

L'avis de l'expert

Décréter le Kosovo région européenne serait une solution originale et innovante

A l'heure où les discussions concernant le statut du Kosovo entrent dans une phase cruciale, une solution novatrice, basée sur une approche régionale de l'intégration européenne et balkanique, pourrait inspirer la diplomatie suisse

Retour en arrière. Après l'échec des pourparlers de Rambouillet sur le Kosovo et une ultime tentative de négociation entre l'émissaire américain Richard Holbrooke et Slobodan Milosevic, les frappes aériennes de l'OTAN commencent le 24 mars 1999 pour prendre fin le 10 juin 1999. Plus que la démonstration de force et la puissance de feu de l'OTAN – dont l'objectif n'était pas la souveraineté du Kosovo – l'impasse stratégique amène finalement les militaires serbes à signer un accord de cessez-le-feu le 9 juin 1999 et à procéder au retrait du Kosovo de toutes leurs forces militaires, paramilitaires et de police. Le 10 juin 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU mandate la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) afin d'établir et 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 (résolution 1244).

L'option d'une souveraineté contrôlée imposée créerait un précédent pour d'autres territoires tentés par la souveraineté et qui bénéficient de l'appui de Moscou

Depuis sept ans, et autant d'envoyés spéciaux du secrétaire général de l'ONU, la MINUK œuvre certes au développement de «la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale», mais avec quels résultats? Mission d'autant plus ardue qu'il est aussi de sa responsabilité, «à un stade final, de superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique». La formule est d'autant plus vague que la résolution affirme certes l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, mais réintroduit aussi, par la référence faite aux Accords de Rambouillet, une possible indépendance du Kosovo.

Choisissant non sans raison de parer au plus pressé, la communauté internationale a privilégié l'établissement d'institutions démocratiques ainsi qu'une approche qualitative – préfigurant le principe «des standards avant le statut» formulé par l'envoyé spécial Michael Steiner en avril 2002. L'ouverture de négociations sur la question du statut était ainsi renvoyée à plus tard et conditionnée par l'application de standards concernant huit domaines d'actions prioritaires. Soit respectivement: le fonctionnement des institutions démocratiques, l'état de droit, la liberté de mouvement, les retours et droits des communautés, l'économie, les droits de propriété, le dialogue direct avec Belgrade et le corps de protection du Kosovo chargé de la sécurité civile (KPC).

En l'absence de résultats probants dans l'application des standards, il fallut opter pour un repositionnement plus réaliste: «des standards et le sta-



Christophe Solioz

Directeur exécutif du Center for European Integration Strategies à Genève

tut»; espérant régler ainsi à la fois la question de l'application des standards et celle du statut. Las, les rapports de l'émissaire spécial de l'ONU pour le Kosovo, le diplomate norvégien Kai Eide, sont sans concession. Le rapport publié le 14 février 2005 souligne qu'«aucune des huit normes n'a été entièrement appliquée». Celui du 7 octobre 2005 ne se prive pas de reconnaître l'existence d'une mafia puissante et d'une corruption généralisée appuyée sur les réseaux claniques; il précise en outre qu'il serait à ce stade prématuré d'envisager le transfert de compétences de la MUNIK aux autorités locales. Malgré un état des lieux globalement négatif, le rapport conclut néanmoins à l'ouverture de négociations sur le statut final de la province. Les mots de Kofi Annan seront choisis: «Même si l'application des normes pour le Kosovo a été inégale, il est temps de passer à la prochaine phase du processus politique.» C'est donc à reculons que les négociations sont décidées, tant est que, selon Kai Eide, «il n'y aura pas de moment privilégié pour aborder la question du statut futur du Kosovo».

Fin 2005, le secrétaire général de l'ONU, soutenu par le Groupe de contact (USA, Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie et Russie), confie le mandat d'aborder cette question au Finlandais Martti Ahtisaari. Sous son autorité, des délégations albanaises et serbes se rencontrent régulièrement à Vienne depuis les 20 et 21 février 2006, sans pour autant parvenir à un accord. Les positions semblent en effet irrémédiablement inconciliables: les Albanais du Kosovo veulent l'indépendance et rien d'autre; les Serbes seraient – en apparence – disposés à envisager presque tout, mais en aucun cas l'indépendance. C'était donc couru d'avance: les négociations directes, engagées le 24 juillet à Vienne, n'ont pas abouti. Il ne reste désormais plus que quelques mois à Martti Ahtisaari pour sortir de l'impasse avant que le Conseil de sécurité statue, fin 2006, d'une solution. Selon plusieurs sources gouvernementales, il semble que la question ne soit plus celle de l'indépendance du Kosovo, mais de sa modalité: on parle ainsi de «souveraineté progressive» et d'«indépendance conditionnelle».

