

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 janvier 2009

RAPPORT D'INFORMATION

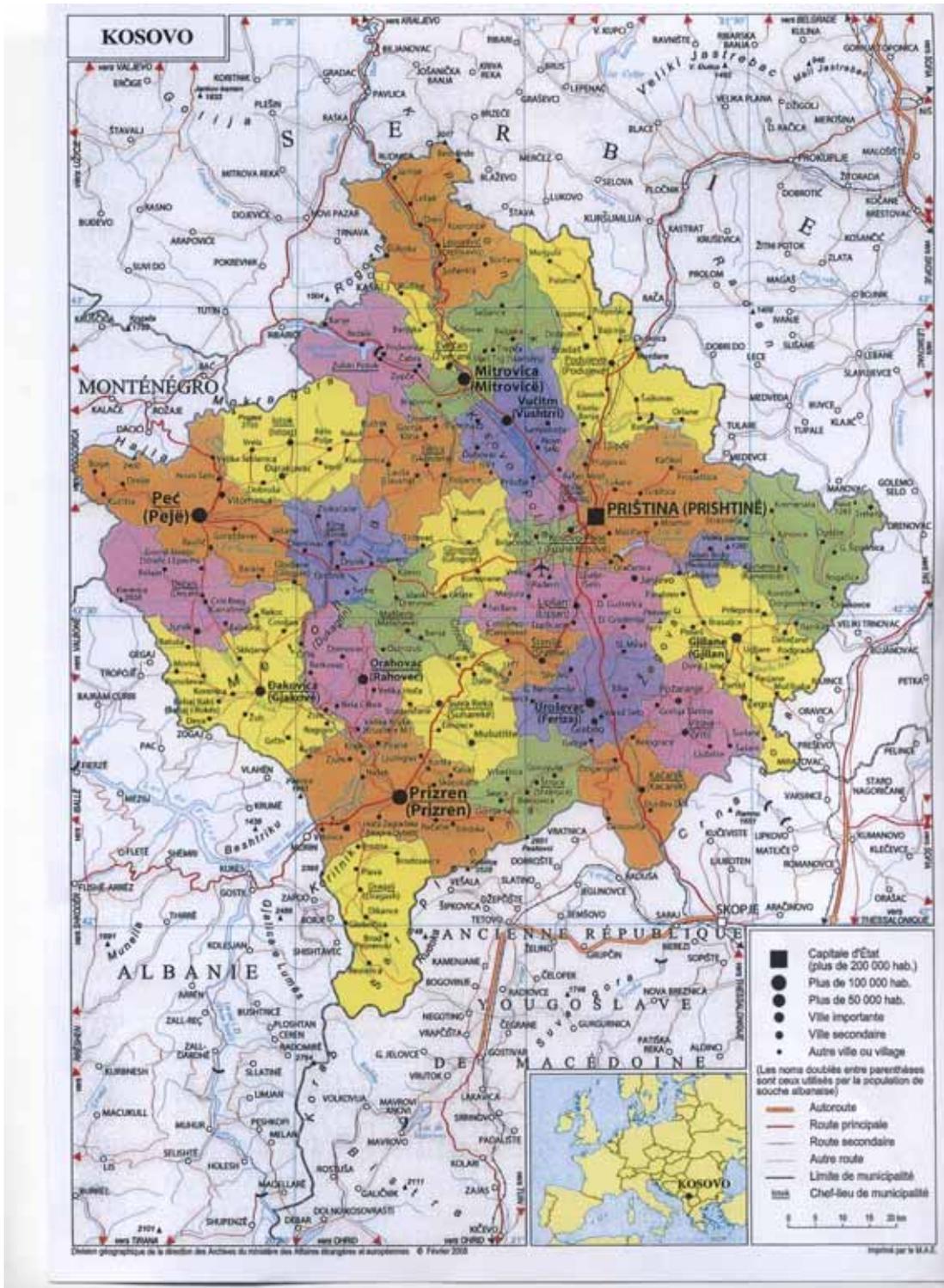
FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur l'évolution de la présence internationale au Kosovo après l'indépendance,

Par MM. Didier BOULAUD et André TRILLARD,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE INDÉPENDANCE QUI N'EST PAS ENCORE PLEINEMENT RECONNUE	6
A. UN PAYS FRAGILE QUI SORT D'UNE PÉRIODE DE GUERRE.....	6
1. D'une province « autonome » de l'ex-Yougoslavie à la répression des années Milosevic	6
2. L'intervention de l'OTAN et la mise sous tutelle internationale	7
B. UNE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE ATTENDUE	8
1. Une indépendance proclamée au terme d'un long processus de négociations	8
2. Une indépendance fragile	9
II. UNE SUPERVISION INTERNATIONALE COMPLEXE	11
A. LA MISSION EULEX.....	11
1. Une ambiguïté originelle.....	11
2. Un relais difficile avec la MINUK.....	11
3. L'impossible « neutralité par rapport au statut »	12
B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN ATHISAARI ET LE RÔLE DU REPRÉSENTANT CIVIL INTERNATIONAL	14
1. La constitution Kosovare reprend les dispositions du plan Ahtisaari	14
2. La « double casquette » du Représentant de l'Union européenne.....	15
C. LE RÔLE STABILISATEUR DE LA KFOR.....	16
1. Le déploiement de la KFOR au Kosovo	16
2. Une situation sécuritaire qui semble évoluer favorablement	17
3. L'évolution du mode de présence	19
III. UN ETAT À CONSTRUIRE	21
A. UN ÉTAT DE DROIT EN DEVENIR	21
1. Un système judiciaire en construction.....	21
2. La lutte contre la corruption et le crime organisé	22
3. Le respect des droits de l'homme	22
4. La liberté religieuse	23
B. UN PAYS SOUS ASSISTANCE ÉCONOMIQUE	24
1. Une économie faible.....	24
2. Une forte assistance financière européenne	25
C. LA VIE POLITIQUE INTÉRIEURE	26
1. Les élections	26
2. La retenue des autorités kosovares	27
3. Les enjeux du dialogue avec Belgrade.....	27
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	30
PROGRAMME DE LA MISSION	39

CARTES 42

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport est le compte rendu d'une mission effectuée au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées, au Kosovo, du 12 au 15 octobre 2008.

Cette mission avait un double objectif :

- tout d'abord visiter les forces, dans la continuité des délégations de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense en Côte d'Ivoire, au Liban et en Afghanistan ;

- ensuite, et surtout, appréhender l'évolution de la présence internationale dans ce pays, après la déclaration d'indépendance du 17 février 2008, et comprendre le positionnement de l'Union européenne avant le déploiement de sa mission civile.

Le présent rapport a également fait l'objet d'une présentation devant la commission des Affaires européennes compte tenu des enjeux liés à la présence de l'Union européenne dans la région des Balkans.

Il s'inscrit en effet en complément des rapports d'information publiés précédemment sur d'autres pays des Balkans occidentaux, à savoir la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et l'Albanie¹.

Il fait état d'une reconfiguration particulièrement complexe de la présence internationale au Kosovo, après une indépendance qui ne fait pas consensus et reste, de ce fait, à consolider.

¹ « Albanie et Macédoine : deux pays des Balkans à ne pas oublier » - Rapport d'information n°287 (2005-2006). « La Bosnie-Herzégovine : dix ans après Dayton, un nouveau chantier de l'Union européenne » - Rapport d'information n°367 (2004-2005).

I. UNE INDÉPENDANCE QUI N'EST PAS ENCORE PLEINEMENT RECONNUE

A. UN PAYS FRAGILE QUI SORT D'UNE PÉRIODE DE GUERRE

1. D'une province « autonome » de l'ex-Yougoslavie à la répression des années Milosevic

Sur un petit territoire de 15.387 km², le Kosovo est peuplé de 2,1 millions d'habitants, en grande majorité des Albanais.

Le Kosovo compte environ 100.000 Serbes (5 % de la population environ) qui vivent pour un tiers dans le nord, autour de Mitrovica et pour les deux tiers dans des enclaves isolées en territoire de peuplement albanais¹.

Dans son histoire, le Kosovo fut successivement sous domination serbe puis sous domination ottomane pendant plus de quatre siècles avant d'être intégré à la Serbie par le Traité de Bucarest de 1913. Il fut ensuite une province de Serbie au sein des différentes Yougoslavies à partir de 1918. Après la seconde guerre mondiale, la constitution yougoslave est amendée en vue d'accorder plus de contenu à l'autonomie du Kosovo et la « province socialiste autonome du Kosovo » est formellement déclarée en 1945. Par la constitution de février 1974, la République socialiste de Serbie perd tout droit de regard sur les affaires internes du Kosovo : celui-ci est directement représenté dans les instances fédérales, « à égalité de droit » des républiques et des provinces autonomes ainsi que des peuples et des nationalités.

Au début des années 1980 cependant, des manifestations de kosovars albanais réclamant le statut de république tournent à l'émeute. Après des actions similaires dans plusieurs provinces autonomes et républiques liées à la Serbie (en 1988 en Voïvodine et au Monténégro en janvier 1989), le président serbe Slobodan Milosevic décide de supprimer l'autonomie constitutionnelle du Kosovo en mars 1989. Il s'ensuit une politique répressive à l'égard de la communauté albanaise et une séparation stricte des communautés, notamment dans l'éducation. Un programme de construction immobilière est lancé pour les seuls serbes et les kosovars albanais sont interdits d'acheter ou vendre des biens immobiliers sans autorisation spéciale. Des dizaines de milliers de fonctionnaires albanais sont licenciés.

Dans les années 1990, les kosovars albanais édifient donc un Etat parallèle, bâti sur le principe de la désobéissance civile non violente sous la direction de l'écrivain Ibrahim Rugova, élu président de la République au terme d'élections organisées en mai 1992 dans la clandestinité.

La répression serbe s'intensifiant, les kosovars albanais changent de stratégie et à compter de 1998, l'armée de libération du Kosovo (UÇK) monte en puissance, s'emparant de plusieurs portions du territoire. Les mois de

¹ Voir carte en annexe.

février et mars 1998 sont marqués par de violents combats et la destruction de nombreux villages par les forces de police serbe et l'armée yougoslave. Les civils albanais sont jetés sur les routes : au début de l'été 1998, environ 200.000 civils albanais ont dû abandonner leur foyer au Kosovo.

La communauté internationale fait pression sur le régime de Milosevic pour arrêter les combats et obtenir un cessez-le-feu, mais les négociations échouent.

2. L'intervention de l'OTAN et la mise sous tutelle internationale

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) intervient par des bombardements aériens en mars 1999 et 800.000 kosovars se réfugient en Macédoine et en Albanie. Slobodan Milosevic retire ses troupes en juin 1999.

Depuis lors, la présence internationale au Kosovo repose sur la résolution 1244 adoptée le 10 juin 1999 par le Conseil de sécurité des Nations unies. Dans son paragraphe 5, elle « *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* ».

Le Kosovo est donc placé sous administration de l'ONU, représentée par la Mission Intérimaire des Nations Unies (MINUK), en application de la résolution 1244 du Conseil de sécurité du 10 juin 1999.

Les principales responsabilités de la présence civile internationale sont de faciliter l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, d'exercer les fonctions d'administration civile de base en tant que de besoin, d'organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires avant de transférer des responsabilités administratives à ces institutions à mesure qu'elles auront été mises en place, de faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, de faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles, l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés et de maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales.

