

Les évolutions politiques ne suivent pas nécessairement le découpage des années civiles. Au Kosovo, non seulement le scrutin législatif de décembre 2010 a été renouvelé début 2011 dans certaines municipalités, mais surtout la désignation du président de la République par l'Assemblée nouvellement élue n'a été effective qu'en avril (I). Les relations régionales et la supervision internationale, en revanche, ont amorcé un nouveau tournant. Événement majeur de l'année 2011, le lancement du dialogue entre le Kosovo et la Serbie mené sous l'égide de l'Union européenne a abouti à la conclusion de plusieurs accords (II). Parallèlement, la supervision internationale s'est engagée dans une reconfiguration, prenant en compte les progrès accomplis dans les domaines identifiés par le plan Ahtisaari¹, mais alertant également sur la nécessité de stabiliser le nord du Kosovo après les événements de l'été (III).

1. Une élection présidentielle mouvementée

Après les élections législatives de décembre 2010, de nouvelles consultations ont dû être organisées dans cinq municipalités et à Mitrovicë/Mitrovica, où des irrégularités avaient été constatées². Les résultats n'ont pas modifié le rapport de forces à l'Assemblée et l'enjeu a dès lors porté sur la constitution d'un gouvernement de coalition et l'élection du nouveau président de la République. Soucieux de la légitimité des représentants avec lesquels ils coopéreraient, les partenaires internationaux ont insisté sur l'importance d'un gouvernement « opérationnel, compétent et crédible »³.

Partis politiques	% des suffrages	Nombre de sièges
Parti démocratique (PDK)	32%	34
Ligue démocratique (LDK)	25%	27
Vetëvendosje	13%	14
Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK)	11%	11
Alliance pour un nouveau Kosovo (AKR) – liste commune avec PD+PSD+PPI+PPK+PNDSH+PGJK	7%	9

Les tractations sont allées bon train entre le PDK, vainqueur non majoritaire du scrutin législatif, et l'AKR, dont le leader (Behgjet Pacolli) n'a pas exclu de négocier son soutien contre son élection à la présidence de la République. Au sein du PDK, des

¹ Résultat du processus de négociations lancé début 2006 et clos en 2007, sous l'égide de l'Envoyé spécial des Nations unies Martti Ahtisaari, la « Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo » a jeté les bases de l'« indépendance sous supervision internationale »

² Voir la Chronique 2010 de l'auteur

³ *Twelfth meeting of the International Steering Group for Kosovo*, 8 février 2011, Bruxelles, §3

voix se sont toutefois élevées contre ce marchandage, préférant la candidature du président du Parlement et membre du PDK, Jakup Krasniqi. Si cette fronde a affaibli le parti, il a fallu tenir compte du refus des autres formations, telles que la LDK et Vetëvendosje, de former une coalition et, le 22 février, l'Assemblée a élu Behgjet Pacolli à la présidence du Kosovo avec 61 voix contre 4. Elu au troisième tour et avec l'intervention directe de l'ambassadeur américain, qui « a été filmé par les médias kosovars en train de donner des « instructions » au téléphone durant la séance parlementaire »¹, le nouveau président ne disposait que d'une faible légitimité et n'a pas longtemps conservé son poste. Le 28 mars, la Cour constitutionnelle, saisie par les députés de la LDK et de l'AAK, a invalidé son élection pour trois raisons : moins des deux tiers des députés étaient présents au moment du vote, il n'y avait aucun autre candidat et le président avait voté l'investiture du gouvernement alors qu'il n'était pas habilité à le faire. Le 31 mars, Behgjet Pacolli a dû démissionner et, le 7 avril, Atifete Jahjaga, première femme présidente du Kosovo, a été élue avec le soutien de 80 députés.

Atifete Jahjaga (36 ans) a été élue contre Suzana Novabërdali qui a obtenu 10 voix. Générale de police, elle est perçue comme un serviteur de l'État². Sans étiquette, elle est indépendante des partis ce qui, selon certains acteurs politiques, constitue son atout principal dans la mesure où le président doit représenter l'unité du peuple (art. 83 de la Constitution).

