations unies. J'ai mis six mois à soumettre le point de vue de la KFOR au Secrétaire général de l'OTAN : cela a pu se passer seulement grâce à l'appui du Commandant Suprême qui, partageant nos évaluations et ayant demandé plusieurs fois au SECGEN de m'écouter, avait des difficultés à organiser un rencontre. Quand on est arrivé à l'organiser, ce que j'ai dit a provoqué un véritable choc total et le SECGEN a organisé une réunion spéciale du Conseil Atlantique pour écouter soit mon évaluation soit celle de Steiner. Ce dernier n'a rien pu faire d'autre qu'être d'accord et le résultat de cette réunion a été un changement de stratégie de la part de nombreux pays et même de l'OTAN en ce qui concernait la politique de la sécurité et surtout du Corps de Protection du Kosovo (chouchou des Américains et des Anglais), qui entre-temps avait été impliqué dans des épisodes de terrorisme et de subversion. Toutefois, il a suffi de quelques mois pour retrouver les habitudes : le chef de la MINUK qui a suivi, et avec lequel j'ai travaillé en pleine harmonie durant environ deux mois, a fini par succomber au système de désinformation et de délégitimation mis en place par ses collaborateurs eux-mêmes et par les forces kosovares.

Il est vrai que les réunions conjointes sont importantes, mais elles doivent avoir une signification et non pas être l'occasion d'échanger des formules de politesse ou des banalités, ce que les équipes font ordinairement. Si on pouvait examiner les procès-verbaux des réunions quotidiennes de la MINUK, auxquelles mon adjoint participait, on comprendrait que la présence de la KFOR était presque purement formelle. D'ailleurs, les deux rencontres hebdomadaires des chefs de la MINUK et de la KFOR ou celle (hebdomadaire) entre le Commandant de la KFOR et le Représentant spécial du Secrétaire général étaient plus intéressantes. Cependant, cela n'a pas empêché que le système de travail et de relations de la MINUK ait été corrompu par des intérêts et le manque d'engagement personnel ou national de certains membres internationaux.

7. La majorité des « experts » considère la formation d'un corps de police local (KPS) comme étant l'un des succès de la mission, surtout en tant qu'instance représentative des différentes communautés du Kosovo. Cependant, ma question est : au niveau

opérationnel, ce corps agit-il effectivement de manière « multiethnique » ? Par exemple, quelle a été la réaction des policiers albanais kosovars face aux violences de mars 2004 ?

Le SPK n'agit pas de manière multiethnique et ne contrôle rien. Il manque d'efficacité et est corrompu par l'appartenance de ses membres aux divers clans et centres de pouvoirs. Objectivement, le succès célébré concerne seulement la formation de base, car en effet l'école fonctionne bien et tente de ne pas faire de distinctions ethniques. Toutefois, il arrive que de nombreux membres albanais n'aient aucune compétence et soient recommandés par les divers clans. Les Serbes, eux-mêmes recommandés sur la base de considérations politiques, sont tous (des) anciens agents de police. Au cours des missions ordinaires, le service est mené de manière assez efficace, malgré les nombreux cas de corruption et de défaillance. Toutefois, d'une part, quand il s'agit d'assurer le contrôle des trafics illégaux, le lien d'affiliation domine, d'autre part, la militance ethnique revient à la première urgence d'ordre public. Au cours de tous les accidents interethniques on a eu soit l'absence des forces de polices locales, soit leur implication directe dans les crimes.

8. *La démilitarisation de l'UÇK s'est bientôt révélée un « bluff », puisque la majorité des armes a été cachée. Toni Fontana soutient que la KFOR a préféré le compromis (donc une démilitarisation partielle !) pour éviter de créer des affrontements qui auraient mis fin au fragile équilibre au Kosovo. D'ailleurs, d'après moi, une politique plus rigoureuse de la part de la KFOR aurait probablement entamé des dynamiques de non collaboration encore plus risquées pour la stabilité de la région. De plus, une démilitarisation complète n'aurait pas pu empêcher l'implication des anciens membres de l'UÇK dans les mouvements en Macédoine et dans la Vallée de Presevo. Quel est votre avis à ce propos ?*

Il y a plusieurs mythes sur le sujet de la démilitarisation de l'UÇK et des armes présentes au Kosovo. Le résultat de sept années de campagnes de restitution « récompensée » des armes a été la destruction des armes de ceux qui ne voulaient plus les utiliser, certainement pas de ceux qui voulaient les garder. Parmi ces derniers, il y a quelques milliers d'anciens de l'UÇK. L'idée que le Kosovo pullule d'armes est donc un mythe, mais ceux qui veulent les utiliser peuvent s'en procurer facilement. Le mythe le plus important est que l'UÇK ait été effectivement démilitarisée. Les membres de l'UÇK, ou mieux des diverses bandes qui disaient appartenir à l'UÇK, ont été intégrés dans le CPK.

Or, permettre que ce corps de protection civile ait maintenu un nombre même modeste d'armes, d'uniformes et un ordre militaire a constitué une erreur formelle et substantielle. Ici aussi on n'a pas eu la faiblesse de la KFOR à imposer la démilitarisation, mais dans l'intention de certaines nations de l'OTAN de faire naître du CPK la nouvelle armée de la République indépendante du Kosovo. Cette dernière était la promesse formelle de divers Commandants de la KFOR, jamais écrite et même officiellement démentie dans tous les documents. J'ai été le premier commandant (et, à ma connaissance, le seul) à dénoncer ouvertement ce scandale et à demander officiellement la démilitarisation du CPK. A l'occasion de l'attentat terroriste de Loziste, où deux auteurs de l'attentat – tous deux membres du CPK et anciens de l'UÇK – sont morts, j'ai organisé un examen de tout le CPK. De plus j'ai proposé la reconfiguration de ce Corps en une organisation civile avec des objectifs sociaux plus prégnants, mais qui ne soient pas relatifs à la sécurité. J'ai seulement ralenti un processus qui était sur le point de s'accélérer, en soulevant la colère des chefs locaux du CPK, presque tous anciens membres de l'UÇK, jaloux d'avoir un pistolet et d'être censé devenir des généraux de la future armée. De plus, j'ai gagné la réputation d'ennemi du CPK et, par conséquent, d'ami des Serbes. Un autre mythe est celui de la complète reconversion de l'UÇK en CPK. En réalité, les unités de l'UÇK qui ont effectivement participé en 1998 aux opérations sporadiques du Kosovo (en partant des bases albanaises) n'étaient pas plus de 2000. Durant la guerre de l'OTAN, leur nombre s'est élevé à environ 7000. Suite à la guerre, quand l'IOM a lancé le recensement et la reconversion de l'UÇK, plus de 23000 personnes se sont enregistrées et environ 13000 ont adhéré au CPK. Comme dans tous les après-guerres, on a donc eu la multiplication des héros, des vétérans et des martyrs. De plus, 10000 membres recensés manqueraient à l'appel : on ne sait pas ce qu'ils font, mais on sait qu'ils ont reçu les rémunérations et les primes de l'IOM pour ouvrir des activités commerciales. Toutefois, au Kosovo on a vérifié aussi le contraire. De nombreux membres de l'UÇK, et en particulier les plus actifs et ceux qui avaient le moins l'intention de s'intégrer dans un système organisé, ne se sont pas signalés. L'IOM et la KFOR ne savaient même pas qui ils étaient. Au fur et à mesure que des accidents et des subversions se vérifiaient en Macédoine et en Vallée de Presevo, on découvrait quelqu'un de nouveau. Il s'agit d'une centaine de personnes environ, dont certaines sont bien connues par les membres des forces spéciales occidentales qui se sont infiltrés au Kosovo avec eux avant et pendant la guerre. Ces individus n'ont pas remis d'armes, ou – comme tout le monde – ont remis seulement les armes anciennes et sont de toute manière en mesure d'en trouver d'autres. Ils alimentent les diverses organisations

indépendantistes ou subversives ou criminelles qui agissent même de l'étranger et sont capables de contrôler tous les membres du CPK et du SPK, y compris les plus hauts rangs. Contrairement à ce que mes prédécesseurs ont publiquement et naïvement affirmé, des preuves indéniables existent. Certains membres du CPK, qui proviennent de l'UÇK, avec des collègues non recensés ou exclus du CPK, ont participé aux opérations dans la Vallée de Presevo et en Macédoine déjà en 2000. La démilitarisation de l'UÇK n'a jamais été achevée, mais elle ne peut pas seulement être mesurée en termes d'armes disponibles, rendues ou confisquées. L'UÇK et le CPK, avec d'autres organisations, poursuivent le projet de militarisation et de constitution d'une force militaire qui rejoindrait le cadre balkanique et même dans l'OTAN. Telle a été la promesse de départ de certains commandants de l'OTAN et elle représente l'invariante perspective, proposée encore aujourd'hui de manière non officielle. J'ai exprimé ma position, en tant que Commandant de la KFOR, à l'OTAN et à la MINUK mais aussi au CPK et à l'association de vétérans de l'UÇK (qui m'a nommé « membre honoraire ») qui l'ont tous acceptée : l'avenir sera géré sur la base des solutions trouvées. Si la République du Kosovo est un jour constituée, le cas échéant, elle sera autorisée à se doter d'une armée. Le présent doit se conformer aux lois et aux positions officielles de la Communauté internationale. Aujourd'hui, le CPK armé est un contresens et un délit, l'UÇK armée et cachée au sein du CPK et du SPK est quelque chose d'illégal ; l'UÇK fugitive, armée et subversive est quelque chose de criminel ».