La présence internationale de sécurité comprend une participation substantielle de l'OTAN.

Des événements dramatiques des années 1990 résultent aujourd'hui une défiance profonde et un ressentiment considérables entre les communautés serbe et albanaise du Kosovo, qui vivent de façon totalement cloisonnées sous le cadre de protection de la KFOR et sous tutelle de l'ONU.

B. UNE PROCLAMATION D'INDÉPENDANCE ATTENDUE

1. Une indépendance proclamée au terme d'un long processus de négociations

En novembre 2005, après six années d'administration provisoire par l'ONU, le Secrétaire général des Nations unies nomme l'ancien Président de la Finlande Martti Ahtisaari au poste d'Envoyé spécial chargé de superviser les pourparlers sur le statut final du Kosovo.

Le 2 février 2007, il présente ses propositions à Belgrade et à Pristina, et recommande l'adoption d'un Pacte en 14 articles.

Les autorités serbes rejettent les propositions de l'émissaire de l'ONU. *"Le plan Ahtisaari ouvre la possibilité d'un Kosovo indépendant (...) la Serbie et moi-même, en ma qualité de président, n'accepteront jamais l'indépendance du Kosovo (...) Les propositions ne mentionnent explicitement ni l'indépendance du Kosovo, ni la souveraineté de la Serbie sur notre province. Une indépendance du Kosovo imposée serait contraire aux principes du droit international et représenterait un précédent politique et juridique dangereux »* déclare le président serbe Boris Tadic.

Le plan Ahtisaari est précisé dans un document daté du 26 mars 2007 adressé au Conseil de Sécurité par le Secrétaire général qui pose des principes généraux et comprend 12 chapitres consacrés respectivement aux dispositions constitutionnelles, aux droits des minorités, à la décentralisation, au système judiciaire, au patrimoine religieux et culturel, à la dette extérieure, aux biens et archives, au secteur de sécurité, au représentant civil international, à la mission de politique étrangère et de sécurité commune (PESD), à la présence militaire internationale et au programme législatif.

En juin 2007, les membres du Conseil de sécurité s'engagent dans un processus de négociation d'une nouvelle résolution sur le futur statut du Kosovo, sur la base des propositions de M. Ahtisaari. Cette proposition de résolution a trois objectifs principaux : mettre un terme à la résolution 1244 qui avait été adoptée immédiatement après le conflit au Kosovo ; apporter un soutien aux propositions de M. Ahtisaari et prévoir une présence internationale au Kosovo *« qui, nécessairement, doit être couverte par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies »*. En raison du refus de la Russie, cette proposition de résolution n'aboutit pas. La résolution 1244 reste donc la seule référence juridique internationale.

Dès août 2007, en l'absence de consensus au Conseil de sécurité et sur l'initiative du Président de la République française au sommet du G8 à Heiligendamm, le Groupe de contact sur le Kosovo, composé de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Russie et des Etats-Unis, s'engage dans une poursuite des négociations entre Pristina et Belgrade. Le négociateur européen est M. Wolfgang Ischinger. Ce groupe remet en décembre 2007 son rapport au secrétaire général des Nations unies, constatant

l'échec des négociations et déclare que de nouvelles négociations entre Belgrade et Pristina n'auraient aucune chance d'aboutir. L'Union européenne se prépare à lancer la mission politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de police et de justice recommandée par l'Envoyé spécial des Nations unies.

A partir de ce moment, les kosovars font savoir qu'ils peuvent, à tout moment, proclamer leur indépendance. Toutefois, ils attendent le résultat des élections présidentielles en Serbie, afin qu'une déclaration d'indépendance ne facilite pas l'élection d'un dirigeant nationaliste. De fait, les électeurs serbes reconduisent au pouvoir M. Boris Tadic, qui fait figure de leader « pro-européen » et plus modéré que ses concurrents, bien que tenant un langage toujours très ferme sur le Kosovo¹.

Le 17 février 2008, le Kosovo déclare son indépendance.

2. Une indépendance fragile

Malgré quatre tentatives, aucune résolution du Conseil de sécurité n'est venue se substituer à la résolution 1244 qui est, par conséquent, toujours en vigueur et qui est, selon une expression très souvent entendue au Kosovo, « neutre à l'égard du statut ».

Le 8 octobre 2008, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une motion² déposée par la Serbie de saisine de la Cour internationale de Justice (CIJ) sur la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo.

Si elle a permis de déplacer dans un cadre international le contentieux « serbo-kosovar », elle constitue néanmoins un facteur de fragilité et de ralentissement du processus des reconnaissances.

Or l'indépendance d'un État ne tient qu'à une condition : sa reconnaissance par un grand nombre d'autres États et par conséquent la possibilité pour lui d'adhérer aux organisations internationales.

A la veille du déplacement de votre délégation au Kosovo, des signes positifs sont apparus : le 10 octobre 2008, le prix Nobel de la paix a été attribué au finlandais Martti Ahtisaari ancien envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies chargé des pourparlers sur le statut final du Kosovo et dont le plan a défini les conditions de l'indépendance. Le même jour, la Macédoine et le Monténégro reconnaissent l'indépendance du Kosovo, faisant suite au Portugal quelques jours plus tôt.

¹ On rappellera que le Parlement de Serbie avait adopté en décembre 2007 à une très large majorité une résolution sur la sauvegarde de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du pays.

² Motion adoptée par 77 voix pour, 6 voix contre (dont les États-Unis et l'Albanie) et 73 abstentions (les pays de l'Union européenne à l'exclusion de Chypre, la Slovaquie, la Roumanie, la Grèce et l'Espagne).

Cependant, la situation du Kosovo est encore fragile : il est à ce jour reconnu par 52 États¹, ce qui est encore peu. C'est le cas de 22 États membres de l'Union européenne et des membres du G7 mais passé les premiers jours, le rythme des reconnaissances a marqué le pas.

Le gouvernement du Kosovo a commencé à émettre des passeports en juillet 2008 et il a nommé en septembre 2008 ses dix premiers représentants auprès de pays ayant reconnu l'indépendance.

Unie lors du vote de la résolution 1244, la communauté internationale est aujourd'hui divisée. Aucune de ses composantes n'a aujourd'hui de position unique sur la question de l'indépendance alors qu'elle a vocation à superviser cette indépendance.

¹ *Après la reconnaissance par la Malaisie en novembre 2008.*

II. UNE SUPERVISION INTERNATIONALE COMPLEXE

A. LA MISSION EULEX

1. Une ambiguïté originelle

L'Union européenne n'a pas de position commune sur l'indépendance du Kosovo puisque cinq États membres ne l'ont pour le moment pas reconnue, à savoir la Grèce, Chypre, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne.

Toutefois, les États membres de l'Union européenne se sont entendus le 17 février 2008 au Conseil affaires générales et relations extérieures sur une déclaration commune permettant la reconnaissance du Kosovo par les États qui le souhaitent, l'utilisation des instruments financiers de l'Union et le déploiement de la mission « État de droit » EULEX, décidée par le Conseil européen de décembre 2007.

La mission « État de droit » (EULEX Kosovo) a pour objet d'aider les autorités kosovares dans les domaines de la police, de la justice, des douanes et des services pénitentiaires. Les principales priorités de la mission sont la protection des minorités et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. EULEX ne doit assumer ses missions qu'à l'issue d'une période transitoire de 120 jours après son lancement officiel, la responsabilité continuant à incomber à la MINUK pendant ce temps.

A sa pleine capacité opérationnelle, la mission devra compter 1.900 officiers de police, juges, procureurs et agents des douanes, et environ 1.100 agents locaux. Un contingent de 300 policiers et agents chargés du contrôle des frontières pourrait également être déployé si nécessaire.

Le Général français Yves de Kermabon a été nommé chef de la mission EULEX et rend compte au Comité politique et de sécurité (COPS) à Bruxelles. Le Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) lui donne des orientations politiques en fonction de la situation locale.

Le mandat initial d'EULEX est fixé à deux ans mais la mission ne doit s'achever qu'avec la prise de responsabilité par les autorités kosovares. Le budget pour une période de six mois est fixé à 205 millions d'euros.

2. Un relais difficile avec la MINUK

L'Union européenne doit prendre le relais sur place de la Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo (MINUK).

Dès juin 2008, le secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-Moon exprimait dans son rapport spécial son « *intention, en attendant des directives du Conseil de sécurité de reconfigurer et restructurer* » la MINUK en raison

de la déclaration unilatérale d'indépendance et de la promulgation de la Constitution du Kosovo qui créaient une réalité nouvelle. La MINUK devait ainsi passer de près de 2.500 personnes en janvier 2008 à 700 à la fin du mois de novembre 2008. La MINUK procéderait au transfert à la mission européenne EULEX de l'essentiel des pouvoirs en matière de police, justice et douanes à l'issue d'une période de transition de 120 jours.

La MINUK resterait chargée d'exercer « *des fonctions liées au dialogue sur la mise en œuvre de dispositions dans six domaines* », à savoir la police, les tribunaux, les douanes, le transport et les infrastructures, les frontières et le patrimoine serbe.

La mission EULEX est donc placée sous le « parapluie » de l'ONU en application de cette décision du secrétaire général, sans que cette notion soit juridiquement très claire ni concrètement très aisée à traduire sur le terrain.

Par ailleurs, le représentant de la Fédération de Russie avait jugé « inadmissible » que soit menée une reconfiguration de la MINUK sans l'autorisation du Conseil de sécurité et la Serbie avait aussi clairement exprimé son opposition aux projets du secrétaire général.

De fait, la mission a pu constater sur place que la transition entre la MINUK et EULEX était difficile et que le déploiement d'EULEX, qui devait s'engager à partir de l'été, avait pris du retard.

Les problèmes sont d'ordre juridique, mais aussi politique : la MINUK craint que le dialogue qu'elle entretient avec les Serbes ne soit dégradé ou rompu en laissant EULEX se déployer dans l'ensemble du pays. Des réticences de responsables locaux de la MINUK, essentiellement fondées sur des positions personnelles, se sont également fait jour.

La Serbie, qui s'oppose à la présence internationale dans les communes à majorité serbe du Kosovo, a enfin demandé à ce qu'un dialogue soit noué avec la MINUK sur six domaines techniques, ce qui consisterait en fait en une réouverture des négociations.

3. L'impossible « neutralité par rapport au statut »

A la date de la mission de votre délégation, à la mi-octobre 2008, les relations entre la MINUK et EULEX n'étaient pas encore clarifiées et semblaient évolutives. En particulier, dans le domaine sensible de la justice, le responsable de la MINUK, M. Lamberto Zannier, faisait état de "difficultés" à transmettre ses dossiers à EULEX.

Depuis notre mission, des éléments nouveaux sont apparus. Dans son rapport du 24 novembre 2008, le secrétaire général a réaffirmé que le processus de transformation de la MINUK était « à la fois opportun et nécessaire » tout en soulignant que la réorganisation de la MINUK « devait progresser dans le cadre de la résolution 1244 ». M. Ban Ki-moon affirme que le processus se déroule « *de manière transparente à l'égard de toutes les*

parties prenantes, et dans le respect de la position de stricte neutralité adoptée par l'ONU sur la question du statut du Kosovo ».