Le départ précipité du président Pacolli aurait pu faire tomber le gouvernement, n'étaient la « générosité »³ du président sortant, bientôt vice-PM chargé de la reconnaissance et des investissements étrangers, qui n'a pas quitté la coalition, ainsi que l'accord conclu entre la LDK, le PDK et l'AAK. Celui-ci a scellé les étapes électorales à venir. Les trois partis politiques se sont entendus pour élire Atifete Jahjaga, mais aussi pour engager une réforme de la loi électorale organisant notamment l'élection du président au suffrage universel. Selon cet accord, les prochaines élections législatives auront lieu dans un délai de 18 mois, fin 2012, une fois le travail de la commission chargée de la réforme électorale présenté au Parlement et la Constitution amendée ; en conséquence, l'élection d'un nouveau président au suffrage universel sera organisée six mois plus tard.

Si l'accord a assuré la stabilité du gouvernement, l'interférence des acteurs étrangers, notamment de l'ambassadeur américain Christopher Dell, a été vivement commentée. Ce glissement vers ce que Vetëvendosje, qui n'a pas participé au vote, a appelé la « Dell-ocratie » illustre le contrôle exercé par la supervision internationale, qui inclut les organisations sur place mais aussi les ambassades occidentales. Celles-ci jouent un rôle essentiel dans le financement de divers projets (développement du système éducatif, contrats commerciaux, protection des minorités), mais aussi dans la gestion des affaires publiques. Si l'ascendant des conseillers américains auprès des ministres est ancien, la polémique a resurgi lors des affrontements de juillet, où Belgrade a reproché aux États-Unis d'avoir guidé le bras du gouvernement dans l'opération de police menée pour prendre le contrôle des postes-frontières du nord.

¹ Belgzim KAMBERI, « Kosovo : la majorité Thaçi-Pacolli est déjà contestée », *Le Courrier du Kosovo*, 26 février 2011

² Entretien avec un représentant kosovar, Paris, avril 2011

³ Entretien avec un représentant kosovar, Paris, avril 2011

2. Le dialogue Kosovo-Serbie menacé au nord

L'année 2011 a commencé sous le signe de l'ouverture. Lancé dès le 8 mars à l'initiative de l'UE¹, le dialogue entre le Kosovo et la Serbie a permis d'arriver à plusieurs compromis favorisant la coopération entre les deux pays. Le 2 juillet, des accords sur la reconnaissance des diplômes, l'accès aux registres d'état civil et la mobilité des personnes ont été signés. Ces accords ont été salués comme une première étape encourageante. Mais les problèmes ont resurgi lors de la préparation de la réunion suivante, lorsque Belgrade a refusé de mettre à l'ordre du jour la libre circulation des marchandises. Un accord sur le tampon des douanes du Kosovo, essentiel pour la levée de l'embargo serbe en vigueur depuis l'indépendance de 2008, était ainsi remis à une date indéterminée. Le gouvernement du Kosovo a craint « une manœuvre »² de la part de son voisin serbe souhaitant gagner du temps au moment où ses chances d'obtenir le statut de candidat à l'UE semblaient se confirmer. Bousculé par une opposition hostile à d'autres compromis avec Belgrade et malmené dans son propre camp, il a décidé de reprendre l'initiative.

Le 20 juillet, un embargo sur les produits serbes a été décrété. Son exécution a été immédiate aux postes-frontières situés en territoire à majorité albanaise, comme Merdare et Dheu i Bardhë. Mais, au nord à majorité serbe, une opération de police spéciale menée par la ROSU (*Regional operational support unit*) a été lancée, le 25 juillet, pour prendre le contrôle des postes-frontières et faire appliquer l'embargo. Les Kosovars serbes ont alors riposté en dressant des barricades faites de tracteurs, de camions, de sacs de sable, de troncs d'arbre. En quelques heures, les affrontements ont dégénéré : un policier kosovar a été tué à Varage, près de Zubin Potok, et le poste-frontière de Jarinje a été incendié. Les troupes américaines et allemandes de la KFOR sont intervenues avec des blindés. L'OTAN a décrété les points de passage 1 et 31, situés à Jarinje et Brnjak, zones militaires restreintes et a autorisé ses soldats à utiliser la force. La circulation a été interdite, contraignant les officiels serbes à emprunter des « routes alternatives » pour se rendre au Kosovo. Plusieurs centaines de soldats internationaux sont arrivés en renfort, et c'est dans un climat fébrile que des pourparlers ont été entamés sous l'égide du facilitateur européen pour le dialogue, Robert Cooper, et du commandant de la KFOR, le général Ehrard Bühler.