9. *Du point de vue des théories des relations internationales, le Kosovo de l'après-guerre semble confirmer les théories néoréalistes sur l'importance de l'Etat. Dans un contexte où les acteurs locaux continuent à raisonner en termes de souveraineté, l'Occident ne semble capable d'entamer aucun type de changement de mentalité, en montrant qu'il est resté fixé à ce type de logique. Croyez-vous que le cas du Kosovo ait représenté, pour l'Occident lui-même, une occasion perdue pour tenter de penser les relations internationales d'une nouvelle manière ?*

Je suis complètement d'accord. On avance avec des solutions anciennes même pour des situations qui ne le permettent pas. De cette façon, nous sommes en train de programmer régulièrement de nouveaux conflits et de nouvelles crises aux mêmes endroits et dans la vie des mêmes gens. Aujourd'hui avec la globalisation, avec le rôle direct des organisations internationales, amies surtout avec les nouvelles impulsions du fédéralisme

et des unions thématiques (monétaire, économique, politique, sécuritaire, de coopération...) ou des intérêts et des affinités géoéconomiques, il est possible d'intégrer dans le cadre international même des entités non-étatiques. L'Europe serait un lieu idéal pour commencer : cela permettrait de résoudre le problème institutionnel du Kosovo et celui de la sécurité et de la coopération dans les Balkans. Toutefois, il faut reconnaître que si une telle mentalité n'est pas encore acceptée et mise en pratique par les nations les plus avancées, les plus stables et les plus riches, il est difficile de prétendre qu'elle puisse être acceptée par des pays qui agissent encore selon des schémas archaïques, qui n'ont pas de ressources et, surtout, qui n'ont jamais eu une reconnaissance identitaire formelle. Nous devrions donner exemple et renoncer à la souveraineté nationale, former des armées unies multinationales, assigner le même rang et la même dignité à tous les citoyens sans tenir compte de leur ethnie, religion ou niveau de richesse. Cependant, je ne pense pas que quelqu'un soit vraiment intéressé par un projet de ce type pour résoudre les problèmes du Kosovo, des Balkans ou de quelque autre lieu. Je pense que le réalisme, vieux et neuf, avec l'aide décisive de l'indifférence, considère comme plus avantageux et plus rentable le maintien de lieux où la conflictualité et l'instabilité sont permanentes.

Annexe 3

Entretien avec Biserka Ivanovic ²³³

1. *Which is your opinion regarding the idea that the state building process has been a failure vis-à-vis of the official international aim of constructing a pacified and peaceful multiethnic region where all the people of all the communities could live freely?*

It was not only International Community's fault (even though the International Community is the biggest to blame) but also the wrong understanding of Kosovo Albanian leadership what the role they should play should be. National states in Europe were forming in 18 century. Kosovo was not supposed to start building up taking this point as its starting.

2. *Some have argued that the main cause of the mission(s) failure has to be found in the absence of a local and international agreement on the Kosovo status at the beginning of the state building process. This sort of an "original sin" would have prevented the international mission from giving its action a long term aim and has maintained the two parts in a logic of conflict.*

The post-conflict Kosovo UNMIK interim administration couldn't be avoided since Kosovo was not ready to govern itself and it still faces many difficulties in doing so. Before it starts to open to the outside Kosovo has to consolidate itself inside. The chain that is lacking is the lack of the institutional memory in governing and we see more and more that will be an issue for many, many years.

The conflict between the International Community's aspiration and local government officials' abilities to meet the International Community's aspirations was bridged by the current UN Special Representative of the Secretary General's positive approach and constant affirmative encouragement given in any occasion, in any meeting, in all aspects of governments' officials' work when it meets or when it really doesn't meet the standards an expected level of performance - I would say, reflecting on this, that International Community set itself a deadline for Kosovo assistance and thinking about its exit strategy this time clearly knows

²³³ Ex journaliste serbe kosovare, qui habite à Pristina.

that without working with local counterparts can not succeed in its plans to leave Kosovo mature and capable to run itself.

3. *What do you mean exactly with “the chain that is lacking is the lack of institutional memory in governing”?*

I meant the lack in the institutional governing experience. With the Communist regime being in power for many decades and than Milosevic's regime being in power in the last decade of the last century there were no big possibilities or opportunities for the governing experience development. Both Tito's and Milosevic's regimes were in their own ways person dominated and/or uniformed (especially in Tito's time when ex Yugoslavia was mono party country) and were there were no big chances for different opinions, debates, position and opposition different role plays in decision making, for public policy generation, for learning how petitions, media, advocacy and lobbying efforts can influence decision making.

Actually, in last decades of the last century Kosovo government officials missed to learn the most important thing about governing and that is that governing have to be responsible and accountable. Today in Kosovo we see a lot of bad moves in governing of institutions being on the central being on the local level (nepotism, misuse of positions, corruption...).

Government officials, often criticised by citizens, it seams do not understand how serious and more than anything responsible positions they are holding are. Lack of the experience in governing - in good governing is a chain that is missing. Without good governing, rule of law, economic development, improvements in health sector and changes in educational system for Kosovo it will be difficult to follow 21st century mainstreams.

4. *The incapacity of the international mission to guarantee a minimum level of security has constituted the first violation of the international mandate. Which are the reasons of this incapability? Was it illogic to establish a NATO force (KFOR) when NATO has been bombing the Federal Republic of Yugoslavia for 3 months?*

Good thesis, but poor practice. Transformed KLA (Kosovo Liberation Army) didn't have much of chance to learn from KFOR and that's a real pity. After the war, strangely enough, Kosovo Serbs didn't see KFOR as an enemy since the KFOR was the only force in Kosovo

that could have protected them and to whom, like it or dislike it, they had to trust. This has proven in many situation as a good way of thinking but the KFOR presence in enclaves (being rather long) and the fact that KFOR didn't work as much as it could with local Albanian army (TMK that was actually transformed UCK) was not good for a long run.

5. *I understand what you say about the fact that “Kosovo Serbs didn’t see KFOR as an enemy since KFOR was the only force in Kosovo that could have protected them”. Anyway, I wanted to point an element: KFOR actually proved not to be able to defend the Serb community in the immediate after-war (and that it didn’t prevent the UÇK revenge!). On this issue, Fabio Mini (at the head of the KFOR from 2002 to 2003) says that the Occident had given to the Kosovo Albanians the impression that they have his support. My question is: do you think that the causes of the KFOR inability to protect the Serb community were only in logistical reasons (like slowness in the deployment of the troupes) or also in a sort of approach justifying the Albanian revenge? In short, what was wrong with the first after war?*

I don't think that the causes of KFOR's inability to protect Kosovo Serb community were only logistical ones. Even thou I'm not a military analyst I would say that KFOR group presence as well as UNMIK police presence would have been enough for a protection but they were not receiving timely orders from their superior. And the question is why this response was late? On the top of everything, support of the Kosovo Police Service members was in March 2004 in some cases good and in some bad: in some places KPS officers got injured while they were trying to help evacuating Kosovo Serbs or protecting cultural sites like churches and monasteries are while in some other places during the mach 2004 break out of violence they were participating in looting and rioting together with the violent mob.

My guess was that the decision on how to act on this 2004 break out of violence by KFOR was made taking into consideration more than a fact that Kosovo Albanians are attacking Serbs - international community presence was endangered too (the question “what if they turn and attack us?” was taken into serous consideration before it was acted on any news coming from the field). If you want to look into KFOR's lack of proper intervention in early 1999 that made more Kosovo Serbs leaving Kosovo then they were ready to, than I would like to bring your attention on couple of important things:

- in 1999 Serbs were aggressors and in International Community minds they couldn't have been victims

- in 1999 entering Kosovo KFOR just started to familiarise itself with who is who and what has happened, who hates whom and who needs protection from whom...It was too early for any proper response and giving a fact that Kosovo faced institutional vacuum of couple of months - for any actor who wanted to proceed according to the rule of law - being and working in Kosovo at that time was difficult in its essence like it would be difficult in any post-conflict area with the absence of rule of law, courts, police....

- and the last, but not least point is related to KFOR's interests and these interests at one point matched with the Kosovo Albanian interests, but not with Kosovo Serb interests. So, KFOR expanded on Kosovo and actually couldn't serve in Kosovo Serb interests by protecting them from possible attacks, killings and kidnaps immediately after the war. But later, when it became obvious that these killings are not just few but more than that and that perpetrators are not going to be arrested and punished for their crimes KFOR being a serious army couldn't keep a blind eye on it since KFOR was the only army present and responsibility was clearly KFOR's as much as it was of UNMIK police and later on of Kosovo Police Service.

As Kosovo Serb citizen I can say that many times I felt safer with KFOR being present. There were also times when I felt how KFOR movements and military exercises were absolutely inappropriate. But again these exercises were part of their presence here.

In March 2004 I felt that response of all actors - Kosovo Government, International Community high representatives, UNMIK and Kosovo police and particularly KFOR was not timely and adequate. The message that world got in March 2004 was - Kosovo is not ready and not mature enough. The message that world gets now from Kosovo is that Kosovo looks better than it really is. But that is the prize Europe will pay one day.

6. Dealing with the second period of the state building process, the international mission has faced the paradox of constructing a democracy without knowing the State in which this democracy will be! The International Community has proved to be unable to satisfy the expectations of both the Serbs and the Albanians and moreover unable to make the Kosovars thinking in a "non-sovereignty" way." What do you think about this hypothesis?

Unfortunately local Serbs and local Albanians as much as Serbian officials think of Kosovo status solutions only in the terms of "state or sovereignty" they all claim they have a right to.

My point is: no one, neither Serbian government officials, neither Kosovo government officials didn't offer us a strategy of in which directions Kosovo will go after it gets its status. No economic development strategy, no strategy of cooperation with neighbouring countries, no joining in to anything less than EU as a part of Kosovo politicians rhetoric, no reflection on what will be batter for any Kosovo citizens tomorrow since all, no matter which ethnicity they belong to live difficult life in what Kosovo is today.

