
Kosovo

Une indépendance supervisée

Odile Perrot

Octobre 2011

Centre franco-autrichien



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Le Centre franco-autrichien – un forum de réflexion sur l'Europe de demain

Fondé en 1978 sur l'initiative de Jacques Chirac et de Bruno Kreisky, le CFA travaille au renforcement des relations franco-autrichiennes en Europe ainsi qu'à la réflexion sur l'élargissement de l'Union européenne par l'organisation de colloques internationaux, de séminaires bilatéraux et de petits-déjeuners débats. Les activités de recherche, de secrétariat, de rédaction et de publication du CFA bénéficient du soutien du ministère autrichien des Affaires étrangères et internationales ainsi que du ministère français des Affaires étrangères et européennes.



ÖFZ - CFA
Salzgries 19/16
1010 Vienne – AUTRICHE
Tél. : +43 (0)1 533 89 27
Fax : +43 (0)1 533 89 27 10
Email : office@oefz.at
Site Internet : www.oefz.at

Directeurs de collection : Peter Jankowitsch, Hans Stark

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-86592-946-7
© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Odile Perrot est spécialiste de la question du Kosovo où elle a effectué une mission de Democratization Officer au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Elle consacre ses activités scientifiques à l'étude de la construction de la démocratie dans les Balkans. Elle est membre du Comité Kosovo à Paris, du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix de l'université du Québec et du comité de lecture de la revue *Est Europa*. Elle est codirectrice de la « Chronique politique et constitutionnelle des pays postcommunistes de l'espace balkanique » de la revue *Est Europa* et membre associée du Centre d'études des modes d'industrialisation (CEMI) à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) à Paris.

Résumé

Le Kosovo est considéré comme un « État indépendant sous supervision internationale » : en effet, la communauté internationale y joue un rôle inédit, celui de superviser et d'accompagner l'État dans son intégration à l'ensemble européen. Par exemple, la Constitution, la désignation du Représentant civil international, la création de la Force de sécurité du Kosovo (Kosovo Security Force, KSF) et des services de renseignement ainsi que la Cour constitutionnelle ont été créés sous supervision directe de la communauté internationale. Le Kosovo est membre de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI).

Pourtant, des problèmes tels que le clientélisme, la criminalité transfrontalière et un processus électoral défaillant inquiètent la communauté internationale et limitent la perspective d'une intégration européenne. La superposition des organes de supervision complique également leur mission de renforcement de l'État de droit ; ils font face à une remise en question de leur statut et à une certaine hostilité de la part de la population, qui critique également leur influence parfois trop importante.

De plus, le Kosovo constitue un cas d'exception auquel les programmes et instruments de supervision doivent constamment s'adapter, dans un contexte institutionnel et politique délicat lié notamment à un statut qui ne fait pas l'unanimité. Cela a conduit à un sentiment de discrimination et de déception et accru la *reform fatigue* chez les Kosovars, même s'ils restent eurooptimistes.

Enfin, il est certain que la question du rapprochement avec la Serbie reste cruciale pour l'Union européenne (UE), qui espère qu'un tel rapprochement convaincrat les États membres n'ayant pas reconnu le Kosovo de s'associer aux programmes communautaires.

Sommaire

INTRODUCTION	4
LA CONSTRUCTION ETATIQUE SOUS EGIDE INTERNATIONALE	6
La prévalence de l'autorité internationale.....	6
Des priorités imposées	7
La nébuleuse institutionnelle	10
LA PERSPECTIVE EUROPEENNE A L'EPREUVE DES DISSENSIONS.....	16
Des mécanismes adaptés à une situation bloquée.....	16
Un dialogue initié et facilité par l'UE.....	19
LES « ANALYSES DU CFA »	23
LE CFA.....	24

Introduction

La naissance de la République du Soudan du Sud, qui a rejoint l'Organisation des Nations unies (ONU) en juillet 2011, illustre l'implication de la communauté internationale dans les trajectoires de construction d'un État. De la même façon, les indépendances du Monténégro (2002) et du Timor-Leste (2006) ont été accompagnées, encadrées et balisées par l'Union européenne (UE) et les Nations unies. Au Kosovo, l'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) associée à la mise en place d'une Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) a annoncé le passage à la démocratie, mais la détermination politique du territoire n'a pas été précisée. En votant la résolution 1 244 du 10 juin 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies a opté pour un statut hybride qui plaçait la province *de jure* sous souveraineté yougoslave et *de facto* sous autorité onusienne. L'objectif de création étatique a ainsi été dissocié de la normalisation démocratique, posée comme préalable à l'indépendance. Le Kosovo est alors entré dans le *xxi*^e siècle sous le signe de la paix, garantie par le « néoprotectorat¹ » de l'ONU chargé d'établir des structures d'auto-administration provisoires. C'est également sous l'égide des Nations unies que se sont déroulés les pourparlers sur le statut conduits en 2006 par l'envoyé spécial Martti Ahtisaari. Définitivement clos le 10 mars 2007, ils ont débouché sur une Proposition globale de règlement, qui a été approuvée par Prishtinë/Priština² mais rejetée par Belgrade, et a divisé les membres du Conseil de sécurité. Les tentatives d'arbitrage d'une troïka américano-russo-européenne n'ont pas non plus permis de trouver un compromis et c'est avec le soutien d'une partie seulement des États occidentaux que le Kosovo a déclaré son indépendance, le 17 février 2008³.