La Serbie a souhaité que la reconfiguration de la présence internationale soit conditionnée à un « engagement clair et contraignant de la part de l'Union européenne, confirmé par le Conseil de sécurité », que celle-ci soit neutre par rapport à la question du statut et pleinement conforme à la résolution 1244.

En réalité, la Serbie, engagée dans des discussions avec l'Union européenne, ne pouvait plus bloquer le déploiement d'EULEX dans le nord du pays plus longtemps. Il lui fallait respecter ses engagements. Il n'en reste pas moins que le discours de Vuk Jeremic, Ministre des affaires étrangères de Serbie, à l'ONU, parlant de « la province du Sud de la Serbie » montre que le refus de l'indépendance du Kosovo reste un thème majeur.

Le Kosovo a accueilli positivement le déploiement d'EULEX sur tout le territoire kosovar mais a regretté qu'EULEX ne puisse fonctionner sur les principes de la déclaration d'indépendance du Kosovo du 17 février, de sa Constitution et du plan Ahtisaari.

De fait, malgré l'accueil favorable des autorités kosovares et leur pleine coopération avec l'Union européenne au sujet du déploiement de la mission civile, votre délégation avait déjà pu constater, à Pristina, des affiches et slogans défavorables au déploiement d'EULEX, perçue par certains comme la continuation de la « tutelle » internationale de la MINUK et de ce fait contraire aux aspirations d'indépendance du pays, mais également accusée d'être potentiellement favorable à la partie kosovare serbe.

Dans la déclaration présidentielle, le Conseil se félicite de la « coopération qui existe, dans le cadre de sa résolution 1244 (1999), entre l'ONU et les autres intervenants internationaux, ainsi que de l'action que continue de mener l'Union européenne (UE) pour faire prévaloir le point de vue européen sur l'ensemble de l'ouest des Balkans, action qui contribue, de manière décisive, à la stabilité et à la prospérité de la région ».

Même si les ambiguïtés juridiques ne sont pas levées avec cette nouvelle déclaration, la pire des solutions aurait cependant été celle d'un partage géographique des rôles, MINUK au nord et EULEX dans le reste du pays, qui n'aurait pas manqué d'apparaître comme le prélude à une partition du pays.

Le déploiement d'EULEX au nord de l'Ibar, qui délimite une zone de peuplement serbe à Mitrovica, concentre toutes les attentions. Il s'y joue d'une certaine manière, la cohérence de la communauté internationale.

Depuis cet accord à l'ONU, la mission européenne EULEX de justice et police au Kosovo a commencé à se déployer le vendredi 5 décembre 2008, y compris dans les zones majoritairement serbes du Kosovo.

La mission qui compte déjà environ 1.200 policiers, juristes et douaniers européens, mais uniquement dans les zones à population majoritairement albanaise du territoire devrait passer à quelque 1.600 personnes. D'ici « la fin de l'hiver » la mission devrait atteindre l'effectif total prévu de près de 1.900 expatriés.

Elle reste placée dans une position ambiguë entre les dispositions de la résolution 1244 des Nations unies et celles du plan Ahtisaari, entre poursuite du protectorat et soutien à la construction d'un État.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN AHTISAARI ET LE RÔLE DU REPRÉSENTANT CIVIL INTERNATIONAL

1. La constitution Kosovare reprend les dispositions du plan Ahtisaari

Les autorités kosovares ont proclamé l'indépendance en s'engageant à mettre en œuvre les dispositions du plan Ahtisaari dans leur Constitution. La Constitution du Kosovo adoptée en avril 2008 et entrée en vigueur le 15 juin 2008 renvoie donc aux dispositions de ce plan.

Celui-ci comprend des dispositions notamment en matière de protection des minorités et d'Etat de droit. Il prévoit des garanties pour la minorité serbe et une décentralisation très poussée. Il comprend également des dispositions relatives au système judiciaire, au patrimoine religieux et culturel, à la dette extérieure, aux biens et archives, au secteur de sécurité, à la mission PESD, à la présence militaire internationale et au programme législatif.

Le plan prévoit également la supervision du pays par un représentant civil international, auquel il est fait référence dans les articles 146 et 147 de la Constitution kosovare et qui est l'autorité finale au Kosovo en matière d'interprétation de la loi civile.

Il lui appartient, en particulier, d'interpréter tous les aspects civils du règlement, c'est-à-dire du plan Ahtisaari, de prendre les mesures qui s'imposent le cas échéant pour remédier aux décisions des autorités kosovares qu'il jugerait contraires au règlement, « *ces mesures peuvent aller, sans s'y limiter, jusqu'à l'abrogation de lois ou de décisions adoptées par les autorités kosovares* ». Il dispose également de pouvoirs de nomination, de sanction et de révocation.

C'est donc une forme très poussée de limitation de sa propre souveraineté que le Kosovo a inscrit dans sa propre Constitution. Ces dispositions, qui rappellent les pouvoirs du Haut représentant en Bosnie-

Herzégovine¹, ne vont pas sans poser question, d'autant que la représentation de la communauté internationale au Kosovo est complexe.

2. La « double casquette » du Représentant de l'Union européenne

Selon les directives du Conseil de l'UE, une seule et même personne est investie des pouvoirs et attributions du RSUE et des pouvoirs et attributions du représentant civil international. M. Peter Feith a ainsi été nommé Représentant spécial de l'Union européenne le 4 février 2008, pour un mandat courant jusqu'au 28 février 2009.

En tant que RSUE, son mandat consiste à proposer les conseils et le soutien de l'UE dans le processus politique et à favoriser la coordination politique générale de l'UE au Kosovo. Il fournit également au chef de la mission EULEX des orientations politiques.

Mais le RSUE en Kosovo est dans une position particulière, car il est dans le même temps, représentant du bureau civil international (ICO).

Ce bureau a été nommé le 28 février 2008 par un groupe d'Etats composant le « International Steering Group » (ISG). Les pays membres sont 20 pays membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède), deux pays candidats (Croatie, Turquie), la Norvège, la Suisse et les Etats-Unis. De fait, la composition du bureau civil international montre une très forte présence américaine. Ce groupe a un objectif très clair : mettre en œuvre le plan Ahtisaari et rendre l'indépendance du Kosovo « irréversible »².

Lorsque sa mise en place sera achevée, la mission civile internationale disposera d'un bureau de 75 agents internationaux et de 200 agents locaux à Pristina avec une antenne permanente à Mitrovica.

Cette "double casquette" du RSUE ne va pas sans contestations, et les cinq pays membres de l'UE n'ayant pas encore reconnu le Kosovo viennent précisément de mettre en doute la reconduction de ce représentant spécial au-delà de son mandat actuel, qui expire en février prochain. Un rapport devrait prochainement faire le bilan des avantages et inconvénients du système actuel.

En définitive, le Kosovo se trouve donc dans une situation paradoxale : l'ONU comme l'Union européenne doivent superviser une

¹ En vertu des pouvoirs dits « de Dayton » le haut représentant de la communauté internationale en Bosnie-herzégovine dispose de pouvoirs de nomination, révocation et de promulgation des lois. Cf. « La Bosnie-Herzégovine : dix ans après Dayton, un nouveau chantier de l'Union européenne » - Rapport d'information du Sénat n°367 (2004-2005).

² Communiqué du 12 septembre 2008.

indépendance à l'égard de laquelle elles n'ont pas de position claire et unique.

Les différentes organisations ont recherché des accommodements qu'il revient à leurs représentants sur place de mettre en œuvre au prix d'une certaine schizophrénie ; c'est ce que l'un de nos interlocuteurs a appelé « l'ambiguïté constructive ».

S'ajoute à ce panorama des organisations internationales, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), première des organisations internationales à avoir déployé des observateurs sur le territoire du Kosovo. Elle est présente avec plus de 700 personnes et joue un rôle dans le domaine des droits de l'homme et des élections. Cette organisation entretient également le dialogue avec les Serbes. Elle est « neutre par rapport au statut ».

C. LE RÔLE STABILISATEUR DE LA KFOR

Au sein d'une représentation internationale de plus en plus fragmentée, la KFOR constitue un élément de permanence et de stabilité. Tout en restant le garant de la présence de la communauté internationale, elle fait évoluer son mode de présence vers une mobilité accrue et une importance croissante du renseignement de proximité.

1. Le déploiement de la KFOR au Kosovo

Le cadre d'intervention de la KFOR est défini par deux textes complémentaires, la résolution 1244 du Conseil de sécurité et l'accord de Kumanovo.

La résolution 1244 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 10 juin 1999 qui institue la MINUK autorise dans le même temps la mise en place d'une force de sécurité du Kosovo, la KFOR, lui donne mandat et expose ses prérogatives.

Ses missions sont les suivantes :

- préservation du cessez le feu,
- démilitarisation de l'UCK et autres groupes armés des Albanais du Kosovo ;
- sécurisation du retour des réfugiés ;
- maintien de l'ordre public ;
- déminage ;
- soutien de la présence civile internationale ;
- contrôle des frontières ;

- protection des présences internationales.

L'accord militaire technique signé sur la base de Kumanovo, près de Skopje par le commandant de la KFOR, le chef d'état major adjoint de l'armée yougoslave et le chef des forces de police serbe du Kosovo organise, quant à lui, le retrait des forces yougoslaves et le déploiement de la KFOR.

La KFOR est déployée sur cinq zones de responsabilité géographique qui sont toujours pertinentes aujourd'hui: le Royaume-Uni pour le secteur centre-ouest, la France pour le secteur nord-ouest, les États-Unis pour le secteur sud-est, l'Italie pour le secteur ouest et l'Allemagne pour le secteur sud.

2. Une situation sécuritaire qui semble évoluer favorablement

Sur le plan sécuritaire, la situation est calme.

La déclaration d'indépendance, puis l'entrée en vigueur de la Constitution ne se sont pas accompagnées des flambées de violences annoncées et redoutées.

Certes, deux postes frontières du nord ont été brûlés suite à la déclaration d'indépendance¹ et un mois plus tard, le tribunal de Mitrovica était occupé par les serbes. Le 17 mars 2008, la MINUK a repris possession du tribunal avec l'appui de la KFOR de façon particulièrement déterminée. Il semble que cette démonstration de la détermination de la communauté internationale ait frappé les esprits et depuis aucun incident notable n'est à déplorer. Cet événement a toutefois fait un mort, un soldat ukrainien, et de nombreux blessés, dont 20 blessés graves.