Un premier accord a été esquissé le 5 août, prévoyant le maintien des troupes de l'OTAN jusqu'à mi-septembre, la reprise de la circulation sous certaines conditions et la levée des barricades. La réalisation de ce dernier point s'est toutefois heurtée au refus des autorités municipales du nord, qui y ont vu une nouvelle « trahison »³ de Belgrade. Les violences de juillet ont ainsi creusé la distance entre la capitale serbe et les représentants du nord du Kosovo. De son côté, le gouvernement kosovar, galvanisé par le soutien unanime de la population et de la classe politique⁴, a refusé de

¹ Le 9 septembre 2010, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution 64/298 qui appelle au lancement d'un dialogue, sous égide de l'UE. Voir la résolution de l'Assemblée générale disponible sur le site des Nations unies : <http://www.un.org/fr/ga/64/resolutions.shtml> et la chronique 2010 du même auteur

² Entretien avec un représentant kosovar, Paris, août 2011

³ “Un accord entre Belgrade et la KFOR comme épilogue de la crise au Kosovo?”, *B92*, 4 août 2011 – article traduit et publié par le *Courrier des Balkans*

⁴ Le 28 juillet, le parlement kosovar s'est réuni en session extraordinaire et a voté une résolution, à 89 voix contre 8, soutenant l'initiative du gouvernement de faire appliquer le droit et de rétablir l'ordre au nord

faire machine arrière. Le Premier ministre a multiplié les déclarations de fermeté et la « réciprocité » des mesures kosovares vis-à-vis de la Serbie est devenue le leitmotiv des médias. Les Etats-Unis, dont les troupes de la KFOR ont été les premières à intervenir, ont été présentés comme des « sauveurs »¹ tandis que les réticences d'EULEX, tenue à l'obligation de neutralité, ont terni son image car elle a été soupçonnée d'être « contre les Kosovars »² et incapable d'agir. Ce mécontentement s'ajoute à une certaine déception vis-à-vis de la composante Justice d'EULEX. Même si plusieurs initiatives ont été saluées³, la population accepte mal la lenteur de procédures qui semblent épargner les « gros poissons »⁴.

Sur le terrain, la victoire a été moins tranchée. Les forces du Kosovo n'ont pu atteindre qu'un poste-frontière et l'ordre a été rétabli grâce à l'intervention de la KFOR. Prishtinë/Priština s'est rallié à l'accord du 5 août, abandonnant le contrôle des frontières à la KFOR, mais aussi maintenant l'embargo kosovar jusqu'à la reprise du dialogue en septembre. L'accord a également garanti le contrôle international du train Belgrade-Mitrovica, la fermeture de tous les passages non officiels de la frontière, ainsi que le contrôle par les troupes internationales de toutes les routes secondaires menant à la Serbie. Seuls les véhicules particuliers, les camions de moins de 3,5 tonnes et ceux transportant de l'aide humanitaire, de la nourriture et des médicaments ont été autorisés à passer la frontière après contrôle d'identité et inspection de la cargaison. Cet accord provisoire a permis de rétablir la paix temporairement et de stabiliser une situation précaire, que la reprise du dialogue devait consolider. Le 2 septembre, le Kosovo et la Serbie ont accepté que le tampon des douanes du Kosovo soit « *Kosovo customs* ». Les embargos respectifs pouvaient donc être levés. Le 17, le Kosovo a réouvert ses frontières aux produits serbes, et les premiers produits kosovars ont été autorisés à entrer en Serbie.

