

Dangereux imbroglio kosovar : instabilité balkanique¹

Le Premier ministre du Kosovo, Agim Ceku, a demandé une date butoir pour le vote par le Conseil de sécurité des Nations unies d'une résolution sur l'indépendance de la province serbe. La Russie et d'autres pays s'y opposent toujours. Plus personne n'évoque une date précise. La situation est aussi bloquée qu'intenable.

C'est acquis. L'Union européenne, toujours en crise après le sommet européen de juin de la Constitution, se passera des éléments symboliques qui, aux yeux de certains, lui donneraient trop de visibilité sur l'espace continental ou sur la scène internationale. Dérisoire ? Mais dans le même temps, si le plan sur l'avenir du Kosovo présenté en février à l'ONU débouche sur le vote d'une résolution du Conseil de sécurité, cette entité située dans le sud de la Serbie mais en sécession de fait depuis des années², disposera de sa Constitution, de son hymne et de son drapeau. Vous avez dit symboles ? Ainsi va une Europe qui, depuis 15 ans, se défait autant qu'elle se construit.

Il était revenu à l'ancien président finlandais Matti Ahtisaari, l'émissaire spécial des Nations unies, d'assumer la lourde et impossible tâche de chercher un consensus entre Serbes et Kosovars. Et de rédiger, au bout de sa mission, un document qui parle de « *souveraineté sous surveillance internationale* »³. Et qui, prudemment, évacue l'accession immédiate à l'indépendance de ce territoire albanophone. Mais, comme attendu, le texte a ramené au premier plan les positions antagonistes qui opposent les deux principales parties concernées. Les dirigeants albanais ont réservé bon accueil à un projet qui va dans le sens de ce qu'ils souhaitent : une totale souveraineté. Les responsables serbes l'ont catégoriquement rejeté, en rappelant leur appui à une très large autonomie du Kosovo et leur refus d'une indépendance formellement proclamée. Des attitudes inconciliables, l'une qui reflète la volonté des Albanais, très largement majoritaires, d'aller vers une indépendance pleine et entière ; l'autre, qui rappelle que le Kosovo reste, pour les Serbes, l'un des symboles existentiels de leur nation⁴. Au point qu'un leader serbe prendrait de gros risques en se résignant à abandonner tout lien formel avec le Kosovo. Cela, même si, en privé, nombre de responsables à l'exception des ultranationalistes et des derniers fidèles de Milosevic, savent que le Kosovo ne sera plus jamais contrôlé par Belgrade.

Alors, quel avenir pour l'initiative de M. Ahtisaari ? Lors de sa publication, *Le Monde diplomatique* en évoquait une des principales faiblesses : « *L'honnêteté intellectuelle oblige à reconnaître que le texte de M. Ahtisaari n'est en rien un 'compromis' : il ne tient nul compte du raisonnement de Belgrade (...) Peut-être était-il impossible d'en trouver un. Il n'y a pas eu non plus de véritable négociation. Lors de la seule rencontre de haut niveau, organisée à Vienne le 24 juillet 2006, les deux parties se sont bornées à exprimer leurs positions respectives* »⁵. On en est là. Le bras de fer est donc engagé à l'ONU entre les partisans et les adversaires des propositions Ahtisaari.

¹ Analyse parue dans le N° 328 du *Journal du mardi*, 7 août 2007.

² Le Kosovo, peuplé à 90% d'Albanais, est administré par l'ONU depuis 1999, après une intervention armée de l'OTAN justifiée par la nécessité de mettre un terme à la répression serbe contre les séparatistes albanophones. La résolution 1244 de l'ONU, après l'intervention, prévoyait une « *autonomie substantielle* » pour le Kosovo, dans le cadre de la République serbe.

³ Cette tutelle, sans limitation de durée, serait confiée à un représentant civil international (ICR), représentant aussi l'Union européenne. Elle ne prendrait fin que lorsque le groupe de pilotage international (ISG), mandaté par le Conseil de sécurité le déciderait. Comme son correspondant en Bosnie-Herzégovine, l'ICR pourrait casser des lois ou démettre des responsables politiques.

⁴ En 1389, au cours de la bataille dite « du Champ des merles », les Turcs défont l'armée serbe. Le Kosovo est annexé à l'Empire ottoman.