Pour ne pas avoir été consensuelle, l'indépendance n'en a pas moins été accompagnée de l'organisation d'un contrôle international. La déclaration de l'Assemblée du Kosovo accepte les condi-

1 J. Batt et D. Lynch, *What is a "Failing State", and When is it a Security Threat?*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, novembre 2004, « Bulletin », n° 12, p. 9.

² Les orthographes albanaise et serbe seront indiquées pour chaque localité.

³ Les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Turquie ont reconnu le nouvel État dès le lendemain. Fin 2008, 53 pays l'avaient reconnu.

tions du plan Ahtisaari et invite une présence internationale chargée de superviser sa mise en œuvre, ainsi qu'une mission civile européenne d'État de droit⁴. Elle marque l'évolution du rôle de la communauté internationale, qui n'est plus de contrôler et d'administrer le territoire, mais d'accompagner et de « superviser » le nouvel État pour assurer son intégration dans l'ensemble européen.

4 Déclaration d'indépendance du Kosovo, 17 février 2008, paragraphe 5, document disponible sur le site de l'auteur, <<http://od.perrot.free.fr/index.php?category=plus-dinformations-sur-le-kosovo>>.

La construction étatique sous égide internationale

La République du Kosovo est née dans un cadre très particulier, strictement balisé par les chancelleries internationales, qui ont défini une « indépendance sous supervision internationale » définissant les équilibres de pouvoir entre les instances locales et internationales. Cette émergence étatique inédite se caractérise par une souveraineté que limitent les prérogatives internationales. Elle s'appuie sur la prévalence de l'autorité internationale définissant les priorités d'action du gouvernement et s'articule autour de plusieurs agences formant une nébuleuse institutionnelle qui délimite une « souveraineté entre guillemets⁵ ».

La prévalence de l'autorité internationale

La spécificité de la trajectoire de transformation politique du Kosovo est marquée par l'empreinte de la communauté internationale dans la dynamique de construction étatique. Tout d'abord, la Constitution, entrée en vigueur le 15 juin 2008, met en œuvre l'« indépendance supervisée » définie par le plan Ahtisaari, qui a été placé au sommet de la hiérarchie des normes. En outre, ce sont les internationaux qui ont présidé à la genèse et à la promulgation de la loi fondamentale. La Constitution a été préparée par les services juridiques de l'ONU assistés d'experts occidentaux, approuvée par le représentant civil international, qui a certifié la conformité du texte avec le plan Ahtisaari, puis adoptée par les institutions kosovares.

À la tête du Bureau civil international, qui est chargé de superviser la mise en œuvre du plan Ahtisaari et conseille les institutions kosovares dans l'élaboration de lois dans des domaines précis, le représentant civil international est l'autorité suprême pour ce qui est de l'interprétation de toutes les questions civiles du plan Ahtisaari. Sa

5 J. Rupnik, « Kosovo », dans « Les enjeux internationaux », émission de radio diffusée sur *France Culture* le 10 juin 2008.

position ne peut être contestée, alors même qu'il ne dispose d'aucune légitimité populaire puisqu'il est désigné par le groupe de pilotage international. Ce dernier est composé de 25 États favorables à l'indépendance⁶. Il se réunit régulièrement pour prendre la mesure des progrès effectués et décider des priorités à traiter. Lors de la réunion du 12 juillet 2011, il s'est félicité de l'élection de la présidente Atifete Jahjaga après « une période d'incertitude politique⁷ » et a encouragé le gouvernement à poursuivre le dialogue avec la Serbie.