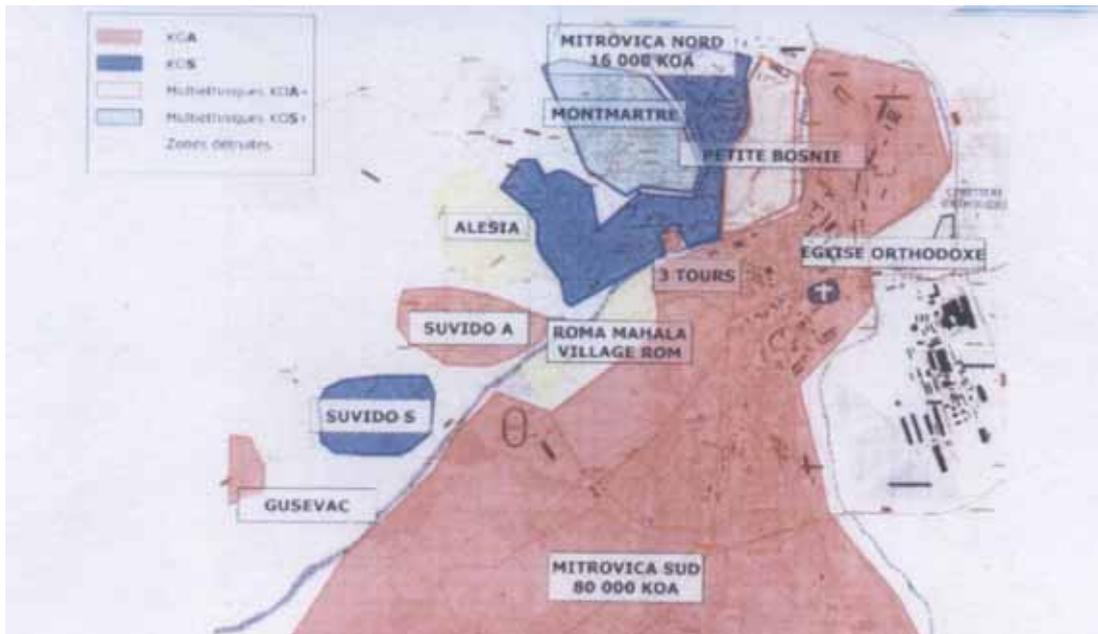
Chacun garde évidemment en mémoire les événements de mars 2004 lorsque la KFOR et la MINUK n'avaient pu protéger la minorité serbe au Kosovo. Dix-neuf personnes avaient perdu la vie, plus de 950 avaient été blessées et des destructions s'étaient déroulées à grande échelle. Plus de 4.000 personnes avaient été forcées de fuir leur domicile. Cette explosion de violence, loin d'être spontanée, aurait dû être anticipée. Depuis ces événements, la KFOR et la MINUK ont considérablement renforcé leur système de renseignement et estiment que de tels événements ne pourraient se reproduire.

La zone placée sous responsabilité française au nord-ouest du territoire, qui comprend la ville de Mitrovica concentre cependant toujours les difficultés. Elle comprend des municipalités à majorité serbe mais dans l'ensemble de la zone, les serbes ne représentent que 20 % de la population.

La ville de Mitrovica est marquée par une séparation ethnique matérialisée par la rivière Ibar. Le nord de l'Ibar est à majorité serbe et le Sud

¹ Deux jours après indépendance, 2 postes frontières du Nord (dits « Gate 1 » et « Dog 31 ») ont été brûlés.

albanais mais les lieux de culte orthodoxes sont au Sud et certaines terres albanaises au nord. Un examen plus approfondi de la situation de la ville fait apparaître une diversité ethnique de part et d'autre de l'Ibar plus importante qu'il n'y paraît. Certains lieux, notamment celui dit des « trois tours » au nord de l'Ibar concentrent les tensions, en raison de l'imbrication des communautés ethniques au sein même des bâtiments, et nécessitent de ce fait une surveillance constante. Le moindre incident mineur pourrait en effet être prétexte à une escalade.



La diversité ethnique à Mitrovica ne signifie donc pas coexistence : il n'existe pas d'école albanaise au nord et les populations pratiquent des modes de circulation séparés. En particulier, les kosovars albanais hésitent à franchir le pont vers la partie nord de la ville de Mitrovica et, lorsqu'ils le font, ils ne traversent pas la ville mais contournent les zones serbes.

Ainsi, si la situation est calme, il est parfaitement clair que les contentieux ne sont pas soldés entre les communautés, qui vivent côte à côte mais dans une défiance permanente. Il n'existe pas de mariages mixtes entre les deux communautés, pas de système scolaire commun, pas d'entreprises mixtes, les deux communautés affichent clairement leur souhait de ne pas vivre ensemble.

Toutefois, les problèmes sécuritaires actuels semblent davantage liés à la criminalité et à l'alcool qu'à la politique. Du fait de l'incertitude qui prévaut sur la situation au nord de Mitrovica où l'État kosovar n'est de fait pas présent et où les propos du président Tadic sur la partition du Kosovo ont pu alimenter l'espoir d'une telle évolution chez les serbes du nord, le nord est une

zone de prolifération de trafics divers et l'insécurité y revêt un caractère mixte, qui mêle activités politiques et activités criminelles.

Globalement, le sentiment des interlocuteurs de votre délégation est néanmoins que le principal risque réside désormais dans la situation économique du pays, qui est encore très défavorable.

3. L'évolution du mode de présence

Il faut rappeler qu'en octobre 1999, la KFOR comptait 45.000 hommes, sur un territoire de 15.387 km². Les effectifs français ont quant eux atteint jusqu'à 7.000 hommes lors de l'entrée sur le théâtre en août 1999.

Depuis 2001, la KFOR a connu une forte décre de ses effectifs et comprend actuellement environ 15.000 hommes répartis dans les cinq zones de responsabilité. Les principaux contingents sont allemands (2.400 hommes), italiens, français (2.000 personnes) et américains (1.500 hommes).

La Task Force Multinationale Nord, qui comprend la zone de Mitrovica, compte 3.500 hommes et elle est dirigée par le général français Michel Yakovleff. Votre délégation a pu effectuer une visite approfondie de cette zone.

Depuis deux ans, les effectifs de la KFOR ont atteint un effet de seuil : une diminution nécessiterait une reconfiguration de la mission, une question qui se pose néanmoins dans le nouveau contexte.

L'action de la KFOR est unanimement considérée comme efficace mais elle l'est peut-être trop : la KFOR est censée intervenir en troisième niveau derrière la police kosovare et la police de la MINUK. De fait, elle se trouve trop souvent placée en première ligne en raison de l'inefficacité supposée ou avérée des autres forces.

Vos rapporteurs ont pu constater lors de leur visite des installations de la KFOR à Mitrovica qu'elle était de fait la mieux à même de détecter et de contenir des incidents en ville.

Sa présence la place en position de recours ultime et, à certains égards, elle déresponsabilise les acteurs locaux en garantissant l'extinction de toute flambée de violence.

Les autorités de la KFOR considéraient, à la date de la mission de vos rapporteurs, qu'il serait possible de réduire les effectifs de 30 à 40 % avec des unités plus mobiles, notamment grâce à des hélicoptères, et moins de *caveat*.

L'actuel commandant de la KFOR, le général italien Giuseppe Gay, favorise une coopération accrue entre les différentes task forces. Par ailleurs, il note que les relations de la KFOR avec la police kosovare sont bonnes et pour le contrôle des frontières, des patrouilles conjointes sont organisées avec l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine, même la Serbie.

Sur le terrain, les modalités de la présence militaire évoluent vers plus de mobilité (moins de contrôle statiques, de patrouilles systématiques...) et vers un renseignement de proximité accru, via les LMT (« *Liaison and Monitoring Teams* »), les équipes de liaison qui entretiennent des contacts nombreux et variés avec la population. Contrairement aux LOT (« *Liaison and Observation Teams* ») en Bosnie-Herzégovine, les membres des LMT ne vivent pas directement avec la population locale, mais ils participent au rapprochement avec la population. Enfin, comme ont pu le constater vos rapporteurs, les personnels sont formés aux techniques de contrôles des foules.

La KFOR s'efforce de mieux dialoguer avec l'ensemble des parties, avec ce qu'il convient d'appeler un engagement de « non-surprise » afin d'éviter d'imposer des mesures sans information. Elle a ainsi procédé à une information préalable à l'installation de caméras aux postes de frontière du Nord. Par ailleurs, comme la présence de la force militaire est encombrante, la KFOR s'efforce de développer certaines patrouilles moins militarisées, au contact de la population.

La KFOR a également pour mission de contribuer à mettre sur pied les forces de sécurité kosovares et de transformer ainsi la milice albanaise KPC, héritière de l'UÇK. L'obstacle principal, outre l'intégration des serbes, est le manque de soutien financier à cette opération qui semble être le parent pauvre des financements internationaux, alors qu'elle pourrait contribuer à l'autonomisation du nouvel État kosovar.

Dans un paysage international concurrentiel et discordant, la KFOR constitue manifestement un point d'ancrage même si les Etats participants ne sont pas non plus unanimes sur la question de l'indépendance mais on ne peut raisonnablement lui demander de pallier l'absence de ligne directrice et les conséquences des ambiguïtés de la communauté internationale.

III. UN ETAT À CONSTRUIRE

A. UN ÉTAT DE DROIT EN DEVENIR

1. Un système judiciaire en construction

La justice a encore des moyens limités au Kosovo et la confiance de la population dans le système judiciaire est relativement faible.

Le Kosovo n'a pas encore de Cour constitutionnelle et trois systèmes juridiques coexistent : la loi de l'ex-Yougoslavie, les règlements adoptés par la MINUK et la loi kosovare adoptée depuis la déclaration d'indépendance.

Des lois sur la procédure et l'exécution des sanctions pénales ont été adoptées entre mars et mai 2008 afin notamment de confier des affaires aux juges et procureurs d'EULEX.

Toutefois, il reste des difficultés non négligeables, notamment pour la protection des témoins, dans un pays dont les dimensions réduites induisent des liens sociaux très étroits et une vulnérabilité des témoins. Les crimes de guerre sont instruits par des juges et procureurs internationaux, mais peu de cas sont véritablement déférés. Actuellement, 7 crimes de guerre impliquant 14 personnes sont en cours d'instruction et 51 autres cas sont à une phase préliminaire d'instruction.

De nombreuses affaires sont pendantes devant les tribunaux kosovars, soit 160.000 affaires civiles et 36.000 affaires criminelles. Le Kosovo connaît aussi des difficultés à faire exécuter les décisions de justice. Les juges et procureurs manquent de qualification et de spécialisation pour la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent ou le trafic d'êtres humains. La coopération entre les services judiciaires et la police est insuffisante.

La Commission européenne continue de souligner les difficultés d'accès à la justice. Par ailleurs, la qualification des avocats est insuffisante. Si une aide juridique est apportée par une commission d'aide juridique, les serbes kosovars n'y participent pas. Le système carcéral, bien que nécessitant des améliorations, notamment au regard de la sécurité, est jugé plutôt correctement.

Enfin, la question des droits de propriété est une question cruciale, qui implique aussi la Serbie, celle-ci détenant des documents de cadastre notamment. L'agence de propriété du Kosovo et la commission chargée des plaintes en matière de propriété ont rendu des décisions sur plus de 8.000 cas mais Belgrade a décidé en juin 2008 de fermer les bureaux de l'agence à Belgrade, Kragujevac et Niš au motif que les décisions prises lésaient les intérêts des citoyens serbes détenteurs de propriétés au Kosovo. Cette question des droits de propriété reste donc une question majeure à régler.

2. La lutte contre la corruption et le crime organisé

La lutte contre la corruption reste un sujet de préoccupation essentiel. Des efforts sont faits, notamment par la déclaration auprès de leur administration du patrimoine des plus hauts fonctionnaires mais, selon les analyses de la Commission européenne, le problème reste très important.