⁵ « Indépendance du Kosovo, une bombe à retardement ». *Le Monde diplomatique*. Mars 2007.

« Cela suffit » ?

Au minimum, il faut constater que le processus connaît un temps mort. Toujours prompt à lancer des formules aussi percutantes qu'elles sont gratuites, mais peuvent l'aider à raffermir une popularité en chute libre dans le monde, George Bush s'était bien essayé à anticiper sur les événements le 10 juin en Albanie. Tel le pachyderme dans une fabrique de faïence, il a surtout réussi à perturber un peu plus les chancelleries et à démontrer la complexité diplomatique d'une question restée sans réponse depuis huit ans. Reçu en triomphe à Tirana, il s'est autorisé des accents dignes du général de Gaulle et de son fameux – mais si creux - « *Vive le Québec libre* ». Il faut savoir dire « assez », a asséné le président américain à un auditoire ravi, en finir avec « *un dialogue sans fin sur un sujet sur lequel nous avons déjà pris une décision* ». Il suffirait donc de décréter unilatéralement : « *Cela suffit, le Kosovo est indépendant.* » Mais quelques jours plus tard, et face aux menaces de veto russe au Conseil de sécurité, les capitales occidentales préconisaient une suspension des négociations sur le Kosovo. La dernière version du projet de résolution, préparée par la France, la Grande-Bretagne et ...les Etats-Unis parlait d'une pause de quatre mois dans les délibérations du Conseil. Une parenthèse censée être mise à profit par la Serbie et les Albanais du Kosovo pour tenter une fois encore d'en arriver à une solution négociée, cette quadrature du cercle à laquelle le médiateur de l'ONU n'est pas parvenu. En cas d'échec, le plan Ahtisaari serait mis automatiquement en œuvre, laissant à chaque pays le soin de se prononcer sur une éventuelle reconnaissance du Kosovo. Deux éléments qui conduiraient à l'indépendance pleine et entière. « Il faut « *donner quelque chose aux Kosovars* » pour éviter une reprise des violences, a commenté éloquentement un diplomate occidental, cité par *Le Monde*. Le gouvernement serbe a réagi en confirmant sa disponibilité à négocier « *toute sorte d'autonomie* » pour sa province dissidente, à condition qu'elle reste sous souveraineté serbe. Le Premier ministre kosovar, Agim Ceku, a déclaré sans surprise que « *les négociations sont terminées.* » Mais encore ?

Le jeu russe

En recevant début juillet Vladimir Poutine dans sa jolie propriété familiale de Kennebunkport, M. Bush, décidément adouci, espérait amadouer le président russe dans quelques dossiers délicats. Vain espoir. Il n'a en tout cas pas arraché à son collègue la moindre avancée vers un accord sur l'indépendance de la Serbie. C'est pour sortir de cette impasse que les grandes puissances tentent de gagner du temps. Non pas que qui que ce soit mise encore sur un illusoire rapprochement entre Serbes et Kosovars. Mais pour tenter de déterminer à quelles conditions la Russie cesserait de brandir sa menace de veto. Beaucoup estiment que Moscou veut avant tout monnayer un assouplissement – voire un abandon - de son soutien traditionnel aux Serbes. Ainsi, rappelait *Le Monde*, « *Avec la menace du veto, la Russie tient une carte qu'elle ne lâchera pas sans contreparties. Lesquelles ? C'est toute la question. Au-delà de la solidarité affichée entre peuples slaves et orthodoxes, le soutien des Russes aux Serbes a un prix : la coopération de Belgrade pour l'extension du réseau de Gazprom en Europe méridionale. L'abandon du veto a aussi un prix pour les Etats-Unis et l'Union européenne.* »⁶. Et le quotidien parisien risquait une liste des préoccupations tactiques de Poutine : « *Avec tous les Occidentaux, il est engagé dans un bras de fer sur la réduction des forces classiques en Europe dans le but de remettre en cause l'accord passé en 1999 à Istanbul. Des Européens, il veut obtenir des concessions assurant la place dominante de la Russie comme leur fournisseur d'énergie. A Washington, il veut arracher l'abandon de l'entrée de la Géorgie dans l'Alliance atlantique qui parachèverait 'l'encerclement' de son pays par l'OTAN.* » Des terrains où les intérêts des Européens et des Etats-Unis ne sont pas convergents : « *Les uns et les autres sont dans des situations différentes. Les Etats-Unis peuvent reconnaître unilatéralement l'indépendance du Kosovo sans grandes conséquences pour eux-mêmes. Outre le fait qu'ils sont divisés sur la question, les Européens, en revanche, se trouveraient dans une position difficile s'ils*