Outre sa position prédominante, le représentant civil international est doté de moyens d'action non négligeables⁸. Il possède la capacité juridique et peut annuler une loi adoptée par les institutions kosovares s'il estime que celle-ci est contraire aux dispositions prises pour la mise en œuvre du plan Ahtisaari. En outre, il peut sanctionner ou démettre tout responsable qui ne respecterait pas la Proposition globale ou ferait obstruction à son travail et/ou à celui de la mission européenne. Il intervient enfin dans la nomination de différents responsables, tels que les juges internationaux et procureurs et le gouverneur de la Banque centrale. La nomination de ce dernier est toutefois contestée par les juges européens, qui soupçonnent le représentant civil international d'avoir fait pression sur le panel chargé de choisir le nouveau gouverneur. L'exercice du pouvoir du représentant est ainsi contesté par une autre instance chargée de la supervision, au moment même où le Bureau dresse le bilan de ses réalisations.

Des priorités imposées

Les progrès accomplis et les tâches restant à exécuter sont évalués à l'aune d'un agenda défini par le plan Ahtisaari. Mise en place des municipalités dites « décentralisées » et de leurs équipes, assistance au fonctionnement de la Cour constitutionnelle, création de la Force de sécurité du Kosovo (Kosovo Security Force, KSF), préparation des plans de protection du patrimoine culturel et religieux, lancement du processus de privatisation et démarcation des frontières avec les pays voisins ont constitué le programme des agents du Bureau civil international.

Parmi ces impératifs, le projet de décentralisation implique la mise en place de six communes dites décentralisées, car elles dis-

6 Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie.

7 Cité par P. Collaku, « Kosovo Urged to Complete Plan », *Balkan Insight*, 13 juillet 2011.

8 Voir le chapitre XIV de la Constitution et l'annexe IX du plan Ahtisaari.

posent d'un « haut degré d'autonomie locale⁹ » garantissant la représentation des minorités, la protection de leurs droits et le maintien des relations avec Belgrade. Le Bureau civil international a pris en charge cette dévolution sur mesure à Graçanicë/Graçanica, Kllokot-Vërbovc/Klokot-Vrbovac, Ranillug/Ranilug, Mitrovicë/Mitrovica, Partes/Parteš et Novobërdë//Novo Brdo. Même si sa réalisation a rencontré des résistances¹⁰, le programme est aujourd'hui quasiment achevé. La supervision internationale a ainsi prolongé l'œuvre d'institutionnalisation du pluralisme national de la société politique et de construction de la « démocratie communautaire »¹¹. Reste toutefois la municipalité de Mitrovicë/Mitrovica, où s'affrontent les intérêts divergents des acteurs politiques. C'est en effet dans le Nord du Kosovo que se cristallisent les conflits de souveraineté entre le nouvel État, désormais soucieux de préserver son intégrité territoriale, et son voisin, auquel il était autrefois rattaché. Dans un contexte de fragmentation spatiale et de reconnaissance partielle, la délimitation des frontières a été confiée à la supervision du Bureau civil international. Prishtinë/Priština et Skopje ont ratifié l'accord sur leur frontière commune en octobre 2009 et, si les pourparlers n'ont pas encore abouti avec le Monténégro, l'annonce de la future reconnaissance de la minorité monténégrine dans la Constitution du Kosovo devrait faciliter les relations avec Podgorica.

Les priorités d'action du Bureau civil international répondent à la nécessité de construire un État modèle dans la protection des minorités afin d'inciter d'autres pays à reconnaître l'indépendance. De l'aveu de certains membres du Bureau, l'avis favorable de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance¹² a rendu la tâche plus facile. La prise en main de la gestion des affaires publiques par les autorités kosovares participe également de cette construction. Depuis 2008, de nouvelles institutions ont été créées, parmi lesquelles la KSF, le service de renseignements et la Cour constitutionnelle. En juin 2010, le Kosovo est devenu le 186^e membre du FMI et a intégré le groupe de la Banque mondiale. Mais le népotisme et la corruption qui gangrènent la vie politique ternissent le tableau. La présence internationale s'inquiète, ici comme ailleurs, des

9 *Constitution of the Republic of Kosovo*, 15 juin 2008, article 124.

10 À Novobërdë//Novo Brdo, par exemple, les Kosovars serbes n'ont pas participé au scrutin pour désigner une équipe municipale mixte.

11 M.-J. Domestici-Met, « La mission d'administration provisoire du Kosovo : les limites d'une gestion de substitution », in R. Mehdi (dir.), *La Contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, Paris, Pédone, 2002, p. 125.

12 Le 22 juillet 2010, la Cour a conclu que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'avait violé ni le droit international général, ni la résolution 1 244 du Conseil de sécurité.

pratiques de clientélisme et de l'« alliance entre la sphère politique et la criminalité transfrontalière¹³ ».