Dans son dernier rapport de progrès, la Commission européenne estime qu'il n'y a pas de stratégie réelle des autorités pour combattre le crime organisé. Il n'est pas possible, par exemple, de saisir des avoirs douteux. L'absence de cadre juridique fiable pour les droits de propriété est également un obstacle dans la lutte contre le crime. Le trafic d'êtres humains reste important dans la région.

Un plan d'action contre le blanchiment d'argent a été adopté en août 2008, mais la répartition des compétences entre le niveau central et les échelons locaux, l'insuffisance de moyens et la difficulté de contrôler le secteur immobilier, font que les résultats sont limités.

Enfin, lors du déplacement de votre délégation, il a été fait état à de nombreuses reprises de la situation particulière du nord du Kosovo, où les circuits financiers illégaux et les trafics, notamment d'essence, sont particulièrement bien implantés, avec, dans ce domaine semble-t-il, une très bonne collaboration interethnique. Le déploiement d'EULEX devrait permettre d'éviter que le nord du Kosovo devienne une « zone grise » qui ne serait contrôlée ni par les autorités kosovares ni par Belgrade.

3. Le respect des droits de l'homme

La Constitution du Kosovo offre des garanties en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'Assemblée du Kosovo a créé une commission des droits de l'homme mais d'une manière générale les moyens sont limités dans la mise en œuvre pratique des droits, concernant en particulier l'éducation, la santé et l'emploi. Ainsi, malgré des efforts budgétaires (l'éducation représente 17,3 % du budget en 2008) les résultats en matière d'éducation secondaire et supérieure sont faibles.

Votre délégation a pu constater à Pristina que les enfants allaient à l'école « par roulement » au cours d'une même journée, témoignant de l'insuffisance des moyens scolaires. Un centre régional pour les qualifications professionnelles a été construit à Pristina afin d'améliorer les recouvrements entre les besoins de main d'œuvre et les qualifications, mais beaucoup reste à faire.

Il existe un médiateur (Ombudsman) au Kosovo mais les résultats de son action sont encore limités et un projet de loi renforçant ses moyens d'actions n'a pas encore été adopté.

Par ailleurs, il existe 4.600 organisations non gouvernementales enregistrées par le gouvernement, dont plus de 500 travaillent sur les droits des minorités (dont 17 seulement sont multiethniques). Bien qu'actives, ces organisations sont très petites et dépendent beaucoup des aides étrangères. Ce que l'on appelle la "société civile" demeure faible au Kosovo.

Les minorités jouissent d'un certain nombre de droits garantis mais il faut observer, dans le pays, une séparation très forte entre les communautés serbes et la majorité albanaise, si bien que cette séparation conduit au renforcement de l'incompréhension. L'accès des minorités aux services publics s'avère en particulier insuffisant.

Dans le domaine de l'éducation, les récentes lois sur l'éducation et la décentralisation accroissent le rôle des municipalités avec la possibilité de choisir le programme scolaire serbe. Les minorités turque et bosniaque sont intégrées au système éducatif au niveau primaire et secondaire, les cours sont donnés en langue turque ou bosniaque mais suivent le programme kosovar. En revanche, les étudiants serbes et la majorité des roms suivent le programme scolaire serbe à l'école et à l'université sous l'autorité du gouvernement serbe.

Dans les localités à majorité serbe, le gouvernement a une autorité limitée sur la police, les tribunaux, les douanes, les transports et le patrimoine. Des structures administratives parallèles sont mises en place même si elles ne s'avèrent pas très opérationnelles au sud de l'Ibar. Des élections locales parallèles ont eu lieu en mai 2008 dans les localités serbes du Kosovo.

4. La liberté religieuse

Sur la liberté religieuse, qui reste une priorité, il faut noter que la majorité des incidents qui se sont déroulés dans des lieux d'héritage culturel et religieux entre novembre 2007 et mars 2008 ont été résolus. Une cathédrale catholique est en construction dans le centre de Pristina. Cependant, la construction et l'utilisation des lieux de culte demeurent une source de tensions. Il n'y a pas eu de rencontre œcuménique ces deux dernières années, et les responsables religieux ont souvent adopté des positions favorables aux partis extrémistes durant les campagnes électorales. Si la liberté de culte est garantie au Kosovo, du chemin reste à faire en termes de réconciliation.

Le gouvernement kosovar travaille sur le cadre juridique pour la protection de l'héritage religieux et culturel. L'assemblée a adopté la loi sur les zones de protection spéciales afin de protéger en particulier les sites orthodoxes serbes du Kosovo. Après des attaques répétées au début d'année 2008, la sécurité a été renforcée. Une brigade kosovare spécialisée a été créée pour protéger les lieux serbes mais elle doit encore être mise en œuvre sur le terrain. Si les auteurs d'attaques contre des sites religieux ont été arrêtés, la menace la plus forte pouvant peser sur les édifices vient des activités de construction à proximité des bâtiments.

Dans son dernier rapport de progrès sur le Kosovo, la commission européenne note par exemple la décision d'une municipalité kosovare de construire un parc sur un terrain qui appartient à l'église orthodoxe serbe et qui couvrirait les fondations d'une chapelle détruite lors des émeutes de mars 2004. Elle en conclut que la communication entre les autorités orthodoxes serbes et les institutions du Kosovo doit être améliorée.

B. UN PAYS SOUS ASSISTANCE ÉCONOMIQUE

1. Une économie faible

Même si la phase de reconstruction du pays est achevée depuis les événements de 1999, l'économie du Kosovo est faible. Le taux de chômage atteint 45 % et l'économie ne survit que grâce à l'aide extérieure. L'économie kosovare est presque exclusivement centrée sur le petit commerce, les activités de construction individuelle et les réseaux d'économie parallèle. Si le Kosovo dispose de richesses minières (bauxite, lignite, nickel et or) et de ressources hydroélectriques, l'appareil de production souffre de vétusté et nécessiterait des investissements considérables.

Si une partie de la population active est employée dans l'agriculture, les terrains agricoles les plus fertiles ont été utilisés pour les centrales thermiques et les parcelles agricoles sont petites.

La fiabilité des statistiques kosovares n'est pas encore satisfaisante, mais il apparaît toutefois que le PIB par habitant représente seulement 5,5 % de la moyenne de l'UE 27, soit 1.600 euros par personne et par an.

Le pays manque de capacités à l'exportation et de compétitivité, le déficit commercial atteignant 41 % du PIB en 2007. Grâce aux investissements directs étrangers dans le secteur bancaire et la téléphonie mobile, le déficit des paiements courants est limité à 12,6 % mais, selon les experts, une part significative des flux financiers demeure inexplicée.

La fourniture d'énergie reste un élément problématique pour le développement du pays, qui enregistre régulièrement des coupures d'électricité.

D'après le rapport de progrès de la Commission européenne, le Kosovo connaît de faibles investissements publics et une mauvaise consommation des crédits budgétaires de l'Etat. Ainsi, la planification budgétaire est critiquée par les services de la Commission européenne, l'année 2007 ayant enregistré un excédent de 7,2 % du PIB alors que l'investissement public est resté très limité. Le budget 2008 est marqué par une politique de dépenses publiques courantes, sans vision d'investissement. Le Kosovo utilise l'euro et n'ayant pas de prise sur sa politique monétaire, son économie dépend de la conduite de sa politique budgétaire.

Un processus de privatisations est en cours, qui a du être interrompu par une décision de la cour suprême du Kosovo mettant en cause les méthodes employées. Une loi sur l'agence de privatisation du Kosovo a été adoptée en 2008, permettant au processus de reprendre. Des questions se posent toujours sur le marché énergétique, la corruption, les droits de propriété, qui empêchent le bon développement du marché.

Les infrastructures de transports, routières et ferroviaires, sont limitées au Kosovo, mal connectées aux réseaux régionaux et les liaisons avec la Serbie sont difficiles, en raison du contexte politique.

Pour le marché du travail, les statistiques sont peu fiables mais les chiffres de chômage étaient encore en hausse en 2007, pour atteindre environ 44 % de la population active, avec des taux d'activité très différenciés entre hommes (65,2 %) et femmes (28,3 %). Chaque année 30.000 jeunes kosovars entrent sur le marché du travail, sans que celui-ci soit en mesure de les accueillir. L'importance de l'économie informelle ne permet toutefois pas de refléter correctement les dynamiques de l'économie.

La population kosovare est très jeune (50 % de la population a moins de 25 ans, 70 % a moins de 30 ans), et les priorités doivent être d'investir dans l'éducation et la santé publique. Les universités privées et des services de santé privés se développent en raison des défaillances du système public, sans parvenir à répondre aux besoins de la population.

En définitive, le développement de l'économie kosovare passe beaucoup par le développement de l'intégration régionale, encore insuffisante. Les autorités kosovares ont une bonne coopération avec le Monténégro, la Macédoine et l'Albanie, mais tous les liens sont coupés avec la Serbie. Enfin, le gouvernement veut attirer les investissements étrangers, et notamment les ressources de la diaspora, pour développer l'économie.

2. Une forte assistance financière européenne

Le 11 juillet 2008, la Commission européenne a organisé une conférence des donateurs à Bruxelles avec des promesses s'élevant à 1,2 milliard d'euros pour les années 2008-2011, dont 800 millions d'euros provenant des Etats membres et du budget européen.

De fait, la Commission européenne, qui dispose d'un bureau de liaison à Pristina, met en œuvre des programmes financiers conséquents, puisque 326,4 millions d'euros sont programmés pour le renforcement de l'Etat de droit, mais aussi les infrastructures, l'énergie, l'éducation, ou la sécurité alimentaire au Kosovo.

Le pays est dans les tous premiers au monde en termes d'aide par habitant. Le Kosovo bénéficie de l'instrument financier de préadhésion, de l'assistance macro-financière, du programme CARDS et de l'instrument de stabilité.

Le bureau de liaison de la Commission européenne à Pristina a repris en juillet 2008 les programmes CARDS jusqu'alors gérés par l'Agence européenne pour la Reconstruction, dont le montant s'élève à 170 millions d'euros pour 80 projets. Dans le même temps, 122,7 millions d'euros ont été financés par l'instrument de préadhésion en 2008 avec, comme priorités, le renforcement de l'état de droit, les droits de l'homme et la bonne gouvernance, l'amélioration des conditions socio-économiques de toutes les communautés et la coopération régionale.

Le Kosovo participe au processus de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. Des réunions thématiques se tiennent régulièrement, sur les thèmes de l'innovation, du marché intérieur, de la bonne gouvernance, de l'économie et des infrastructures. Un "partenariat européen" pour le Kosovo a été adopté par le Conseil en février 2008 et un plan d'action a été approuvé par le gouvernement kosovar en juillet.

Toutefois, tout reste à faire en matière de structures administratives. Le Parlement kosovar a créé en mars 2008 une commission chargée de l'intégration européenne mais il manque, dans ce domaine comme dans d'autres, de capacités d'expertise.

C. LA VIE POLITIQUE INTÉRIEURE

1. Les élections

Les élections pour l'Assemblée du Kosovo ont eu lieu le 17 novembre 2007. Le parti démocratique du Kosovo (PDK) de Hashim Thaçi les a emportées avec 34 % des voix devant la ligue démocratique du Kosovo (LDK) avec 22 % des voix. Ces deux partis ont formé une coalition en vue d'un gouvernement qui comprend donc 7 ministres PDK, 5 ministres LDK et 3 ministres des minorités. Si le PDK sort renforcé des dernières élections législatives (34 % des voix contre 28 % en 2004), en revanche la LDK, parti de l'ex-président Ibrahim Rugova, est sensiblement affaiblie puisqu'elle perd la moitié des voix recueillies en 2004.