7. *Regarding the assessment of the international mission, I do agree with you that we cannot blame the only responsibility of the International Community. Anyway, don't you agree that the absence of an international and local agreement on the status problem summed with the international reticence to tackle this subject had created some perverted effects? In substance, these two elements have caused the maintenance of the conflict logic even when the conflict was supposed to be over. More precisely, I think to the Serbs' boycott of the official kosovar elections and on the other side to the Albanian violence against the Serbs community and their religious sites and, in some ways, to the Albanian demographic policy).*

The International Community can not be the only one to be blamed because the peace in Kosovo or the conflict in Kosovo is in the hands of majority that has power (government) and that controls power (5 clans) . Instead of answering on your question “did the absence of an international and local agreement on the status problem tackled the issue and createdperverted effects”, I will actually try to give you the filed perspective:

- with the first after the conflict elections institutions were established (right);
- these institutions were run by democratically elected officials (right);

The result of this should have been two times right. But, in practice this didn't result with Kosovo getting any kind of sovereignty and we should ask ourselves why? I would say: the International Community was not ready to give a status to security wise, politically wise, economically wise and demographically wise unstable peace of land. I would also say that the International Community was not ready to just wash hands without being sure that something will come up from Kosovo. Even today, when everyone speaks about Kosovo final status no one can not say being 100 % sure that Kosovo will not pop up in the agenda again. That's the risk Europe will have to deal with (as I earlier said).

8. *In the consciousness that the objective of creating a multiethnic society was and is clearly an hard one in Kosovo which is the main reason for the failure of the International Community action, thought the huge amount of men and money sent in the region?*

Time is one of important factors that works sometimes, for but many times against things. In Kosovo's case - time was needed for wounds to heal and for reconciliation to take place. People were needed too - but not the ones that speak English - real Kosovans were needed to reconcile and to say to each other what ever they had to say...and to move onunderstanding that one way or another Serbs and Albanians will have to leave near each others.

You are right with concluding that much money was spent but not approximately enough was achieved. Some things can not be measured by human resources and though money invested - some things are process and processes take time.

Here I want to bring your attention on another issue and ask a question: did actually Kosovo Serbs and Albanians wanted to reconcile at all? When, if ever? Under which conditions? After which recognitions? And, maybe through which possible interests that could bring them together? The International Community didn't think of this. Unfortunately.

9. *Regarding the sovereignty question, it seems to me that your point is fundamental: no one offers a real developing strategy for Kosovo. Now, in your opinion, which are the reasons for which the international community hasn't tried to engender this mentality shift: isn't it simply that the same Occident is not ready to think in other way than in the sovereignty one?*

I would not say that my point is fundamental if I say that really no one offers a real developing strategy for Kosovo. I would say that people do not think extensively enough (in terms of future and in terms of what Kosovo could offer to Europe and what could that be). Now, who is the one who doesn't want to think after the coma, and to say what would be with Kosovo tomorrow after the status gets resolved. What Kosovo Government can offer? More taxes maybe. What the International Community can offer? Some money for keeping people here. Unfortunately not much of the real thinking took place on what will happen with Kosovo tomorrow. Kosovo will have to think on its own - and it will be hard.

10. *Regarding the KLA demilitarisation, Mr Fontana says that KFOR was aware that the KLA was hiding the most of his arms but that it preferred to accept this compromise instead of risking to break the delicate equilibrium with this group. Do you agree with Fontana's thesis?*

I can not answer on this question because I don't have deep knowledge on this issue. But, generally speaking, I could say that Mr. Fontana saying this was more right than wrong.

11. *Many observers praise the representative character of the Kosovo Police Service (KPS). Apart for his ethnic quotas, has this corps really proved to be impartial at the operational level I mean impartial in dealing with regarding the different communities? Which has been for example - the role of this police during the mars 2004 riots?*

KPS is, apart of some weak points, maybe the best Kosovo product so far. In many ways KPS proved to be impartial at the operational level but as I wrote above in some cases KPS official where to up to their task and responsibility they have. But, if you look into how bad everything could be I would say that KPS as a service is doing pretty well.

The problems that KPS faces are more in regard to not being able to perform its role and to look into more serious and organised crime (I mentioned clans that support political parties and in a kind divide Kosovo into "their area of responsibilities" in which some ordinary mortal people can not always look into- even if they are police offices - it's too dangerous).

12. *A next-to-last question (I am sorry if it can be perceived as a polemic or offensive question, but it is the argument utilised some times by the occidental press that's way I want your opinion). What do you think about the comment expressed by some occidentals that in the Balkan contest is an ethnic and "clanic" one and that sending some Scandinavian to put the basis for the rule of law has meant not to look to the reality of the Balkan mentality? And that the mentality can be changed (if necessary) in some decades and not simply pointing out some enlightenment standards!*

Balkan wars have proved to be nationalistic and ethnic ones. "Clans" division is something that is more common for Kosovo and Montenegro than for any other former Yugoslav

Republic. Now, if UN Secretary General sends someone from Scandinavia to put the basis for the rule of law what does this tells us? A) his wife is Swedish, B) his friends are hoping to get Nobel peace prize. Also, to understand Balkans you have to live here and live with people. High politics caused many damage (raise of nationalism in 90's) but to heal it one needs to leave the seat in comfortable office and go and talk to people every day. most of these guys didn't do this. They are high officials who are only concerned how this will look like on their CV. On the other hand, I believe that mentality can be changed too through decades. Pointing out enlightenment standards can serve to show Kosovans how much behind all of us are. Scandinavian countries can be a good model but too far away to be reached for us. We are on Balkans and we need to learn and work allot on what we have and want to achieve with what we have.

13. A last question (which doesn't deal with the very subject of my thesis, but I personally would like to have your opinion): which is the negotiation result that you would prefer? Which the most likely to be obtained?

On this last question, I would have liked to be able to give you the answer that I could have given to you couple of months ago when Montenegro was still part of Serbia and Montenegro Union. Then, I would have told you that I would have liked to see Kosovo with Serbia, Vojvodina and Montenegro in some kind of loose confederation.

Today, when Montenegro is walking on its own path, I can only say that I the only option I see for Serbia and 2 million non loyal people that live in Kosovo to have Kosovo departing with Kosovo Serbian enclaves having a special status and Kosovo Serbs having the highest standards of human rights protection.

I also believe that next Security Council resolution on Kosovo will cut Kosovo from Serbia but will not leave it with full sovereignty. EU will be here for some time.

Annexe 4

Résolution 1244 (1999)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4011^e séance,
le 10 juin 1999

Le Conseil de sécurité,

Ayant à l'esprit les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies, ainsi que la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Rappelant ses résolutions 1160 (1998) du 31 mars 1998, 1199 (1998) du 23 septembre 1998, 1203 (1998) du 24 octobre 1998 et 1239 (1999) du 14 mai 1999,

Déplorant que les exigences prévues dans ces résolutions n'aient pas été pleinement satisfaites,

Résolu à remédier à la situation humanitaire grave qui existe au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) et à faire en sorte que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et liberté,

Condamnant tous les actes de violence à l'encontre de la population du Kosovo ainsi que tous les actes de terrorisme, quels qu'en soient les auteurs,

Rappelant la déclaration du 9 avril 1999 dans laquelle le Secrétaire général a exprimé sa préoccupation devant la catastrophe humanitaire qui sévit au Kosovo,

Réaffirmant le droit qu'ont tous les réfugiés et personnes déplacées de rentrer chez eux en toute sécurité,

Rappelant la compétence et le mandat du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie,

Accueillant avec satisfaction les principes généraux concernant la solution politique de la crise du Kosovo adoptés le 6 mai 1999 (S/1999/516; annexe 1 à la présente résolution) et se félicitant de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes énoncés aux points 1 à 9 du document présenté à Belgrade le 2 juin 1999 (S/1999/649; annexe 2 à la présente résolution), ainsi que de son accord quant à ce document,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres États de la région, au sens de l'Acte final d'Helsinki et de l'annexe 2 à la présente résolution,

Réaffirmant l'appel qu'il a lancé dans des résolutions antérieures en vue d'une autonomie substantielle et d'une véritable auto-administration au Kosovo,

Considérant que la situation dans la région continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales,

Résolu à assurer que la sécurité du personnel international soit garantie et que tous les intéressés s'acquittent des responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente résolution, et agissant à ces fins en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Décide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2;
2. Se félicite de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes et conditions visés au paragraphe 1 et exige de la République fédérale de Yougoslavie qu'elle coopère sans réserve à leur prompt application;
3. Exige en particulier que la République fédérale de Yougoslavie mette immédiatement et de manière vérifiable un terme à la violence et la répression au Kosovo, entreprenne et achève le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré, sur la base duquel il sera procédé au déploiement synchronisé de la présence internationale de sécurité au Kosovo;
4. Confirme qu'une fois ce retrait achevé, un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seront autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2;
5. Décide du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité dotées du matériel et du personnel appropriés, en tant que de besoin, et accueille avec satisfaction l'accord de la République fédérale de Yougoslavie relatif à ces présences;
6. Prie le Secrétaire général de nommer, en consultation avec le Conseil de sécurité, un représentant spécial chargé de diriger la mise en place de la présence internationale civile et le prie en outre de donner pour instructions à son représentant spécial d'agir en étroite coordination avec la présence internationale de sécurité pour assurer que les deux présences poursuivent les mêmes buts et s'apportent un soutien mutuel;
7. Autorise les États Membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo conformément au point 4 de l'annexe 2, en la dotant de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter des responsabilités que lui confère le paragraphe 9;
8. Affirme la nécessité de procéder sans tarder au déploiement rapide de présences internationales civile et de sécurité efficaces au Kosovo et exige des parties qu'elles coopèrent sans réserve à ce déploiement;
9. Décide que les responsabilités de la présence internationale de sécurité qui sera déployée et agira au Kosovo incluront les suivantes :
 - a) Prévenir la reprise des hostilités, maintenir le cessez-le-feu et l'imposer s'il y a lieu, et assurer le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires fédérales et de la République se trouvant au Kosovo et les empêcher d'y revenir, si ce n'est en conformité avec le point 6 de l'annexe 2;