En revanche, le retrait des barricades n'a pas eu lieu et c'est en hélicoptère que les policiers et douaniers européens et kosovars sont transportés et relevés à la frontière. Echappant à l'autorité de Belgrade, les représentants serbes du nord bloquent les accès vers le nord pour protester contre la présence d'agents kosovars, qui incarnent une autorité qu'ils refusent de reconnaître. De son côté, Belgrade objecte qu'une telle mesure est incompatible avec la nature administrative de la frontière. Le nord du Kosovo est ainsi devenu l'enjeu de conflits de souveraineté qui n'étaient toujours pas apaisés fin 2011. Certes, un nouvel accord portant sur la gestion intégrée des frontières (*Integrated Border/Boundary Management – IBBM*) a été conclu au début du mois de décembre⁵, mais sa mise en œuvre reste aléatoire, tout comme celle des précédents accords.

¹ Nerimane KAMBERI, « Crise dans le Nord Kosovo: "EULEX est contre les Kosovars" », Revue de presse du *Courrier du Kosovo*, 28 juillet 2011

² Editorial du quotidien *Bota Sot*, cité dans la Revue de presse du *Courrier du Kosovo* publiée le 28 juillet 2011

³ En matière de lutte contre la corruption, EULEX a perquisitionné au ministère des Transports et à la résidence du ministre Fatmir Limaj, dans le cadre d'enquêtes sur des appels d'offre concernant la construction de routes. EULEX a également condamné à 18 mois de prison avec sursis Nexhat Daci, ancien président de l'Assemblée, pour malversations dans l'exercice de ses fonctions, complicité d'abus de pouvoir et incitation à la falsification de documents officiels.

⁴ Voir le rapport critique du Balkan Policy Institute (IPOL), *Sundimi i Ligjit dhe EULEX-I*, Prishtinë/Priština, mai 2011 :

http://policyinstitute.eu/alb/publications/rule_of_law_and_eulex/

⁵ Seul un poste-frontière sera tenu par la police et les douanes de la Serbie et d'EULEX, la police et les douanes kosovares seront présentes en tant qu'observateurs. EULEX assumera des fonctions exécutives

La mise en application de deux des accords de juillet a toutefois commencé à la fin de l'année. Le premier, sur la liberté de circulation, marque la possibilité pour les Kosovars d'entrer librement en Serbie, mais ne concerne pas les deux passages frontaliers du nord à majorité serbe. Le conducteur doit présenter une carte d'identité et un permis de conduire et s'acquitter d'une assurance dont le coût varie selon la durée du séjour et le type de véhicule. Les détenteurs d'une plaque « RKS » se voient délivrer une plaque temporaire serbe « Proba » contre le paiement d'un forfait. En outre, le 20 décembre, le volet sur le transfert des dossiers d'état civil était lancé. Notons que le processus lié à cet accord est vétilleux et qu'il s'agit essentiellement du transfert de *copies* des documents : les registres sont scannés par EULEX et les autorités serbes, sous supervision de Prishtinë/Priština, puis les copies sont certifiées avant d'être remises à EULEX qui les transmet ensuite aux autorités kosovares. 2012 permettra de prendre la mesure de ces avancées pratiques.

Les étapes du dialogue Kosovo-Serbie en 2011

8-9 mars	Première réunion à Bruxelles
28 mars	Deuxième réunion à Bruxelles
15 avril	Troisième réunion à Bruxelles
17-18 mai	Quatrième réunion à Bruxelles
2 juillet	Accords sur les registres d'état civil, la liberté de circulation entre le Kosovo et la Serbie, la reconnaissance réciproque des diplômes scolaires et universitaires
2 septembre	Accords sur le tampon des douanes et le cadastre
21-22 novembre	Reprise du dialogue
1^{er}-3 décembre	Accord sur le principe d'une gestion intégrée des frontières

3. La reconfiguration annoncée de la présence internationale

Conçue pour accompagner la transformation étatique du Kosovo, la supervision internationale a été réorganisée pour donner plus de liberté mais aussi plus de responsabilités aux autorités kosovares. En février, après plus de trois ans de supervision internationale, le Groupe de pilotage¹ a annoncé que le plan Ahtisaari avait été mis en œuvre et que la restructuration du Bureau civil international serait lancée². A partir du 1^{er} septembre, les antennes régionales seraient fermées, exceptée celle de Mitrovicë/Mitrovica, et le Bureau fermait ses portes fin 2012.