L'opposition est faible et éclatée et comprend l'alliance pour le renouveau du Kosovo (12 %), la ligue démocratique de Dardanie (10 %) née d'une scission de la LDK et l'alliance pour l'avenir du Kosovo (9 %). Ce dernier parti, l'AAK, est issu comme le PDK de l'ancienne armée de libération du Kosovo (UÇK) et il est dirigé par Ramush Haradinaj, ancien Premier ministre, déféré devant le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) fin 2007 et acquitté le 3 avril 2008.

Le Premier Ministre Hashim Thaçi, est le leader du PDK, tandis que le Président de la République, élu pour 5 ans, est M. Fatmir Sejdiu, intellectuel et constitutionnaliste, membre de la LDK.

2. La retenue des autorités kosovares

En dépit d'une impatience perceptible, les albanais du Kosovo ont fait preuve de beaucoup de retenue dans la gestion de leur indépendance.

Tous les interlocuteurs de votre délégation ont insisté sur la nécessité de faire pression sur la Serbie mais aussi sur le caractère multiethnique du Kosovo, avec des discours parfaitement « euro compatibles ».

Il reste à traduire ce discours dans des pratiques inclusives pour tous les citoyens dans un cadre institutionnel malaisé à mettre en œuvre. De même, la décentralisation prévue par le plan Ahtisaari, qui vise dans le même temps à garantir une large autonomie aux municipalités serbes tout en luttant contre la ghettoïsation par l'adjonction dans leur périmètre de populations albanaises, poursuit deux objectifs difficilement conciliables et ne manquera pas de susciter des difficultés de mise en œuvre.

Trois sièges sont réservés aux minorités au sein du gouvernement, sans que leurs occupants ne soient réellement représentatifs : les partis serbes du Kosovo ne participent plus depuis 2004 aux institutions provisoires du Kosovo et ont largement boycotté les élections de novembre 2007. Ils ont même procédé en mai 2008 à des élections parallèles illégales dans certaines municipalités du nord, en même temps que les élections en Serbie. Ainsi, il existe des maires et assemblées communales illégales en parallèle des maires désignés par la MINUK. Les serbes du Nord du Kosovo ont même créé une assemblée dans laquelle l'opposition serbe au gouvernement de Belgrade (SRS et DSS) est majoritaire, et qui s'est en pratique auto désignée.

L'immense défi qui s'offre aux autorités kosovares est de lutter contre l'esprit de revanche, de bâtir un État crédible et d'offrir des perspectives à la population. D'un point de vue économique, le Kosovo n'est clairement pas viable en dehors d'une perspective régionale.

3. Les enjeux du dialogue avec Belgrade

Les serbes du Kosovo, quant à eux, ont un réel sentiment de peur, d'inquiétude et d'abandon.

Comme le rappelait devant votre délégation le général Michel Yakovleff, commandant de la task force nord, ils sont brutalement passés du statut de citoyen à celui de minorité et ont besoin d'accomplir une forme de deuil. Y compris dans la zone nord, ils sont minoritaires (20 % de la population). Les Serbes ne sont pas plus de 5-7 % dans le pays, ils se sentent très isolés. Toute menace même mineure est vécue comme existentielle, d'où un refus de tout compromis qui, pour beaucoup, s'apparenterait à une défaite.

Un signal de Belgrade serait nécessaire pour qu'ils cessent d'espérer la réversibilité de l'indépendance ou, à défaut, la partition du territoire. A cet

égard il semble à vos rapporteurs que beaucoup se jouera en Serbie où la question du Kosovo reste un enjeu de politique intérieure et où même le Président Boris Tadic, pro-européen, n'a pas encore osé faire les pas nécessaires vers une certaine normalisation. L'acceptation du déploiement d'EULEX au Kosovo constitue, en tout état de cause, un préalable à tout rapprochement de la Serbie avec l'Union européenne.

Il est apparu à vos rapporteurs que les serbes des enclaves étaient sur une ligne un peu différente de ceux du nord, sans doute plus modérée, du moins c'est la ligne courageuse représentée par Mme Rada Trajkovic rencontrée à Gracanica : en cas de violences au nord, ils se sentent potentiellement exposés à des représailles qui ne pourraient conduire qu'à de nouveaux départs qui videraient un peu plus les enclaves.

Le gouvernement de Pristina doit aussi donner des signaux positifs, ce qui est difficile dans un contexte d'impatience : les serbes étaient 40.000 à Pristina avant le début de la guerre, ils sont aujourd'hui moins de 200. Les faire revenir demandera des efforts et une volonté politique réelle des autorités kosovares. Aujourd'hui les serbes sont strictement séparés de la population albanaise à l'école et dans la vie professionnelle, même dans les zones mixtes.

Enfin, les serbes n'ont pas non plus intérêt au développement d'une zone de non-droit dans le nord et à la prolifération des trafics, au demeurant parfaitement interethniques.

Comme la MINUK aujourd'hui, EULEX a pour vocation de les protéger demain en contribuant à l'établissement d'un état de droit respectueux des minorités. Plus que jamais, la question de l'impartialité reste placée au cœur de l'action de la communauté internationale.

CONCLUSION

A la différence d'autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie, le Kosovo n'a jamais véritablement connu d'âge d'or en tant que société multiethnique, la séparation des communautés y est profondément ancrée. Cela ne signifie pas que ce territoire ne puisse retrouver un équilibre et un mode de coexistence pacifique entre communautés.

Ce que votre délégation peut dire, en conclusion, c'est que l'année qui vient sera décisive au Kosovo. Elle permettra au processus de reconnaissance, encore fragile, de se poursuivre et à l'Etat kosovar d'assumer des responsabilités croissantes, au premier rang desquels celle de bâtir un Etat de droit pour tous ses citoyens.

A très court terme, l'enjeu principal est le déploiement complet de la mission EULEX dans le nord du pays.

Le mot d'ordre du Général Gay, le nouveau commandant italien de la KFOR, « unité des efforts », est le vrai programme d'une communauté internationale divisée.

A plus long terme, c'est aussi la capacité des Européens à forger un Etat autonome qui assume ses responsabilités face à sa population qu'elle soit serbe ou albanaise et non un protectorat d'un nouveau type, géré par l'Union européenne qui serait alors sans cesse placée dans une position d'arbitrage entre communautés.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a entendu, le 28 octobre 2008, le compte rendu de MM. Didier Boulaud et André Trillard sur leur mission au Kosovo du 12 au 15 octobre 2008.

M. Didier Boulaud a tout d'abord indiqué que cette mission avait un double objectif : tout d'abord visiter les forces, dans la continuité des délégations de la commission en Côte d'Ivoire, au Liban et en Afghanistan ; ensuite et surtout appréhender l'évolution de la présence internationale dans ce pays, après la déclaration d'indépendance du 17 février dernier, et comprendre le positionnement de l'Union européenne avant le déploiement de sa mission civile.

Le Kosovo est peuplé de 2,1 millions d'habitants, en grande majorité albanais. La population compte environ 100.000 Serbes qui vivent pour un tiers dans le nord, autour de Mitrovica et pour les deux tiers dans les enclaves isolées en territoire de peuplement albanais.

Des événements dramatiques ont secoué ce petit territoire soumis aux vicissitudes de l'histoire européenne ; il en résulte aujourd'hui une défiance profonde et un ressentiment considérable entre les communautés, qui vivent de façon totalement cloisonnée.

M. Didier Boulaud a rappelé que le Kosovo était placé sous administration de l'ONU, représentée par la mission des Nations unies au Kosovo (MINUK), en application de la résolution 1244 du Conseil de sécurité du 10 juin 1999. Depuis la déclaration d'indépendance, se pose la question de l'évolution du rôle respectif des différentes organisations internationales présentes en nombre depuis 1999 sur ce territoire de 15.387 km², qu'il s'agisse de l'OTAN, de l'ONU, de l'Union européenne ou encore de l'organisation pour la sécurité et la coopération européenne (OSCE).

Le déplacement de la mission intervenait au lendemain de plusieurs événements notables : tout d'abord l'adoption, le 8 octobre, par l'assemblée générale des Nations unies, d'une motion, déposée par la Serbie, de saisine de la cour internationale de justice (CIJ) sur la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo, ensuite, le 10 octobre, l'attribution du prix Nobel de la paix au finlandais Martti Ahtisaari, ancien envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies, chargé des pourparlers sur le statut final du Kosovo et dont le plan a défini les conditions de l'indépendance. Le même jour, la Macédoine et le Monténégro reconnaissaient l'indépendance du Kosovo, quelques jours après le Portugal.

Lors de ce déplacement, grâce à une grande diversité d'interlocuteurs, la délégation a pu prendre la mesure des défis du Kosovo d'aujourd'hui : sur fond d'indécision et de division de la communauté internationale, la situation est encore loin d'être stabilisée et l'impatience des Albanais contraste avec l'inquiétude des Serbes du Kosovo. Pour autant, **M. Didier Boulaud** a indiqué

qu'elle n'était pas rentrée pessimiste de cette mission, considérant que chacune des parties a désormais intérêt à sortir de l'impasse et que la communauté internationale, et singulièrement l'Union européenne, joue sa crédibilité.

M. Didier Boulaud a tout d'abord indiqué que le processus de reconnaissance était inachevé.

Le principal problème posé à la communauté internationale est aujourd'hui juridique. La déclaration d'indépendance du Kosovo a fait suite à l'échec des négociations sur le statut, dont le conseil de sécurité n'a pu que prendre acte en décembre 2007. Malgré quatre tentatives, aucune résolution du conseil de sécurité n'est venue se substituer à la résolution 1244 qui est, par conséquent, toujours en vigueur et reste, selon une expression très souvent entendue sur place, « neutre à l'égard du statut ».

Or l'indépendance d'un Etat ne tient qu'à une condition : sa reconnaissance par un grand nombre d'autres Etats et par conséquent la possibilité pour lui d'adhérer aux organisations internationales. Sur ce plan, la situation du Kosovo est encore fragile : il est à ce jour reconnu par 51 Etats, ce qui est encore peu. C'est le cas de 22 Etats membres de l'Union européenne et des membres du G7, mais passé les premiers jours, le rythme des reconnaissances a marqué le pas.

M. Didier Boulaud a ensuite expliqué que l'indépendance du Kosovo s'accompagnait d'une supervision internationale.

Les autorités kosovares ont proclamé l'indépendance en s'engageant à mettre en œuvre les dispositions du plan Ahtisaari dans leur Constitution. La Constitution du Kosovo, adoptée en avril 2008 et entrée en vigueur le 15 juin 2008, renvoie donc aux dispositions de ce plan.

Celui-ci prévoit des garanties pour la minorité serbe et une décentralisation poussée. Il comprend également des dispositions relatives au système judiciaire, au patrimoine religieux et culturel, à la dette extérieure, aux biens et archives, au secteur de sécurité, à la mission PESD, à la présence militaire internationale et au programme législatif.