- b) Démilitariser l'Armée de libération du Kosovo (ALK) et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo, comme le prévoit le paragraphe 15;
- c) Établir un environnement sûr pour que les réfugiés et les personnes déplacées puissent rentrer chez eux, que la présence internationale civile puisse opérer, qu'une administration intérimaire puisse être établie, et que l'aide humanitaire puisse être acheminée;
- d) Assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger;
- e) Superviser le déminage jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse, le cas échéant, s'en charger;
- f) Appuyer le travail de la présence internationale civile selon qu'il conviendra et assurer une coordination étroite avec ce travail;
- g) Exercer les fonctions requises en matière de surveillance des frontières;
- h) Assurer la protection et la liberté de circulation pour elle-même, pour la présence internationale civile et pour les autres organisations internationales;

10. Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales;

11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes :

- a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648);
- b) Exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire;
- c) Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections;
- d) Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix;
- e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet;

- f) À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique;
- g) Faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie;
- h) En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés;
- i) Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo;
- j) Défendre et promouvoir les droits de l'homme;
- k) Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo;

12. Souligne qu'il importe que des opérations de secours humanitaires coordonnées soient entreprises et que la République fédérale de Yougoslavie permette aux organisations à vocation humanitaire d'accéder librement au Kosovo et coopère avec elles de façon à assurer l'acheminement rapide et efficace de l'aide internationale;

13. Encourage tous les États Membres et les organisations internationales à contribuer à la reconstruction économique et sociale ainsi qu'au retour en toute sécurité des réfugiés et personnes déplacées, et souligne, dans ce contexte, qu'il importe de convoquer, aux fins énoncées au paragraphe 11 g), notamment, une conférence internationale de donateurs qui se tiendra à une date aussi rapprochée que possible;

14. Exige que tous les intéressés, y compris la présence internationale de sécurité, apportent leur entière coopération au Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie;

15. Exige que l'ALK et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo mettent immédiatement fin à toutes opérations offensives et satisfassent aux exigences en matière de démilitarisation que le responsable de la présence internationale de sécurité aura définies en consultation avec le Représentant spécial du Secrétaire général;

16. Décide que les interdictions énoncées au paragraphe 8 de la résolution 1160 (1998) ne s'appliqueront ni aux armements ni au matériel connexe à l'usage de la présence internationale civile et de la présence internationale de sécurité;

17. Se félicite du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en oeuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale;

18. Exige que tous les États de la région coopèrent pleinement à l'application de la présente résolution sous tous ses aspects;

19. Décide que la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité sont établies pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement;

20. Prie le Secrétaire général de lui rendre compte à intervalles réguliers de l'application de la présente résolution, y compris en lui faisant tenir les rapports des responsables de la présence internationale civile et de la présence internationale de sécurité, dont les premiers devront lui être soumis dans les 30 jours qui suivront l'adoption de la présente résolution;

21. Décide de rester activement saisi de la question.

ANNEXE 1

Déclaration publiée par le Président de la réunion des ministres

des affaires étrangères du G-8 tenue au Centre de Petersberg

le 6 mai 1999

Les ministres des affaires étrangères du G-8 ont adopté les principes généraux suivants pour un règlement politique de la crise du Kosovo :

C Cessation immédiate et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo;

C Retrait du Kosovo des forces militaires, de police et paramilitaires;

C Déploiement au Kosovo de présences internationales civile et de sécurité effectives, endossées et adoptées par l'Organisation des Nations Unies, capables de garantir la réalisation des objectifs communs;

C Mise en place d'une administration intérimaire pour le Kosovo, sur décision du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, pour garantir les conditions permettant à tous les habitants du Kosovo de vivre en paix une existence normale;

C Retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés et personnes déplacées et accès sans entrave au Kosovo des organisations d'aide humanitaire;

C Processus politique menant à la mise en place d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK;

C Approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région en crise.

ANNEXE 2

Il convient de conclure un accord sur les principes suivants afin de trouver une solution à la crise du Kosovo :

1. Un arrêt immédiat et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo.

2. Retrait vérifiable du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré;
3. Déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales efficaces, civile et de sécurité, agissant tel que cela pourra être décidé en vertu du Chapitre VII de la Charte et capables de garantir la réalisation d'objectifs communs.
4. La présence internationale de sécurité, avec une participation substantielle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, doit être déployée sous commandement et contrôle unifiés et autorisée à établir un environnement sûr pour l'ensemble de la population du Kosovo et à faciliter le retour en toute sécurité de toutes les personnes déplacées et de tous les réfugiés.
5. Mise en place, en vertu d'une décision du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de la présence internationale civile, d'une administration intérimaire pour le Kosovo permettant à la population du Kosovo de jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie. L'administration intérimaire sera chargée d'assurer l'administration transitoire tout en organisant et en supervisant la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques provisoires propres à garantir des conditions permettant à tous les habitants du Kosovo de vivre en paix dans des conditions normales.
6. Après le retrait, un effectif convenu de personnel yougoslave et serbe sera autorisé à revenir afin d'accomplir les tâches suivantes :
 - C Assurer la liaison avec la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité;
 - C Baliser les champs de mines et déminer;
 - C Maintenir une présence dans les lieux du patrimoine serbe;
 - C Maintenir une présence aux principaux postes frontière.
7. Retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés et personnes déplacées sous la supervision du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et libre accès des organismes d'aide humanitaire au Kosovo.
8. Un processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK. Les négociations entre les parties en vue d'un règlement ne devraient pas retarder ni perturber la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques.
9. Une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région en crise. Il s'agira notamment de mettre en oeuvre un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale.
10. La suspension des opérations militaires impliquera l'acceptation des principes énoncés ci-dessus ainsi que des autres conditions, déjà recensées, qui sont rappelées dans la note de bas de page ci-dessous. Un accord militaro-technique sera alors rapidement conclu, en vue notamment de définir des modalités supplémentaires, y compris les rôles et fonctions du personnel yougoslave/serbe au Kosovo.

Retrait

Procédures concernant les retraits, y compris un calendrier détaillé et échelonné et la délimitation d'une zone tampon en Serbie au-delà de laquelle les forces se retireront;

Retour du personnel

C Équipement du personnel autorisé à revenir;

C Mandat définissant les responsabilités fonctionnelles de ce personnel;

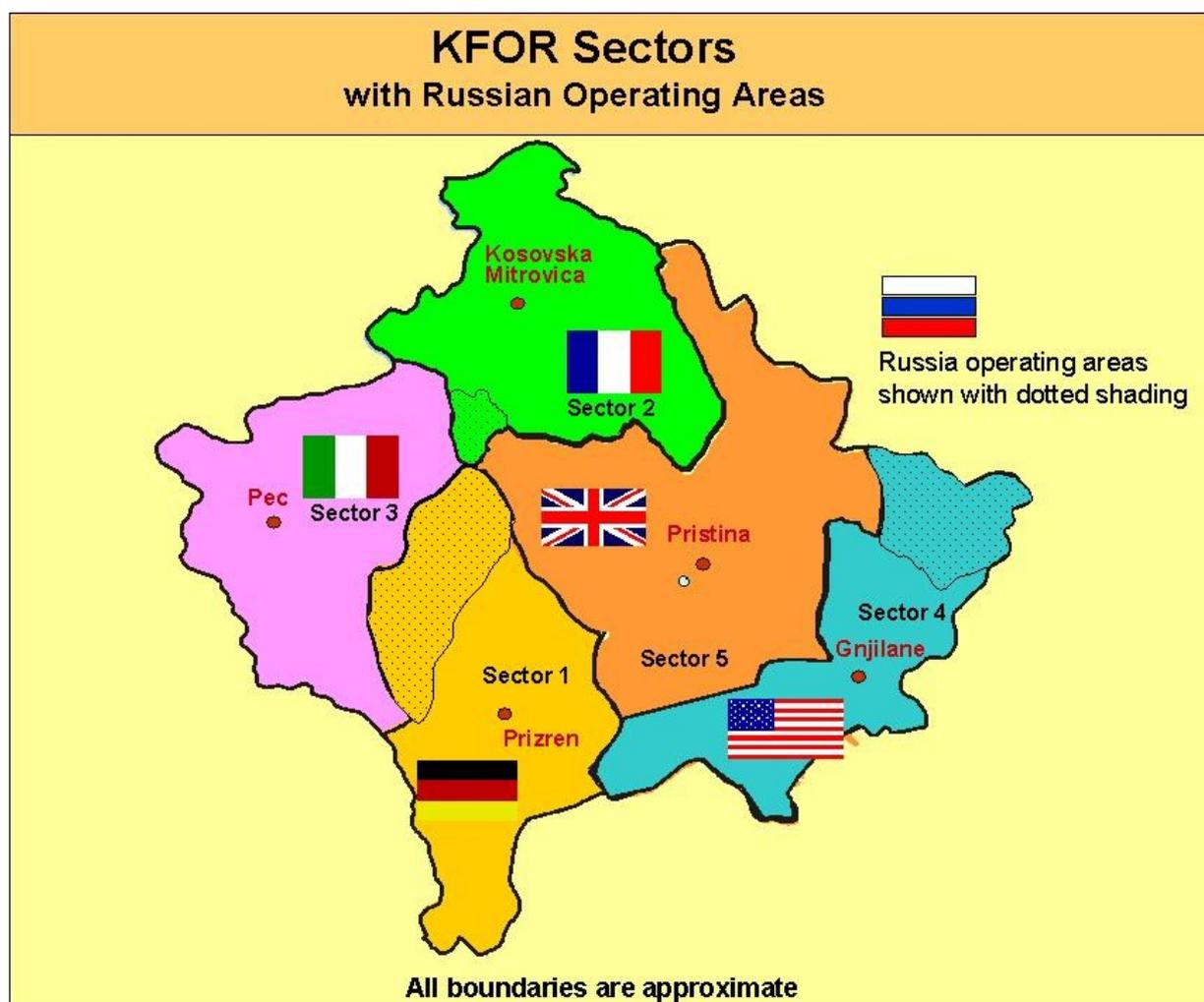
C Calendrier concernant le retour de ce personnel;

C Délimitation des zones géographiques dans lesquelles le personnel est autorisé à opérer;

C Règles régissant les relations de ce personnel avec la présence internationale de sécurité et la présence internationale civile.