⁶ « Le prix du Kosovo », *Le Monde*, le 3 juillet 2007.

reconnaissent le Kosovo en l'absence d'une résolution des Nations unies. La présence de leurs forces sur le terrain et leur mission de 'surveillance' de la souveraineté kosovare n'auraient plus aucune base légale. » La diplomatie européenne, pour autant qu'elle existe, serait alors dans une position intenable. C'est en effet l'UE qui devrait exercer la tutelle internationale sur le nouvel Etat. D'où les multiples appels du pied de responsables européens répétant qu'une adhésion serbe à l'UE était envisageable en échange d'un renoncement définitif au Kosovo.

Effets en cascade

Tout cela, en tout cas, démontre une fois encore la difficulté d'un dossier à facettes multiples. Moscou invoque volontiers une « fraternité slavo-orthodoxe », réelle ou supposée. Mais elle est aussi bien décidée à regagner des positions sur l'échiquier international et de moins en moins encline à recevoir des leçons au moment où se durcit le bras de fer autour du bouclier spatial américain. « Il se constitue en ce moment un climat de guerre froide entre Washington et Moscou qu'on cherche à alimenter en utilisant cette vieille pomme de discorde que constituent les Balkans » estimait voici quelques semaines le politologue Bertrand Badie, « Moscou est évidemment à la recherche de points d'appui dans cette zone balkanique qui est parmi les plus américanisée du monde. » Et encore : « Les risques évidents de déstabilisation liée à une indépendance mal préparée suscitent des sympathies discrètes en faveur de la diplomatie russe. »

Celle-ci, en effet, met en garde contre les possibles effets en cascade d'une déclaration d'indépendance unilatérale. Pour elle, dans ce cas, la solution à la question kosovare devrait se baser sur des principes universels. Par exemple, pourquoi ne pas reconnaître l'aspiration à l'indépendance de la Transnistrie, province moldave pro-russe ? Les pro-indépendance peinent à convaincre que le Kosovo représente un cas spécifique – hors donc des pratiques courantes du droit international - qui ne pourrait pas faire jurisprudence (voir encadré : « des pour, des contre »). Et nombre de pays, sur les cinq continents, craignent un effet d'entraînement (comme l'Espagne face aux autonomistes basques ou la Slovaquie et sa minorité hongroise). Au sein de l'ancienne Yougoslavie elle-même, l'accession du Kosovo à l'indépendance risquerait d'ouvrir la boîte de Pandore. Les dirigeants de la *Republika Srpska* (entité serbe d'une Bosnie toujours divisée) voudront s'appuyer sur ce processus pour revendiquer leur droit à la sécession, voire à un rattachement à la Serbie. Celle-ci a quelques raisons de craindre un effet domino. Après le Monténégro hier, le Kosovo demain, pourquoi pas la Voïvodine, cette province autonome du nord du pays, après-demain ? D'autre part, comment le Kosovo envisagera-t-il son rapport à l'ensemble de l'environnement albanophone ? Comment réagiront les minorités albanaises dans les Etats limitrophes ? Et l'Albanie elle-même ?

Risques de sécession

Les autorités de la Macédoine voisine craignent un pourrissement de la situation qui pourrait raviver les tensions internes, six ans après les accords de paix passés avec la guérilla albanaise (les Albanais représentent un quart de la population du pays). Récemment, la police macédonienne a saisi d'importants stocks d'armes dans un village albanais, à Tunisevci, là même où avait débuté le conflit de 2001. Et l'on peut se demander si des mouvements de guérilla aux ambitions panalbanaises ne sont pas en train de se constituer. Il existe également des minorités serbes au Monténégro, en Grèce et en Serbie même où, dans la vallée de Presevo, vivent 100 000 albanophones qui parlent de cette région comme du « Kosovo oriental » et imaginent, pour nombre d'entre eux, un rattachement à un Kosovo indépendant. Le plan Ahtisaari ignore délibérément cette question.