Le plan prévoit également la supervision du pays par un représentant civil international, auquel il est fait référence dans les articles 146 et 147 de la Constitution kosovare et qui est l'autorité finale au Kosovo en matière d'interprétation de la loi civile. Il lui appartient, en particulier, d'interpréter tous les aspects civils du règlement, de prendre les mesures qui s'imposent, le cas échéant, pour remédier aux décisions des autorités kosovares qu'il jugerait contraires au règlement, « ces mesures peuvent aller, sans s'y limiter, jusqu'à l'abrogation de lois ou de décisions adoptées par les autorités kosovares ». Il dispose également de pouvoirs de nomination, de sanction et de révocation.

M. Didier Boulaud a conclu qu'il s'agissait d'une forme très poussée de limitation de sa propre souveraineté que le Kosovo avait inscrit dans sa Constitution. Ces dispositions rappellent les pouvoirs du Haut représentant en

Bosnie-Herzégovine, et ne vont pas sans poser question, d'autant que la représentation de la communauté internationale au Kosovo est complexe.

En effet, il a souligné que la communauté internationale devait concilier supervision et neutralité à l'égard du statut.

Le Kosovo se trouve dans une situation paradoxale : l'ONU, comme l'Union européenne, doivent superviser une indépendance à l'égard de laquelle elles n'ont pas arrêté de position claire et unique.

Les différentes organisations ont recherché des accommodements qu'il revient à leurs représentants sur place de mettre en œuvre au prix d'une certaine schizophrénie ; c'est ce que l'un des interlocuteurs de la délégation a appelé « l'ambiguïté constructive ».

M. Didier Boulaud a rappelé que l'Union européenne n'avait pas de position commune sur l'indépendance, puisque 5 Etats membres n'ont pour le moment pas reconnu le Kosovo, à savoir la Grèce, Chypre, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne. Toutefois, les Etats membres de l'Union européenne se sont entendus le 18 février 2008 sur une déclaration commune permettant la reconnaissance du Kosovo par les Etats qui le souhaitent, l'utilisation des instruments financiers de l'Union et le déploiement de la mission « Etat de droit » EULEX, décidée par le Conseil européen de décembre 2007.

Avec 1.830 personnels internationaux, la mission EULEX sera la mission civile la plus importante de l'Union. Elle aura trois composantes : police, justice et douanes. Elle est dirigée par Yves de Kermabon, ancien commandant de la KFOR. Dans ces trois domaines, EULEX doit prendre le relais de la MINUK, mais avec un niveau d'intervention différent : même si elle est dotée de pouvoirs exécutifs, là où la MINUK administrait directement le Kosovo, EULEX devra assurer la supervision et le soutien de l'administration kosovare.

M. Didier Boulaud a expliqué que la représentation de l'Union européenne était complexe, car si elle disposait d'un représentant spécial (RSUE) qui fournissait au chef de la mission EULEX des orientations politiques, ce représentant spécial était également, en vertu du plan Ahtisaari, le représentant civil international, chargé de superviser une indépendance "irréversible" et investi à ce titre de pouvoirs spécifiques par le texte de la Constitution kosovare. Sous sa casquette de représentant civil, il représente 20 pays membres de l'Union européenne, deux pays candidats (Croatie, Turquie), la Norvège, la Suisse et surtout les Etats-Unis, qui occupent une place très importante dans les instances du bureau civil international (chaque directeur est assisté d'un adjoint américain).

L'Union européenne devait prendre le relais sur place de la mission des Nations unies dont la position n'est pas non plus très claire.

Adoptant une démarche pragmatique, en l'absence de résolution du conseil de sécurité, le secrétaire général des Nations unies avait décidé, le 12 juin 2008, de procéder à la reconfiguration de la MINUK et au transfert à la

mission européenne EULEX de l'essentiel des pouvoirs en matière de police, justice et douanes à l'issue d'une période de transition de 120 jours. La MINUK devait revenir de près de 2.500 personnes en janvier 2008 à 700 d'ici la fin du mois de novembre. La mission EULEX est donc placée sous le « parapluie » de l'ONU en application de cette décision du secrétaire général, sans que cette notion soit juridiquement très claire ni concrètement très aisée à traduire sur le terrain.

M. Didier Boulaud a indiqué que la délégation avait pu constater sur place que la transition entre la MINUK et EULEX était difficile et que le déploiement d'EULEX, qui devait s'engager à partir de l'été, avait pris du retard.

Les problèmes étaient d'ordre juridique, mais aussi politique : la MINUK craint que le dialogue qu'elle entretient avec les Serbes ne soit dégradé ou rompu en laissant EULEX se déployer dans l'ensemble du pays. La Serbie, qui s'oppose à la présence internationale dans les communes à majorité serbe du Kosovo, a ainsi demandé à ce qu'un dialogue soit noué avec la MINUK sur six domaines techniques, ce qui consisterait en fait en une réouverture des négociations.

M. Didier Boulaud a ajouté qu'il était également difficile de mettre fin à un protectorat, fût-il celui d'une organisation internationale, car la place et le rôle de cette organisation devraient être fortement réduits, de même que, de façon beaucoup plus triviale, celle des hommes et femmes qui le servent. Les positions du chef de la MINUK ne semblaient pas toujours suivies d'effet. Le chef du bureau régional de la MINUK, dans le nord, a ainsi pris clairement position contre l'indépendance.

A la date de la mission, les relations entre la MINUK et EULEX n'étaient pas encore clarifiées et semblaient évolutives. En particulier, dans le domaine sensible de la justice, la MINUK faisait état de "difficultés" à transmettre ses dossiers à EULEX.

M. Didier Boulaud a expliqué que ces différents accommodements juridiques présentaient un risque évident : chacune des parties pouvait jouer de cette ambiguïté et de la compétition entre organisations internationales. La pire des solutions serait celle d'un partage géographique des rôles, MINUK au nord et EULEX dans le reste du pays, qui apparaîtrait comme le prélude à une partition du pays. Le déploiement d'EULEX au nord de l'Ibar, qui délimite une zone de peuplement serbe à Mitrovica, concentrait toutes les attentions. Il s'y jouait d'une certaine manière, la cohérence de la communauté internationale.

S'ajoute à ce panorama des organisations internationales, l'OSCE présente avec plus de 700 personnes et qui joue un rôle dans le domaine des Droits de l'Homme et des élections. Cette organisation entretient également le dialogue avec les Serbes. Elle est « neutre par rapport au statut ».

Dans ce contexte, **M. Didier Boulaud** a considéré que la KFOR reste un point d'ancrage, présence militaire dont le mandat est d'assurer un environnement sûr.

Au plus fort de la crise, la KFOR, déployée sur le fondement de la résolution 1244 du conseil de sécurité, avait compté jusqu'à 50.000 hommes. Depuis 2001, elle a connu une forte décreue de ses effectifs et comprend actuellement environ 15.000 hommes répartis en cinq zones de responsabilité. Les forces françaises ont la responsabilité de la zone nord, celle de Mitrovica. Depuis deux ans, les effectifs ont atteint un effet de seuil : une diminution nécessiterait une reconfiguration de la mission. Les principaux contingents sont allemands (2.400 hommes), italiens, français (2.000 personnes) et américains (1.500 hommes).

La KFOR a également pour mission de contribuer à mettre sur pied les forces de sécurité kosovares et de transformer ainsi la milice albanaise KPC, héritière de l'UCK. L'obstacle principal, outre l'intégration des Serbes, est le manque de soutien financier à cette opération qui semble être le parent pauvre des financements internationaux.

M. Didier Boulaud a expliqué que d'un paysage international concurrentiel et discordant, la KFOR constituait manifestement un point d'ancrage. Son action est efficace mais peut-être trop : la KFOR est censée intervenir en troisième niveau derrière la police kosovare et la police de la MINUK. De fait, elle se trouve trop souvent placée en première ligne en raison de l'inefficacité supposée ou avérée des autres forces. Du sommet de l'immeuble de Mitrovica où elle est installée, la KFOR est en meilleure position pour observer que les unités de police qui patrouillaient en ville. Les autorités de la KFOR considèrent qu'il serait possible de réduire les effectifs de 30 à 40 % avec des unités plus mobiles et moins de caveat.

M. Didier Boulaud a ensuite indiqué que la situation politique et sécuritaire semblait évoluer favorablement.

Sur le plan sécuritaire, la situation est calme. La déclaration d'indépendance, puis l'entrée en vigueur de la Constitution ne se sont pas accompagnées des flambées de violence annoncées. Deux postes frontières du nord ont été brûlés et, le 17 mars dernier, suite à une occupation par les Serbes, la MINUK a repris possession du tribunal de Mitrovica avec l'appui de la KFOR de façon particulièrement déterminée. Depuis, aucun incident notable n'est à déplorer. Les problèmes semblent davantage liés à la criminalité et à l'alcool qu'à la politique.

De fait, il semble désormais que chacune des parties a intérêt à aller de l'avant. En dépit d'une impatience perceptible, les Albanais ont fait preuve de beaucoup de retenue dans la gestion de leur indépendance. Tous les interlocuteurs rencontrés sur place ont insisté sur la nécessité de faire pression sur la Serbie, mais aussi sur le caractère multiethnique du Kosovo, avec des discours parfaitement « eurocompatibles ».

M. Didier Boulaud a rappelé que les autorités du Kosovo étaient issues des élections du 17 novembre 2007, qui avaient vu la victoire du parti PDK d'Hashim Thaçi, l'actuel premier ministre. Le PDK, un des deux partis issus de l'ancienne UCK, gouverne en coalition avec le LDK, parti de l'ancien président Rugova et dont le président de la République, M. Sedjiu est issu. Trois sièges sont réservés aux minorités au sein du Gouvernement, sans que leurs occupants ne soient réellement représentatifs : les partis serbes du Kosovo ne participent plus depuis 2004 aux institutions provisoires du Kosovo et ont largement boycotté les élections de novembre 2007. Ils ont même procédé, en mai 2008, à des élections parallèles illégales dans certaines municipalités du nord.

L'immense défi qui s'offre aux autorités kosovares est de lutter contre l'esprit de revanche, de bâtir un Etat crédible et d'offrir des perspectives à la population. D'un point de vue économique, le Kosovo n'est clairement pas viable en dehors d'une perspective régionale. Là encore, la tâche est immense pour la coopération européenne. La commission européenne, qui dispose d'un bureau de liaison à Pristina, met en œuvre des programmes financiers conséquents, puisque 326,4 millions d'euros sont programmés pour la période 2007-2010 pour le renforcement de l'Etat de droit, mais aussi les infrastructures, l'énergie, l'éducation, ou la sécurité alimentaire au Kosovo. Le pays est dans les tous premiers au monde en termes d'aide par habitant.

M. Didier Boulaud a ajouté que les Serbes du Kosovo ont un réel sentiment d'inquiétude et d'abandon. Comme le disait l'un des interlocuteurs sur place, ils sont brutalement passés du statut de citoyen à celui de minorité et ont besoin d'accomplir une forme de deuil. Y compris dans la zone nord, les Serbes sont minoritaires (20 % de la population). Un signal de Belgrade serait nécessaire pour qu'ils cessent d'espérer la réversibilité de l'indépendance ou, à défaut, la partition du territoire. A cet égard, M. Didier Boulaud a estimé que beaucoup se jouerait en Serbie où la question du Kosovo restait un enjeu de politique intérieure et où même le président Boris Tadic, pro-européen, n'avait pas encore osé faire les pas nécessaires vers une certaine forme de normalisation. L'acceptation du déploiement d'EULEX au Kosovo devrait être, en tout état de cause, un préalable à tout rapprochement de la Serbie avec l'Union européenne.