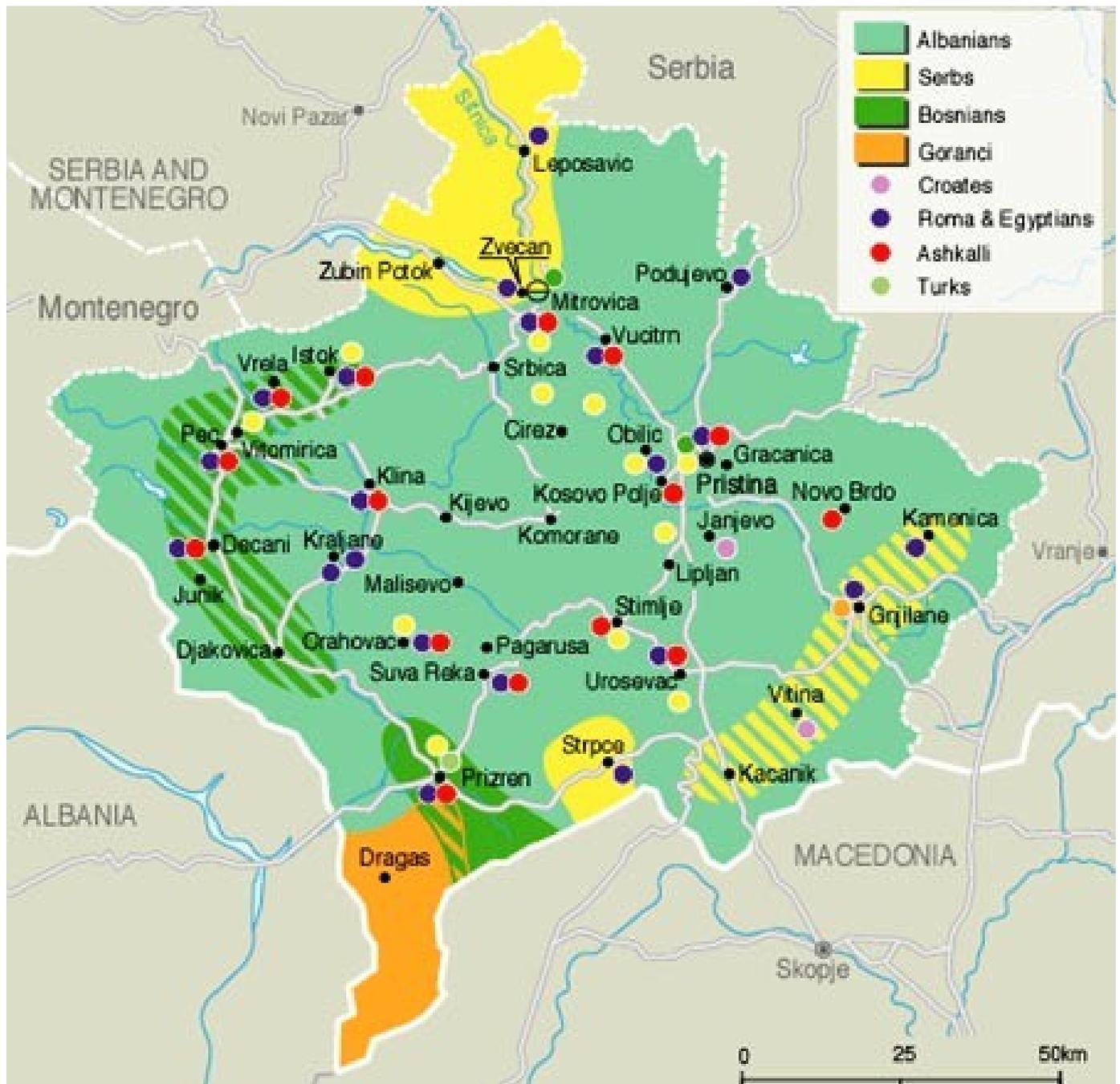
Annexe 5

**La répartition de la KFOR sur le territoire du Kosovo
(au début de la mission)**



Annexe 6

Le panorama des communautés du Kosovo



Note de l'auteur : cette carte est proposée à titre strictement indicatif. Elle comporte des nombreuses imprecisions et erreurs cartographiques, notamment dans la repartition de communautés et l'attribution d'un territoire clairement défini à chacune d'entre elle. Le paysage communautaire du Kosovo est beaucoup plus enchevêtré.

Annexe 7

Annexe 8

Standards for Kosovo

Presented Pristina, 10 December 2003

“A Kosovo where all – regardless of ethnic background, race or religion – are free to live, work and travel without fear, hostility or danger and where there is tolerance, justice and peace for everyone.”

Introduction

This document sets out the standards that Kosovo must reach, in full compliance with UN Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework and the original standards/benchmarks statement, endorsed by the Security Council. Furthermore, in the Presidential Statement of 12 December 2003 on the Standards for Kosovo, the Security Council reiterated the primacy of the regulations promulgated by the SRSG and subsidiary instruments thereunder as the law applicable in Kosovo. Any discriminatory elements in post

March 1989 legislation relating to Kosovo will not be applied. These standards reinforce Kosovo’s parallel progress towards European standards in the framework of the EU’s Stabilisation and Association Process, based inter alia on the Copenhagen criteria. The standards describe a multi-ethnic society where there is democracy, tolerance, freedom of movement and equal access to justice for all people in Kosovo, regardless of their ethnic background.

I. Functioning Democratic Institutions

The Provisional Institutions of Self-Government (PISG) are freely, fairly and democratically elected. The PISG governs in an impartial, transparent and accountable manner, consistent with UNSCR 1244 and the Constitutional Framework. The interests and needs of all Kosovo communities are fully and fairly represented in all branches and institutions of government. Those communities participate fully in government. The laws and functions of the PISG approach European standards. The PISG provides services for all people of Kosovo throughout the territory of Kosovo; parallel structures have been dismantled.

Elections

- Elections are regular, transparent, free and fair, conforming to international standards, allowing the full and peaceful participation of all communities and ethnic groups.
- Internally-displaced persons and refugees continue to be fully included in the Kosovo election process and their ability to vote is facilitated.
- An independent, representative and multi-ethnic Central Election Commission administers elections.
- A range of democratic political parties contests elections.
- A comprehensive legal framework covering political party operation and finances is adopted and enforced.

Provisional Institutions of Self-Government (PISG)

- All communities are proportionately represented at all levels of the PISG, in accordance with applicable legislation. The PISG and local municipal government decide and enact legislation in an open, accountable and democratic manner.
- All official languages are respected throughout the institutions of government
- The PISG and municipalities ensure the availability of basic public services, such as health care, utilities and education, without discrimination, to all communities in Kosovo.
- The civil service is professional, impartial and accountable, representative of all communities in Kosovo and includes a significant proportion of women.
- All communities have fair access to employment in public institutions.
- Codes of conduct and enforcement procedures exist to for transparent and accountable government; recommendations of the Ombudsperson are given full weight.
- Regular and independent audits of the KCB, Assembly, government ministries and municipalities.
- Allegations of misconduct are thoroughly investigated, elected officials and public servants responsible for unethical, fraudulent, or corrupt behavior are effectively disciplined.
- Proposed Assembly legislation is reviewed and cleared by the Assembly Committee on Rights and Interests of

Communities prior to adoption by the Assembly.

- Women participate in the institutions of the PISG at rates that equal or exceed rates in the region and the interests of women are fully reflected in its policies and legislation.
- The proposals on decentralization of the Council of Europe have been examined and considered with the aim to create functional structures of local government.
- Parallel structures for the provision of services have been dismantled or integrated into PISG structures.

Media and Civil Society

- A range of private, independent print and broadcast media exists, providing access to information for all communities throughout Kosovo.
- There is an independent and effective media regulatory authority, aspiring to European standards, recruited without discrimination and according to merit
- Hate speech, or any form of incitement, is condemned by political leaders, the media regulatory authority and media commentators.
- Publicly-funded media devotes a full and proportionate share of its resources and output to all ethnic communities.
- Non-governmental organizations, in particular those representing minorities, are able to operate freely within the law and individuals are free to join them without discrimination.

II. Rule of Law

There exists a sound legal framework and effective law enforcement, compliant with European standards. Police,

judicial and penal systems act impartially and fully respect human rights. There is equal access to justice and no one is above the law: there is no impunity for violators. There are strong measures in place to fight ethnically-motivated crime, as well as economic and financial crime.