D'autre part, dans la perspective d'un nouvel exode consécutif à la proclamation de l'indépendance du Kosovo, le Haut-Commissariat des Nations unies a érigé des camps en Macédoine et en Serbie pour y

accueillir des réfugiés serbes et d'autres minorités en fuite⁷. En effet, le document soumis à l'ONU parle de « multiethnicité » et de droits spécifiques pour les différentes communautés nationales et confessionnelles qui cohabitent sans s'entremêler. Il accorde une autonomie élargie aux Serbes du Kosovo – « décentralisation » et double nationalité. Mais personne ne croit trop que les Albanais acceptent une amputation de fait de leur territoire. Les responsables de la zone serbe du nord du Kosovo pourraient aller vers leur propre sécession, ce qui entraînerait de nouvelles violences entre radicaux des deux camps. Dans le secteur serbe, des préparatifs militaires seraient en cours pour défendre ce dernier réduit. Mais qu'advient-il des enclaves serbes disséminées ici et là et dont, parfois, les habitants ne peuvent se déplacer qu'en convois protégés par les soldats des Nations unies ? Si la situation actuelle est intenable, les propositions aujourd'hui sur la table, en reportant une série de problèmes et en ignorant le contexte régional – sans même parler d'une situation économique et sociale explosive - tiennent peut être de la fuite en avant. Et sont dès lors lourdes de nouvelles et dangereuses tensions, à la fois au Kosovo et dans l'ensemble des Balkans.

Le rapport Ahtisaari

Le rapport du médiateur de l'ONU sur le statut du Kosovo estime que « *l'indépendance sous supervision internationale est la seule option valable.* » « *Le maintien d'une administration internationale n'est plus tenable* » et « *la réintégration dans la Serbie n'est pas une option valable.* » Le Kosovo serait placé « *au cours d'une période initiale* » sous surveillance de « *personnels civils internationaux* » qui relèveraient de l'Union européenne, ainsi que d' « *une présence militaire* » de l'OTAN. Du coup, la résolution 1244 de l'ONU, qui préservait une certaine souveraineté de la Serbie, perdrait toute pertinence. Avec « *la poursuite de l'ambiguïté politique, la paix et la stabilité du Kosovo et de la région resteront en danger* » dit le rapport. Qui reconnaît que « *la capacité du Kosovo à relever seul les défis de la protection des minorités, du développement démocratique, du redressement économique et de la réconciliation reste limitée.* » La supervision internationale est « *particulièrement importante* » pour la protection des minorités, et notamment des « *Kosovars serbes qui continuent à vivre dans des conditions difficiles.* »

Des pour, des contre

Pour des raisons stratégiques, les Etats-Unis sont les principaux partisans du rapport Ahtisaari et de l'indépendance. Et apprécient une Europe toujours plus parcellisée et incertaine. Venu dans les Balkans « à la faveur » des guerres dans l'ex-Yougoslavie, les Américains ont conduit les forces de l'OTAN durant le conflit du Kosovo et ont installé des bases militaires dans la région. La plupart des Etats balkaniques sont désormais membres de l'OTAN ou envisagent de l'être.

La Russie s'oppose à l'indépendance, estimant qu'en ce cas, il s'agirait d'élargir les principes évoqués à l'ensemble des conflits en cours : Transnistrie (Moldavie), Abkhazie et Ossétie du Sud (Géorgie) qui veulent faire sécession. Américains et Européens affirment que le cas de Kosovo est unique, un « *one shot* ». D'où l'impasse. L'Union européenne parle officiellement d'une seule voix. Mais si Londres et Paris soutiennent le rapport Ahtisaari, la France insiste prudemment sur une « supervision vigilante » de la future indépendance. Et plusieurs pays, comme l'Espagne, la Grèce, Chypre ou la Slovaquie craignent un effet de contagion.

La Chine, pour les mêmes raisons, est sur les positions de Moscou et de Belgrade. D'autres pays concernés par le séparatisme s'opposent au rapport : l'Afrique du Sud, l'Indonésie, le Congo – membres non permanents du Conseil de sécurité -, le Ghana ou plusieurs pays d'Amérique du Sud.

⁷ Serbes et Roms ont massivement fui le Kosovo depuis 1999.