On peut cependant douter que les Albanais du Kosovo se satisfassent d'une indépendance limitée. Peu intéressés par une conception postmoderne de la souveraineté, ils veulent – après sept années de protectorat onusien – un Etat bien à eux: soit un drapeau, un hymne, un siège à l'ONU, etc. Peu leur importe que le droit à l'autodétermination n'implique en rien le droit à la sécession et qu'un génocide ne soit pas un motif suffisant pour définitivement quitter une fédération qui, aujourd'hui, n'est plus. Quant aux Serbes, on peut douter qu'ils envisagent sérieusement de réintégrer la province du Kosovo avec un statut d'autonomie substantielle. En effet, comment imaginer des ministres albanais siégeant à Belgrade? Comment la Serbie, elle-même en proie à d'énormes difficultés financières, pourrait-elle assumer le coût colossal de la reconstruction et démocratisation du Kosovo... frais assumés aujourd'hui par la communauté internationale?

Plus que par le passé, il semble difficile de trancher le nœud gordien du Kosovo. Le Conseil de sécurité pourrait être tenté par la «solution d'Alexandre» et imposer une souveraineté contrôlée et, dans un premier temps, limitée. A charge de l'Union européenne d'alléger les conditionnalités liées à l'intégration européenne de la Serbie afin de tempérer les humeurs belgradoises. Ce scénario présuppose également la présence d'une autorité internationale contrôlant l'application des mesures décidées ainsi que la poursuite de la présence civile et militaire au Kosovo. Ceci à un moment où les chancelleries occidentales souhaitent soit rapatrier, soit réaffecter leurs diplomates, experts ainsi que militaires dans d'autres zones en crise – à commencer par le Liban. Cette option créerait également un fâcheux précédent pour d'autres territoires tentés par la souveraineté et qui bénéficient de l'appui de Moscou (l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Transnistrie et le Nargono-Karakakh).

Si le statu quo est donc impensable et l'indépendance un pari risqué, le moment est venu de chercher une solution originale et innovante: décréter le Kosovo région européenne. Une telle entité – basée sur la législation de l'Union européenne (UE), bénéficiant d'un statut de partenaire du Conseil de l'Europe et de l'UE – serait en droit de délivrer ses propres passeports, d'adopter l'euro comme monnaie, d'avoir un drapeau et un hymne. Une telle approche constituerait un réel compromis: les aspirations des Kosovars seraient globalement prises en compte et le découplage des notions d'Etat, de souveraineté et de nation ménagerait quelque peu les susceptibilités belgradoises. Un nationalisme fleurant bon le XIXe ferait place à une approche régionale dynamique qui prendrait place dans un processus d'intégration européenne à confirmer. Avec Jean-Arnault Dérens (*Courrier des Balkans*) et Michele Nardelli (*Osservatorio sui Balcani*), nous pensons depuis plusieurs années que seule une approche régionale est à même de résoudre la «question albanaise» et de donner un nouvel élan à un «espace yougoslave» intégré à l'Union européenne.

Utopie? peut-être, mais utopie concrète. En effet, l'UE envisage déjà dans le cadre de sa politique européenne de voisinage (ENP), un statut autre que celui de membre à part entière pour les pays d'Europe de l'Est. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe et l'UE ont chacun une chambre régionale: respectivement le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) et le Comité des régions. A l'heure où les régions montent en puissance au sein même de l'UE, cette solution aurait le mérite d'être cohérente et de s'inscrire dans la ligne du Sommet de Thessalonique (juin 2003) – lors duquel l'UE promettait un avenir européen aux Balkans!

Un Albanais du Kosovo confiait l'an dernier à Kai Eide que la communauté internationale avait «apporté au Kosovo la paix, mais pas d'avenir». L'approche régionale pourrait constituer une solution d'avenir et inspirer la diplomatie suisse plus qu'un alignement sur des positions d'un nationalisme dépassé.