Les Serbes des enclaves sont sur une ligne un peu différente de ceux du nord : en cas de violences au nord, ils se sentent potentiellement exposés à des représailles qui ne pourraient conduire qu'à de nouveaux départs qui videraient un peu plus les enclaves. Le Gouvernement de Pristina doit aussi donner des signaux positifs, ce qui est difficile dans un contexte d'impatience : les Serbes étaient 40.000 à Pristina avant le début de la guerre, ils sont aujourd'hui moins de 200. Les faire revenir demandera des efforts et une volonté politique réelle des autorités kosovares. M. Didier Boulaud a rappelé que les Kosovars serbes sont strictement séparés de la population albanaise à l'école et dans la vie professionnelle, même dans les zones mixtes.

Enfin, les Serbes n'ont pas non plus intérêt au développement d'une zone de non-droit dans le nord et à la prolifération des trafics, au demeurant parfaitement interethniques. Comme la MINUK aujourd'hui, EULEX a pour vocation de les protéger demain en contribuant à l'établissement d'un Etat de droit respectueux des minorités. M. Didier Boulaud a estimé qu'une solution intermédiaire pourrait consister, dans un premier temps, dans un déploiement conjoint des deux missions au nord de Mitrovica.

En conclusion, il a indiqué que l'année à venir serait décisive au Kosovo. Elle permettrait au processus de reconnaissance, encore fragile, de se poursuivre. A très court terme, l'enjeu principal est le déploiement de la mission EULEX dans le nord du pays. Le mot d'ordre du général Gay, le nouveau commandant italien de la KFOR, « unité des efforts », est le vrai programme d'une communauté internationale divisée.

A plus long terme, c'est aussi la capacité des Européens à forger un Etat autonome qui assume ses responsabilités face à sa population, qu'elle soit serbe ou albanaise, et non un protectorat d'un nouveau type, géré par l'Union européenne qui serait alors sans cesse placée dans une position d'arbitrage entre communautés.

A l'exemple de ce qui s'est passé en Bosnie, **M. Didier Boulaud** a estimé qu'il devait être fait recours aux pouvoirs spéciaux du représentant civil international avec la plus grande parcimonie.

Il a cité M. Robert Cooper, directeur général des relations extérieures au secrétariat général du conseil de l'Union européenne, qui déclarait dans la presse du week-end : « Nous allions autrefois au loin pour bâtir des empires, nous y allons aujourd'hui pour construire des Etats ». C'était tout l'enjeu de l'action de l'Union européenne dans les Balkans : soutenir des Etats en construction qui ont un jour vocation à la rejoindre.

S'associant à ce compte rendu, **M. André Trillard** a souligné la difficulté pour EULEX d'établir des relations de confiance avec la MINUK et il a regretté que des responsables régionaux de la MINUK s'engagent dans des choix personnels. Il a souligné l'importance de transmettre aux procureurs désignés par EULEX les dossiers du ressort du tribunal de Mitrovica. Il a indiqué que les autorités kosovares faisaient preuve d'une grande dignité et il a souhaité que le clergé orthodoxe serbe montre aussi une certaine ouverture.

M. Robert del Picchia a demandé si l'intervention russe dans les provinces géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie avait renforcé le point de vue des Kosovars albanais en fragilisant le thème de l'intégrité territoriale de la Serbie.

M. André Trillard a répondu que la question géorgienne n'avait pas été évoquée, mais que la situation au Kosovo restait difficile, à Mitrovica comme dans les enclaves serbes, les deux communautés étant de toute manière condamnées à vivre côte à côte.

M. Josselin de Rohan, président, a félicité les rapporteurs pour leur compte rendu de mission et il s'est interrogé sur l'architecture institutionnelle très artificielle du Kosovo. Il a demandé qui est le représentant de la MINUK et si les sénateurs avaient rencontré les militaires français.

M. Didier Boulaud a répondu que le représentant de la MINUK est M. Lamberto Zannier, de nationalité italienne, qui avait fait part de difficultés à transmettre certains documents et pouvoirs à EULEX. Il a ajouté que la délégation de la commission avait été très bien reçue par le général Michel Yakovleff commandant de la « task-force » nord du Kosovo, qui avait parfaitement démontré l'importance de ne pas afficher trop fortement l'emploi de la force sur le terrain. Le sénateur a ajouté qu'il y avait certainement lieu de réduire sensiblement les forces de la KFOR au Kosovo dans le cadre d'une réflexion sur les opérations militaires extérieures.

M. André Trillard a indiqué que l'accueil par les militaires avait été parfait, mais que la KFOR pouvait pâtir des attermolements des organisations internationales sur place si les conflits entre la MINUK et EULEX n'étaient pas rapidement résolus.

M. Robert del Picchia a demandé si une réduction des forces militaires de l'OTAN au Kosovo était possible compte tenu des risques de violence toujours présents.

M. Didier Boulaud a répondu que les dramatiques événements de mars 2004 au cours desquels des Kosovars serbes avaient été tués et des maisons pillées avaient pu se produire en raison d'une défaillance des services de renseignement et de la KFOR. Il lui semblait que la KFOR avait désormais les moyens de prévenir des violences qui n'avaient rien de spontané. Par ailleurs, il a indiqué avoir perçu un certain sentiment de quiétude dans le pays, même si la zone nord de Mitrovica restait problématique.

M. Josselin de Rohan a demandé aux sénateurs s'ils avaient rencontré des Kosovars d'origine serbe.

M. Didier Boulaud a répondu qu'ils avaient rencontré Mme Rada Trajkovic, vice-présidente du conseil national serbe qui vit à Gracanica, une enclave serbe à une dizaine de kilomètres au sud de Pristina. Elle plaide contre la séparation du nord du Kosovo et pour un dialogue avec les Kosovars albanais. Malheureusement, elle est assez isolée et sa vie même est menacée par les extrémistes.

M. Josselin de Rohan a rappelé que les lieux saints de l'orthodoxie serbe étaient situés dans la partie à majorité albanaise du Kosovo et que la partition ne réglerait en rien cette question.

M. Jean-Pierre Chevènement a indiqué qu'il existait des mécanismes de protection internationale pour les lieux saints. Il a ajouté qu'il avait des doutes quant à la possibilité pour les Kosovars serbes et albanais de vivre ensemble et qu'il lui semblait donc plus cohérent de tracer une frontière qui assure une paix durable que de forcer les communautés à cohabiter.

M. Didier Boulaud a répondu que la difficulté venait de ce que les Serbes n'étaient même pas majoritaires au nord du pays, représentant seulement 20 % de la population au nord de l'Ibar. Même dans le quartier nord de Mitrovica, les communautés sont imbriquées. Il a conclu que la partition ne réglerait pas non plus la question des enclaves, où vivent les deux-tiers de la population kosovare serbe.

PROGRAMME DE LA MISSION

Dimanche 12 octobre 2008

21 h 45 Accueil par Monsieur Philippe DUPONT, 1^{er} Conseiller

Lundi 13 octobre 2008

9 h 45 Briefing à l'Ambassade de France

10 h 30 Départ pour Film City, Quartier Général de la KFOR

11 h 00 - 11 h 30 Entretien avec le COMKFOR, Général Giuseppe Emilio GAY

11 h 30 - 13 h 15 Entretien avec le DCOMKFOR, Général Philippe STOLTZ, Représentant militaire de la France au Kosovo, suivi d'un déjeuner

13 h 15 – 13 h 45 Trajet par la route vers Novo Selo, Brigade Multinationale Nord, Camp Maréchal de Lattre de Tassigny, en compagnie de M. Philippe DUPONT, 1^{er} Conseiller de l'Ambassade de France au Kosovo

13 h 45 – 14 h 30 Accueil par le Chef d'Etat Major de la Task Force Nord, le colonel GOUPIL, suivi d'un café / briefing à la Brigade Multinationale Nord, Camp Maréchal de Lattre de Tassigny, Novo Selo

14 h 30 Départ en bus vers Mitrovica

15 h 00 – 15 h 45 Arrivée à Mitrovica, visite à pied de la partie nord de la ville (les trois Tours et la Petite Bosnie) avec le Général Michel YAKOVLEFF

15 h 45 Visite du Tribunal International

15 h 55 – 16 h 15 Entretien au bureau de l'OSCE

16 h 15 Départ pour la concession en bus

16 h 30 Briefing sur le toit de la concession

17 h 00 – 17 h 45 Survol en hélicoptère de la zone d'opération

17 h 45 Atterrissage au Belvédère

- 17 h 50 – 18 h 45 Briefing par le lieutenant-colonel COUETOUX, chef de corps du BATFRA et par le chef de l'équipe de liaison et de contrôle
- 18 h 45 Visite d'une compagnie d'infanterie
- 19 h 00 Visite du foyer
- 19 h 30 – 20 h 30 Dîner au Belvédère

Mardi 14 octobre 2008

- 10 h 00 – 10 h 45 Entretien avec le Représentant Spécial de Nations unies au Kosovo, M. Lamberto ZANNIER
- 11 h 00 Départ pour Gracanica
- 11 h 30 – 12 h 30 Visite du Monastère de Gracanica (enclave serbe)
- 12 h 45 – 14 h 30 Déjeuner avec Mme Rada TRAJKOVIC, Vice-Présidente du Conseil National Serbe et Directeur de l'Hôpital à Gracanica
- 15 h 00 – 15 h 45 Entretien avec le Président de l'Assemblée de la République du Kosovo, M. Jakup KRASNIQI
- 16 h 00 – 16 h 45 Entretien avec le chef du Bureau de Liaison de la Commission Européenne, M. Renzo DAVIDDI
- 17 h 00 – 17 h 45 Entretien avec le Représentant Spécial de l'Union Européenne / ICO, M. Pieter FEITH
- 19 h 30 Dîner offert par Madame l'Ambassadeur Delphine BORIONE

Invités :

Ambassadeur Andy SPARKES, Ambassade de Royaume Uni
M. Lamberto ZANNIER, Représentant spécial du secrétaire général des Nations unies
S.E. Ambassadeur Werner ALMHOFER, Chef de l'OSCE
S.E. Ambassadeur Michael Luis GIFFONI, Ambassade de la République d'Italie
M. Pieter FEITH, représentant civil international/Représentant spécial de l'Union européenne
M. Philippe DUPONT, 1^{er} Conseiller, Ambassade de France au Kosovo

Mercredi 15 octobre 2008

- 9 h 30 – 10 h 15* Entretien avec le Président de la République du Kosovo,
M. Fatmir SEJDIU
- 10 h 30 – 11 h 10* Entretien avec le Vice-premier Ministre du Kosovo,
M. Hajredin, KUÇI
- 11 h 15 – 11 h 50* Visite de la ville
- 12 h 00 – 13 h 30* Déjeuner offert par Madame l'Ambassadeur Delphine
BORIONE

CARTES