De son côté, l'Union européenne a entamé un processus de rationalisation prévoyant la fusion de la fonction du Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) avec celle du chef du Bureau de liaison de la Commission européenne. Auparavant, les postes de RSUE et Représentant civil international (à la tête du Bureau civil international) étaient assumés par la même personne, créant une situation quelque peu

aux Gate 1 et Gate 31, où les douaniers kosovars auront essentiellement un statut d'observateur ; les postes-frontières de Jarinje et Brnjak auront un statut spécial et aucun symbole étatique ne sera déployé.

¹ Le Groupe a été institué dans le cadre du plan Ahtisaari (art. 12) et a été mis en place après la déclaration d'indépendance. Composé de vingt-cinq membres, dont quinze États fondateurs, il est chargé de contribuer à la mise en œuvre de l'indépendance supervisée. Il se réunit régulièrement pour prendre la mesure des progrès effectués et décide chaque semestre des priorités à traiter.

² *Twelfth meeting of the International Steering Group for Kosovo*, 8 février 2011, Bruxelles, §8

schizophrénique dès lors que les objectifs de l'UE et du Bureau divergeaient¹. Aujourd'hui, ces postes sont scindés : Pieter Feith dirige uniquement le BCI et c'est Samuel Žbogar qui concentre les fonctions européennes, RSUE et chef du Bureau de liaison de la Commission. Ce processus de « lisbonisation » a pris plusieurs mois pour se concrétiser, les États membres divergeant notamment sur la personnalité à désigner² et le titre du futur Représentant et de son « Bureau de Liaison » ou « Délégation ». La diplomatie européenne a donc choisi, fin décembre, l'ancien ministre des Affaires étrangères slovène, un ancrage régional qui devrait faciliter le lien entre l'UE et le dernier pays des Balkans entré dans la course européenne³. La mesure de son influence reste toutefois à trouver, si l'on se souvient des révélations du journal *Dnevnik*, qui avaient mis en lumière les interférences de l'ambassade des États-Unis dans la politique étrangère de la Slovénie, alors présidente de l'UE.

Comme chaque année, la Commission européenne a publié sa stratégie d'élargissement et les rapports de suivi des pays candidats. En ce qui concerne le Kosovo, elle a notamment souligné l'urgence de mettre en place un système électoral plus simple, conforme aux standards internationaux, a déploré la faible capacité de l'Assemblée à étudier les projets de loi, et a insisté pour que des efforts substantiels soient réalisés dans la lutte contre la corruption. Elle s'est également félicitée des réformes engagées dans les domaines-clés de l'agenda européen et des progrès de l'intégration de la communauté serbe vivant au sud de l'Ibër/Ibar, et s'est déclarée satisfaite du transfert de la surveillance des sites historiques et religieux à la police kosovare⁴. Au-delà de ce bilan, le rapport a fait date car la Commission a proposé l'ouverture du dialogue sur la libéralisation des visas avec le Kosovo, avant la fin de l'année. S'il s'agit là du début du processus, qui sera marqué par de nombreuses étapes précisées dans la feuille de route que le Kosovo attend avec impatience⁵, la perspective de pouvoir voyager en Europe sans visa a été saluée comme « l'un des plus grands succès depuis l'indépendance » par la ministre pour l'Intégration européenne, Vlora Çitaku⁶.