Equal Access to Justice

- All crime is thoroughly investigated, regardless of the ethnic background of the victim or perpetrator.
- The prosecution and conviction of perpetrators of crime is consistent and effective, regardless of the ethnic background of victim or perpetrator
- Substantial progress has been made in solving the most serious murders and assaults against members of ethnic minorities.
- Witnesses are effectively protected from intimidation and retribution.
- Crime clearance rates for crimes of violence against persons of all communities are roughly equivalent.
- Misconduct by judges, prosecutors, attorneys, police, and penal system employees is routinely investigated and appropriately punished.
- There are professional codes of conduct for judges, prosecutors, lawyers and other members of the police and penal system, including a Bar Association representative of all Kosovo communities.
- Acts of retribution against individuals involved in disciplinary processes are rare and such individuals are adequately protected.
- All communities are fully and fairly represented amongst judges, prosecutors and in the Kosovo Police Service (KPS) and Kosovo Corrections Service (KCS).
- Institutions are functioning to train and educate the police, judges, lawyers, and penal system managers.
- An effective and impartial system of justice in the civil law sector is accessible to members of all communities in Kosovo.
- The backlog of civil law cases in courts is steadily being reduced.
- Judgments in civil law matters are being enforced, court execution officers are functioning, and court fines are routinely being paid.
- Legislation in civil law matters is reviewed and developed to ensure greater conformity with European standards.

- Alternatives to litigation for resolving civil disputes are expeditiously developed and effectively used.
- There is effective action to eliminate violence against women and children, trafficking and other forms of exploitation, including preventative education and provision of legal and social services to victims.

No one is above the law

- All crimes, especially those of violence, that promote interethnic hatred and fear are thoroughly investigated and resolved, and perpetrators are brought to justice and punished.
- Incidents of organized crime, trafficking, crime rooted in extremism, terrorism, and economic crime are vigorously investigated and local judges and prosecutors effectively prosecute and try perpetrators. The percentage of unsolved cases of crime rooted in extremism or terrorism is steadily declining.
- Perpetrators of assaults on judges, prosecutors, KPS officers and witnesses are fairly tried in local courts and are sentenced appropriately.
- Mechanisms of regional and international cooperation are functioning for police and judicial authorities, including transfer of suspects and sentenced persons, and mutual legal assistance to jurisdictions.
- There is full cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), including arrest of indictees and provision of witnesses and information.
- Those war crimes not addressed by the ICTY are prosecuted fairly in Kosovo Economic and Financial Crime
- Effective legal, financial and administrative mechanisms that conform to EU standards are in place to tackle economic crime in both the public and private sectors, including seizure of illegally-acquired assets.
- There is a clear understanding amongst the vast majority of public sector employees of ethical conduct requirements, especially regarding conflict of interest.
- Adequate investigative mechanisms have been created and are functioning effectively.
- Money laundering legislation is effectively implemented and suspicious financial transaction reporting is in place

III. Freedom of Movement

All people in Kosovo are able to travel, work and live in safety and without threat or fear of attack, harassment or intimidation, regardless of their ethnic background. They are able to use their own language freely anywhere in Kosovo, including in public places, and enjoy unimpeded access to places of employment, markets, public and social services, and utilities.

Freedom of Movement

- All communities are able freely to exercise rights to social, cultural and religious expression, including attending ceremonies and access to relevant sites.
- Military and police escorts are no longer needed; members of all ethnic communities have access to safe and public transportation
- Public employees from minority communities are able to work in majority areas without difficulties.
- The number of crimes specifically related to movement by minorities (e.g. stoning incidents) is significantly reduced and infrequent.
- Political leaders, without prompting, condemn and take action against acts of violence against ethnic communities and their members.

Free use of language

- Meetings of the Assembly and its committees are conducted in all official languages.
- Official municipal and ministry documents are translated in a timely manner into all official languages.
- Personal documents are issued in the native language of the recipient.
- Official signs inside and outside municipal and ministerial buildings are expressed in all official languages.
- Names of streets, cities, towns, villages, roads and public places are expressed in Albanian, Serbian and any other language of a community that lives there in a significant number.
- Municipalities and ministries provide adequate interpretation and translation services for all communities, including translation of all official documents and interpretation for all official meetings in relevant languages.

IV. Sustainable Returns and the Rights of Communities and their members

Members of all communities must be able to participate fully in the economic, political and social life of Kosovo, and must not face threats to their security and well-being based on their ethnicity. All refugees and displaced persons who wish to return to Kosovo must be able to do so in safety and dignity.

Rights

- The laws of Kosovo provide a full range of protection for human rights and the rights of communities and their members, consistent with European standards.
- A comprehensive and effective structure is in place within the PISG to monitor compliance with human and community rights and to respond to violations.
- Existing mechanisms within municipalities responsible for protection of human and community rights (Municipal Community Offices, Municipal Assembly Communities and Mediation Committees) have adequate resources and staff, and are functioning effectively.
- Kosovo participates in the Council of Europe implementation process for the Framework Convention for the Protection of National Minorities and fully implements recommendations resulting from that process.
- There is fair distribution of municipal and ministerial resources to all communities.
- The educational curriculum encourages tolerance and respect of the contributions of all communities to the history of Kosovo.

Returns

- The number of municipalities with sustainable returns increases, including an increase in returns to urban areas, the pace of returns overall accelerates, and the level of unmet demand for return has been substantially reduced.
- Returnees to Kosovo are able to participate in the economy and job market without discrimination and limitations based on the freedom of movement.
- Health care, social services, education and public utilities are available to returnees on a level equal to that of the rest of the population.
- Returnees face no greater risk of violence than the population as a whole, and police and the judiciary respond promptly and without discrimination to crimes, irrespective of the ethnic background of the victim.
- Municipalities and ministries are able to assume responsibility for returns within all communities in a manner consistent with European standards.
- Funding is allocated from the KCB to support returns projects and smaller communities.
- Visible support of the returns process by community leaders and public information and education efforts supported by the PISG create a climate of tolerance and support for the right to return.
- PISG support for returns, including financial assistance, is distributed equitably to all communities.

V. Economy

The legal framework for a sustainable, competitive market economy is in place and implemented. The minimum essential conditions are a legal and institutional base which act without discrimination against any individual or company; a regulatory system conducive to business that is capable of holding governmental officials and the private sector accountable; a tax regime that sustains the essential functions of government and an infrastructure that provides basic services and facilitates investment. The goal is to move Kosovo towards the achievement of European standards.

- Basic economic legislation is in place and enforced
- Relevant government institutions and services are functioning
- The budget process is functioning and meeting all legal requirements.
- Economic statistics are available and regularly published, including on GDP, inflation, trade and unemployment.

- Privatization and liquidation of Socially Owned Enterprises are well advanced; Municipal Authorities and relevant governmental structures support a smooth and reliable transfer of ownership rights.
- Restructuring of Publicly Owned Enterprises, based on independent audits, is progressing and fully backed by the PISG.
- Supervision over commercial banking, insurance and pension scheme is reliable and effective.
- Kosovo wide billings approach 100% of services provided by KEK, PTK and water sector utilities, and collections approach at least the levels of neighbours.
- Tax revenue fully funds the recurrent budget, and an increasing share of the public investment.
- Tax compliance indicators are substantially improving.
- Revenue raising is free from political influence.

VI. Property Rights

The fair enforcement of property rights is essential to encourage returns and the equal treatment of all ethnic

communities. This requires that there is effective legislation in place, that there are effective property dispute resolution mechanisms; that rightful owners of residential, commercial and agricultural lands are able to take effective possession of their property and that there is an accurate system for transfer, encumbrance and registration of property as well as the prevention of coerced property sales.

Property Rights

- Legislation is in place that is consistent with European standards.
- Illegal occupants have been evicted from properties and the property returned to its rightful owners.
- Municipal courts resolve property issues without discrimination against minority communities and do so at a rate comparable to European court systems.
- The Police enforce these decisions routinely and without discrimination.
- The Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission have effectively resolved their backlog of cases.
- There is an effective system to remedy disputes over agricultural and commercial property.
- A property rights registry has been established and is functioning and municipal cadastral surveys have been completed.
- Municipal authorities cease unlawful or unjustified attempts to develop public lands that have long-established informal settlements by minority communities or other vulnerable groups.
- Informal settlements of vulnerable minority groups have been legalized and regularized.

Preservation of Cultural Heritage

- Kosovo's cultural heritage is respected as the common patrimony of all of Kosovo's ethnic, religious and linguistic communities.
- All communities are entitled to preserve, restore and protect sites important to their cultural, historical and religious heritage with the assistance of relevant authorities (PISG), in accordance with European standards.
- There shall be neither discrimination nor preferential treatment of cultural heritage properties of any community.

VII. Dialogue

There is a constructive and continuing dialogue between the PISG and their counterparts in Belgrade over practical issues. Kosovo's cooperation within the region is developed.

Belgrade-Pristina dialogue

- There are regular meetings of the working groups (initially four: missing persons, returns, energy and transport & communications) and all working groups are multi-ethnic
- Meetings take place in atmosphere of constructive cooperation, respecting the rules of procedure and utilizing available international expertise.
- The working groups make progress in resolving practical issues of mutual concern.

Regional

- Working arrangements are in place to provide advanced cooperation in the fields of: freedom of movement

(including border crossings), trade and economy, police and justice, public administration, and regional parliamentary exchanges.

- There is participation in bilateral and multilateral arrangements to benefit stability in the region.

VIII. Kosovo Protection Corps

The Kosovo Protection Corps (KPC) thoroughly complies with its mandate, as stated in the Constitutional Framework, as “a civilian emergency organisation which carries out in Kosovo rapid disaster response tasks for public safety in times of emergency and humanitarian assistance.” The KPC operates in a transparent, accountable, disciplined, and professional manner and is representative of the entire population of

Kosovo. The KPC is capable of enforcing discipline and is fully funded in a transparent way.