Reste le défi des institutions parallèles serbes, souligné par le rapport de la Commission. Les violences de l'été ont exacerbé les dissensions et aggravé le rapport de forces entre les Kosovars serbes et les instances européennes : en février, la population locale s'est opposée à l'intervention d'EULEX ciblant des trafiquants à Zubin Potok, qui a suscité « des actions de protestation et une hostilité envers EULEX et toute présence internationale »⁷ ; en mars, le conseil municipal de

¹ Voir notamment la chronique 2008 de l'auteur

² Miroslav Lajcak, diplomate de la Slovaquie, État qui n'a pas reconnu le Kosovo, a ainsi été écarté. En mai 2011, Fernando Gentilini a été nommé Représentant spécial de l'Union européenne par intérim, tout d'abord pour 3 mois, puis jusqu'à fin septembre.

³ Muhamet BRAJSHORI, « EU upgrades presence in Kosovo, appoints new representative », *Southeast European Times*, 23 décembre 2011

⁴ Pour plus de détails, voir le rapport de suivi de la Commission, *Kosovo (under UNSCR 1244/1999) 2011 Progress report, COM(2011) 666*, et les *Conclusions on Kosovo, COM(2011)666 final*, publiés le 12 octobre 2011

⁵ Voir la contribution de l'auteur aux actes du colloque « EU enlargement and state building in the Balkans: A comparative analysis » organisé à Sciences Po Dijon, le 12 avril 2011 – document disponible sur le site de l'auteur : <http://od.perrot.free.fr/index.php?category=mes-articles/>

⁶ Citée par Fatmir ALIU, « Kosovo Hails Promise of EU Visa Talks », *Balkan Insight*, 13 octobre 2011

⁷ « Rapport de la Haut-Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Secrétaire général sur les activités de la Mission État de droit menée par l'Union

Mitrovicë/Mitrovica a rompu toute coopération avec EULEX ; en avril, le recensement de la population a été boycotté ; à partir de l'été, le passage des véhicules EULEX tentant de se rendre au nord a été bloqué. L'UE s'inquiète de l'anomie propice au développement de troubles et de trafics dans la région, d'autant que plusieurs soldats internationaux ont été blessés dans les affrontements qui se sont poursuivis à l'automne. Ses représentants, au premier rang desquels la chancelière allemande Angela Merkel, ont donc exigé la dissolution des institutions parallèles, fustigeant des « structures radicales, (...) très puissantes criminelles, et multiethniques »¹ et ont fait pression sur la Serbie au moment de la négociation de son statut de candidat. Auprès du gouvernement du Kosovo, l'Union a insisté pour qu'il élabore un plan pour le nord ou, selon les termes du Directeur chargé des Balkans occidentaux à la Commission, d' « une vision pour le nord »². Réuni en décembre, le Conseil a à son tour rappelé l'importance de lancer une stratégie pour le nord du Kosovo en coopération avec la Commission.

A l'agenda 2012, la rédaction de ce plan s'ajoute à la poursuite du dialogue et la mise en œuvre des accords, la fermeture du Bureau civil international et la réorientation de la mission EULEX, les amendements à la Constitution et la tenue de nouvelles élections. Seront également au cœur des travaux la libéralisation des visas avec les pays de l'espace Schengen et la représentation du pays au sein des instances régionales. Pour avancer sur ces dossiers, Prishtinë/Priština bénéficiera du soutien de l'UE, pour qui la priorité est plus que jamais aux relations de bon voisinage et à la conciliation.

Webliographie

Rapports du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies au Kosovo en 2011 :

<http://www.un.org/Docs/sc/sgrep11.htm>

Rapport de suivi de la Commission européenne sur le Kosovo en 2011 :

http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2011_fr.htm

Rapport 2011 de Freedom House sur le Kosovo : <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/kosovo>

Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP) :

<http://www.operationspaix.net/operations-en-cours.html>

Courrier des Balkans / Kosovo :

http://balkans.courriers.info/spip.php?page=pays&id_mot=1&nompays=Kosovo

Autres publications de l'auteur : <http://od.perrot.free.fr/index.php?category=mes-articles/>

européenne au Kosovo », in *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2011/281, Conseil de Sécurité, New York, 3 mai 2011, annexe I, p14

¹ Interview du general Ehrard Bühler, *Tagesspiegel*, 4 août 2011

² « Mirel : New Vision Needed for Northern Kosovo », interview publiée par le *Balkan Investigative Reporting Network*, 17 octobre 2011