- The KPC performs its mandated functions in full compliance with the rule of law.
- All Kosovo communities are fully and fairly represented in the KPC without being subject to discrimination.
- Funding is transparent and independently audited.
- The number of KPC installations has been reduced by at least one-third; contingent size is reduced to 3,052 active members and 2,000 reserve members
- All misconduct is punished, under a rigorous Disciplinary Code and Performance Review System.
- The KPC has engaged in a comprehensive campaign to recruit in ethnic minority communities.
- The KPC has devoted a proportionate share of reconstruction activities to ethnic minority communities.
- A Terms of Service Law for active and reserve members has been adopted and implemented.

UNMIK / PISG

January, 2004

- AAK : Alliance pour l'avenir du Kosovo
- ALN : Armée de Libération Nationale
- BIDDH : Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (de l'OSCE)
- CAI : Conseil Administratif Intérimaire
- CNS : Conseil National Serbe
- CPK : Corps de Protection du Kosovo
- ICG : International Crisis Group
- JIAS : Joint Interim Administrative Structure
- KFOR : Kosovo Force
- KTA : Kosovo Trust Agency
- KTC : Kosovo Transitional Council
- LDK : Ligue Démocratique du Kosovo
- MINUK : Mission des Nations unies au Kosovo
- OMIK : OSCE Mission Kosovo
- ONG : Organisation Non Gouvernementale
- OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- PDK : Parti Démocratique du Kosovo
- SPK : Service de Police du Kosovo
- UÇK : Ushtria Çlirimtare es Kosovës (Armée de Libération du Kosovo)
- UCPMB : Armée de libération de Presevo, Medvedja et Bujanovac
- UE : Union européenne
- UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees
- UNMACC : United Nations Mine Action Coordination Centre

Bibliographie

Ouvrages

AUSERSWALD, Philip E., et AUSERSWALD, David P., *The Kosovo conflict, a diplomatic history trough documents*, Kluwer Law International, Cambridge/La Haye 2000

BADIE, Bertrand, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris 1995

BENEDIKTER, Thomas, *Il dramma del Kosovo. Dall'origine del conflitto fra serbi e albanesi agli scontri di oggi*, Datanews, Rome 1998

BONIFACE, Pascal, *Lexique des relations internationales*, Ellipses, Paris 2000

CAPLAN, Richard, *A new trusteeship? : the international administration of war-torn territories*, Oxford University Press 2002

CAPLAN, Richard, *International governance of war-torn territories, Rule and reconstruction*, Oxford University Press 2005

COHEN, Samy, *La résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Editions du Seuil, Paris 2003

DOGO, Marco, *Kosovo. Albanesi e Serbi: alle radici del conflitto*, Marco Editore, Lungro di Cosenza 1992

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milan 1998

EVANS, Graham et NEWHAM Jeffrey, *The Penguin dictionary of international relations*, Penguin Reference, Londres 1998

GOSSIAUX, Jean-François, *Pouvoirs ethniques dans les Balkans*, PUF, Paris 2002

KOUCHNER, Bernard, *Les guerriers de la paix : du Kosovo à l'Irak*, Grasset, Paris 2004

MALCOLM, Noel, *Storia del Kosovo*, Bompiani, Milan 1998

MARCHISIO, Sergio, *L'ONU, Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologne 2000

MARCON, Giulio, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Asterios Editore, Trieste 2000

MARZO, Magno Alessandro (dir.), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001: i fatti, i personaggi, le ragioni*, Il Saggiatore, Milan 2001

MINI, Fabio, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Gli Struzzi Einaudi, Turin 2003

MOROZZO DELLA ROCCA, Roberto, *Kosovo, La guerra in Europa. Origini e realtà di un conflitto etnico*, Guerini e Associati, Milan 1999

PIRJEVEC, Joze, *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Il Mulino, Bologna 1995

PIRJEVEC, Joze, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Turin 2002

ROUX, Michel, *La guerre du Kosovo, Dix clés pour comprendre*, Editions la Découverte, Paris 1999

SCOGNAMIGLIO PASINI, Carlo, *La guerra del Kosovo*, Rizzoli, Rome 2002

SCOTTO, Giovanni et ARIELLI, Emanuele, *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Editori Riuniti, Rome 1999

STRAZZARI, FRANCESCO, RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis, ARCADU, Gabriella, CARRAI, Barbara, *La pace intrattabile, Kosovo 1999/2000: radiografia del dopo-bombe*, Asterios Editore, Trieste 2000

Articles et rapports

ALTMANN, Franz-Lothar, « Le statut du Kosovo », *Cahiers de Chaillot*, numéro 50, octobre 2001

AMNESTY INTERNATIONAL, « Prisoners in our homes, Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova » (29/04/2004)

ANDREES, Beate, « 'Post-modern' warlords and transnational networks : the difficulties of peacemaking in Kosovo », *Labour Focus on Eastern Europe*, n. 71, Spring 2002, pp. 50-64

BARDOS, Gordon N., « Containing Kosovo », *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, n.3, summer 2005, pp.17-43

BATT, Judy, « The Western Balkans : moving on », *Chaillot Papers* October 2004 n. 70, pp. 7-135

BLUMI, Isa (dir.), « Administration and Governance in Kosovo : Lessons Learned and Lessons to Be Learned », (Cluster of Competence, The Rehabilitation of war-torn societies), Centre for Applied Studies in International Negotiations, Pristina/Geneva, January 2003

BRAND, Marcus « The development of Kosovo institutions and the transition of authority from UNMIK to local self-government », (Cluster of Competence, The Rehabilitation of war-torn societies), Centre for Applied Studies in International Negotiations, Geneva, January 2003

- CAPLAN, Richard et POULIGNY, Beatrice, « Histoire et contradictions du *state building* », *Critique internationale*, n. 28, 2005-07/09, p.119-183
- CHESTERMAN, Simon, « Kosovo in Limbo: State-Building and ‘Substantial Autonomy’ », International Peace Academy, August 2001
- CHESTERMAN, Simon, « Justice Under International Administration: Kosovo, East Timor and Afghanistan », International Peace Academy, September 2002
- CHESTERMAN, Simon, « You the People, The United Nations, Transitional Administration, and State Building » (Project on Transitional Administrations Final Report), International Peace Academy, November 2003
- CHEVALLIER, Eric, « Construire la paix : retour sur le Kosovo », in *Esprit*, Juin 2001, n. 6, pp. 6-22
- CHEVALLIER, Eric, « L’ONU au Kosovo: leçons de la première Minuk », *Occasional Papers* n. 35, mai 2002
- COMMISSION INTERNATIONALE SUR LE KOSOVO, « L’indépendance conditionnelle : pourquoi ? » (Le rapport de suivi sur le Kosovo), *Critique internationale* n. 16, juillet 2002, pp. 93-115
- DÉRENS, Jean-Arnault, « Kosovo : une terre pour deux peuples », *Politique Internationale* n. 108 été 2005, pp.305-328
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, « The Ottoman Dilemma », 8 August 2002
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE « [The Lausanne Principle: Multiethnicity, Territory And The Future Of Kosovo's Serbs](#) », 7 June 2004
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, « The Helsinki Moment. European Member-StateBuilding in the Balkans », 1 February 2005
- EYRE, Dana et WITKOWSKY, Andreas, « Privatisation in Kosovo : the political economy of property rights and stability in peace-building mission », *Südosteuropa Mitteilungen*, Nr.4, Jahrg, 2002, 42, pp. 16-35
- FOX, Robert, « Ma tra i kosovari continuano le faide mafiose », *LIMES* n. 5, 2000, pp. 171-177
- HEINEMANN-GRUDER, Andrea et GREBENSCHIKOV, Igor, « Security Governance by Internationals: The Case of Kosovo », *International Peacekeeping*, vol. 13, n. 1, mars 2006 pp. 43-59
- HEIR, Aidan, « Autonomous Province Building : Identification Theory and the Failure of UNMIK », *International Peacekeeping*, vol.13, n. 2, 2006-06, pp. 200-213
- HYSA, Ylber, « La MINUK et la KFOR au Kosova », *Cahiers de Chaillot*, n. 46, 2001/04, pp. 47-60
- IMMARISIO, Marco, Rugova: indipendenza subito, *Corriere della Sera* (23/03/2004)

INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON THE BALKANS, « Kosovo Report: conflict, international responses, lessons learned », Oxford University Press, 2000

INTERNATIONAL COMMISSION ON THE BALKANS, « The Balkans in Europe's Future », 2005

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « The policing gap: law and order in the new Kosovo », ICG Balkans Report N. 74, Prishtine/Pristina, 6 August 1999

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Waiting for UNMIK : local administration in Kosovo », ICG Balkans Report N. 79, Prishtinë/Priština, 18 October 1999

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Pan-albanianism: how big is a threat to Balkan stability », Europe report N. 153, Tirana/Brussels (2004)

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Kosovo toward final status », Europe Report N°161, 24 January 2005

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Kosovo after Haradinaj », Europe Report N°163, 26 May 2005

INTERNATIONAL CRISIS GROUP « Kosovo : The Challenge of Transition », Europe Report n. 170, 17 February 2006

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « An Army for Kosovo ? », Europe Report n. 174, 28 July 2006

INTERNATIONAL POLICY INSTITUTE, « A Review of Peace Operations: A Case for Change », 2003

JOHANSSON, Jessica, « International assistance to democratisation and reconciliation in Kosovo », Uppsala Univesiteit, Department of Peace and Conflict Research, November 2004

KANDIC, Natasa, « The lesson of Orahovac : the international administration in Kosovo encourages violence against Serbs », Humanitarian Law Centre, (Belgrade, SR, 4 February 2000)

KARAJKOV, Risto, « Macedonia: il confine col Kosovo », Osservatorio sui Balcani (11/05/2006)

KLEIN, Jacques Paul, « What does it take to make UN peacekeeping operations succeed? Reflections from the field », (New York: paper presented at 10th Anniversary of the Department of Peacekeeping Operations, 29 October 2002)

KNOLL, Bernhard, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *The European Journal of International Law*, vol.16, n. 4, 2005-09, pp.637-660

KOROVILAS, James P., « The economic sustainability of post-conflict Kosovo », *Post-Communist Economies*, vol. 14, n. 1, 2002, pp. 109-121

KOUCHNER, Bernard, « Kosovo : le courage de Sisyphe », *Politique internationale* , n. 86, hiver 1999-2000, pp. 69-90

KUT, Sale, « I Turchi del Kosovo ora temono gli albanesi », *LIMES*, n. 5, 2000, pp. 213-221

- MAGALACHVILI, Denis, « Kosovo : A Critique of a Failed Mission », *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, n. 3, summer 2005, pp. 118-141
- MANGALAKOVA, Tanya, « Kosovo : viaggio tra i Gorani », Osservatorio sui Balcani (02/08/2004)
- MESSARI, Nizar, « The State and Dilemmas of Security : The Middle East and the Balkans », *Security Dialogue*, vol. 33, n. 4, December 2002, pp. 415-427
- MILIC, Igor, « Serbs and Albanians battle for Trepca Assets », Balkans Investigative Reporting Network (6/7/2006)
- MILLIKEN, Jennifer et KRAUSE, Keith, « State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies », *Development and Change* vol. 33, n. 5, 2002, pp. 753-774
- MINI, Fabio, « Kosovo roadmap: stato a stelle e strisce o protettorato europeo », *LIMES*, n. 2, 2004, pp. 25-32
- MITIC, Aleksandar et OBERG, Jan, « Why the solution in Kosovo matters the world », The Transnational Foundation for Peace and Future Research, 17 March 2005
- MOROZZO DELLA ROCCA, Roberto, « Il Kosovo vuole l'America ma l'America non pensa il Kosovo », *LIMES*, n. 1, 2005, pp. 247-256
- NOWICKI, Anton Marek, « Un futuro insieme? », Osservatorio sui Balcani (04/03/2005)
- OSSERVATORIO SUI BALCANI, « Elezioni in Kosovo: i primi risultati », (21/11/2001)
- OSSERVATORIO SUI BALCANI, « Tempestoso battesimo per l'Assemblea del Kosovo », (11/12/2001)
- OSSERVATORIO SUI BALCANI, « L'Unione Europea vista dal Kosovo », Osservatorio sui Balcani (07/02/2006)
- PARIS, Roland, « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, vol.22, n. 2, 1999, pp. 54-89
- PEKMEZ, Juan, « The intervention by the international community and the rehabilitation of Kosovo » (Cluster of Competence, The Rehabilitation of war-torn societies), Centre for Applied Studies in International Negotiations, Geneva, January 2001
- POULIGNY, Béatrice et POUYÉ, Raphaël, « Le state building au secours de la sécurité internationale ? », *RAMSES 2004*
- POUYÉ, Raphaël, « 'Shadow States ?' State building and national invention under external constraint in Kosovo and East Timor (1974 – 2002) », *Questions de recherche*, n. 13, February 2005, pp. 1-65
- RATIER, Emmanuel, Faits et documents, 1^{er}-15 mai 2001

- ROSATO, Angelantonio, « Kosovo, terra del caos », *LIMES*, n. 3, 2003, pp. 117-122
- ROSSINI, Andrea, « Viaggio tra i serbi di Pristina », Osservatorio sui Balcani (16/10/2004)
- ROTTA, Alessandro, « I processi di ritorno delle minoranze in Kosovo. Il caso di Bica/Binxhe e Grabac/Grabc », Osservatorio sui Balcani, dicembre 2002
- RUPNIK, Jacques, « L'après-guerre dans les Balkans et la question du Kosovo », in *Cahiers de Chaillot – numéro 50*, octobre 2001, pp. 75-91
- RUPNIK, Jacques, « L'avenir des protectorats internationaux sur les Balkans (Présentation du Rapport de suivi de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo) », *Critique internationale* n.16 – juillet 2002, pp 85-92
- RUPNIK, Jacques, « The demise of Balkans nationalisms? A sceptical view », in *Chaillot Papers* n. 70 October 2004, pp. 99-109
- SAUNDERS, Steve, « Kosovo After the UNMACC and Beyond », *Journal of Mine Action*, August 2003
- SIGHELE, Davide, « Elezioni in Kosovo : un passo verso la distensione? », Osservatorio sui Balcani (21/11/2001)
- SIGHELE, Davide, « Futuro del Kosovo ? Basta con la propaganda », Osservatorio sui Balcani (03/07/2006)
- SIGHELE, Davide, « Il Kosovo a macchia di leopardo », Osservatorio sui Balcani (05/07/2006)
- SIGHELE, Davide, « Kosovo: sicurezza e minoranze », Osservatorio sui Balcani (07/07/2006)
- SOSTARCI, Ada, « Rifugiati e sfollati in Serbia : un'inchiesta », Osservatorio sui Balcani (06/02/2003)
- SURROI, Veton, « The Future of Kosovo », *Internationale Politik*, vol. 2, summer 2001
- THAÇI, Hashim, « L'ombre de l'indépendance », *Politique internationale*, n°86, hiver 1999/2000, pp. 99-113
- THOMANN, Jean-Claude, « Le Kosovo », *Défense Nationale*, octobre 2000, pp. 21-47
- WOODWARD, Susan L., « Construire l'Etat : légitimité internationale contre légitimité nationale ? », n. 28, 2005-07/09, p.119-183
- ZANONI, Luka, « Il Kosovo si prepara alle elezioni », Osservatorio sui Balcani (18/10/2001)
- ZANONI, Luka, « Elezioni in Kosovo, pronti al via », Osservatorio sui Balcani (21/10/2004)

Documents officiels

ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE DE SERBIE, « Resolution of the National Assembly of the Republic of Serbia on Kosovo and Metohija », 26th March 2004

ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA RÉPUBLIQUE DE SERBIE, *Declaration on Kosovo and Metohija*, 27 August 2003

COORDINATION CENTRE of SERBIA & MONTENEGRO AND THE REPUBLIC OF SERBIA FOR KOSOVO AND METOHJA, « Basic Guidelines for resolving the Kosovo-Metohija Crisis », 2003

COORDINATION CENTRE of SERBIA & MONTENEGRO AND THE REPUBLIC OF SERBIA FOR KOSOVO AND METOHJA, « A Plan for the Political Solution to the Situation in Kosovo and Metohija », 2004

HELSINKY AGREEMENT, AGREED POINT ON RUSSIAN PARTICIPATION IN KFOR, 18 JUNE 1999

MILITARY TECHNICAL AGREEMENT between NATO and the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, June 9, 1999

NATIONS UNIES, « Rapport du Secrétaire général sur l'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo », DOC. ONU S/1999/779, 12/7/1999

OMIK (OSCE MISSION IN KOSOVO), « The “Llapi Case”, Case Report: the Public Prosecutor's Office vs Latif Gashi, Rrustem Mustafa, Naim Kadriu and Nazif Mehmeti », Department of Human Rights and Rule of Law, Legal System monitoring Section, 2003

OMIK (OSCE MISSION IN KOSOVO), « Human rights challenges following the March riots », Department of Human Rights and Rule of Law, 2004

OMIK (OSCE MISSION IN KOSOVO), « Implementation of Kosovo Assembly Laws by the Executive Branch of the Provisional Institutions of Self-Government, Review Period: Laws Promulgated in 2002-2003 », Department of Human Rights and Rule of Law , Rule of Law Section (January 2005)

OSCE, « Human rights in Kosovo: As seen, As told. » vol. 1, October 1998-June 1999

UNDERTAKING OF DEMILITARIZATION AND TRANSFORMATION BY THE UÇK (KLA), June 20, 1999_

UNMIK, « Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies », S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999

UNMIK, « On the law applicable in Kosovo », UNMIK/REG/1999/24, 12 December 1999.

UNMIK, « Constitutional Framework for provisional self-government », UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001

UNMIK, « On the Promulgation of the Law on International Financial Agreements », UNMIK/REG/2004/30

UNMIK, « Standards for Kosovo », UNMIK/PR/1078, 10 December 2003

UNMIK, « Kosovo Standards Implementation Plan », 31 March 2004

Entretiens

- Chevallier Eric, conseiller politique du Représentant spécial Bernard Kouchner de juillet 1999 au janvier 2001
- Mini Fabio, Général de Corps d'Armée, Commandant de la KFOR de octobre 2002 à septembre 2003
- Ivanovic Biserka, ancienne journaliste serbe kosovare
- Morozzo della Rocca Roberto, Professeur des Universités auprès de l'« Università degli Studi Roma Tre »
- Rastello Luca, journaliste
- Villa Paola, présidente de l'ONG IPSIA (« Istituto Pace Sviluppo Innovazione », ACLI)

Sites Internet

1. <http://assembly.coe.int>
2. www.assembly-kosova.org

3. www.balkan-commission.org
4. www.balkans.eu.org
5. www.euinkosovo.org
6. www.icg.org
7. www.iwpr.net
8. www.kc.gov.yu
9. www.kosovo.com
10. www.kosovoelections.org
11. www.nato.int
12. www.osce.org/kosovo
13. www.osservatoriolbalcani.org
14. www.stabilitypact.org
15. www.tol.cz
16. www.unmikonline.org