La légalité du processus électoral elle-même est remise en cause, depuis les nombreuses irrégularités rapportées par les observateurs internationaux et certains organismes locaux¹⁴. Sans les réactions de ces derniers, le test démocratique des premières élections depuis l'indépendance aurait été plus que mitigé. Pourtant, le Kosovo a d'autant plus besoin de donner des gages de bonne gestion que son statut ne fait pas l'unanimité au sein de l'UE¹⁵ et des Nations unies¹⁶. En visite officielle en France en mai 2011, le ministre des Affaires étrangères a souligné qu'il œuvrait tout particulièrement pour la signature de conventions bilatérales et de nouvelles reconnaissances¹⁷. La participation de représentants kosovars aux sommets internationaux tels que la réunion des États d'Europe centrale à Varsovie, en mai 2011, ou la cérémonie célébrant le 150^e anniversaire de l'unité italienne, participent de ce volontarisme. L'État utilise également les leviers des accords de coopération bilatérale qui concourent à la reconnaissance pour « s'affirmer comme sujet politique¹⁸ ».

Après plus de trois ans de supervision internationale, le groupe de pilotage a annoncé que le plan Ahtisaari avait été mis en œuvre et que la restructuration du Bureau civil international serait lancée¹⁹. À dater du 1^{er} septembre 2011, les antennes régionales sont fermées, exceptée celle de Mitrovicë/Mitrovica, et le Bureau pourrait fermer ses portes fin 2012. Cette décision ne signifie pas pour autant la fin de la supervision internationale, qui est orchestrée par plusieurs instances.

13 D. Reljić, cité par V. Džihic et H. Kramer, *Kosovo After Independence. Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?*, Fondation Friedrich-Ebert, Berlin, juillet 2009, « Internationale Politikanalyse », p. 13.

14 Pour une analyse des dernières élections législatives, voir O. Perrot, « Le Kosovo d'une coalition à l'autre », *Diploweb*, mars 2011, <<http://diploweb.com/Le-Kosovo-d-une-coalition-a-l.html>>.

15 Cinq États membres n'ont pas reconnu le Kosovo : Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne.

16 Aujourd'hui, 77 États sur 193 ont reconnu la République du Kosovo.

17 E. Hoxhaj, « State-Building Process in Kosovo », conférence à l'Ifri, Paris, 31 mai 2011.

18 M. Kullashi, ambassadeur du Kosovo en France, « Sorties de guerre : le Kosovo », dans « Cultures Monde », émission de radio diffusée sur *France Culture* le 21 avril 2011.

19 Douzième rencontre de l'International Steering Group pour le Kosovo, 8 février 2011, Bruxelles, paragraphe 8.

La nébuleuse institutionnelle

La superposition des organes de supervision est le fruit d'une situation diplomatique délicate, dont il n'a été possible de sortir que par des « arrangements temporaires²⁰ » satisfaisant tous les membres du Conseil de sécurité. Si le plan Ahtisaari prévoyait le départ de la MINUK et l'arrivée d'une mission européenne civile, l'opposition de la Russie à toute formule impliquant la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo a poussé le secrétaire général à proposer une solution médiane : la « reconfiguration²¹ ». Le principe était que la MINUK serait maintenue, mais ne conserverait qu'une présence symbolique, et que la mission européenne d'État de droit serait neutre vis-à-vis de la reconnaissance de la République du Kosovo. Le rôle opérationnel de l'UE a été affirmé, mais la mission serait déployée « sous l'autorité générale de l'ONU, conformément à la résolution 1 244 (1999), sous l'égide de l'ONU et la direction [du] représentant spécial²² ». C'est donc pour contourner l'impasse sur la scène diplomatique que la nébuleuse institutionnelle actuelle a été échafaudée.

Actuellement, huit instances sont présentes au Kosovo, comme le montre le schéma ci-dessous. Le Bureau civil international, on l'a vu, est un projet conjoint des pays qui ont reconnu l'indépendance du Kosovo ; le rôle de l'Union européenne est affirmé avec la mission « État de droit » EULEX-KOSOVO, le Bureau de liaison de la Commission européenne, le représentant spécial et l'envoyé spécial pour le Nord. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), auparavant chef de file du pilier « Institutions démocratiques et élections », occupe aujourd'hui une place secondaire, tout comme la mission des Nations unies (MINUK) qui assure une présence résiduelle, principalement dans le Nord. La Force pour le Kosovo (Kosovo Force, KFOR) est toujours chargée de la sécurité du territoire, conformément à la résolution 1 244²³. Nombre de ses tâches sont progressivement transférées aux instances kosovares de

20 Représentant spécial du secrétaire général, cité dans le rapport de l'International Crisis Group, *Kosovo's Fragile Transition*, Londres, 25 septembre 2008, « Europe Report », n° 196, p. 16.

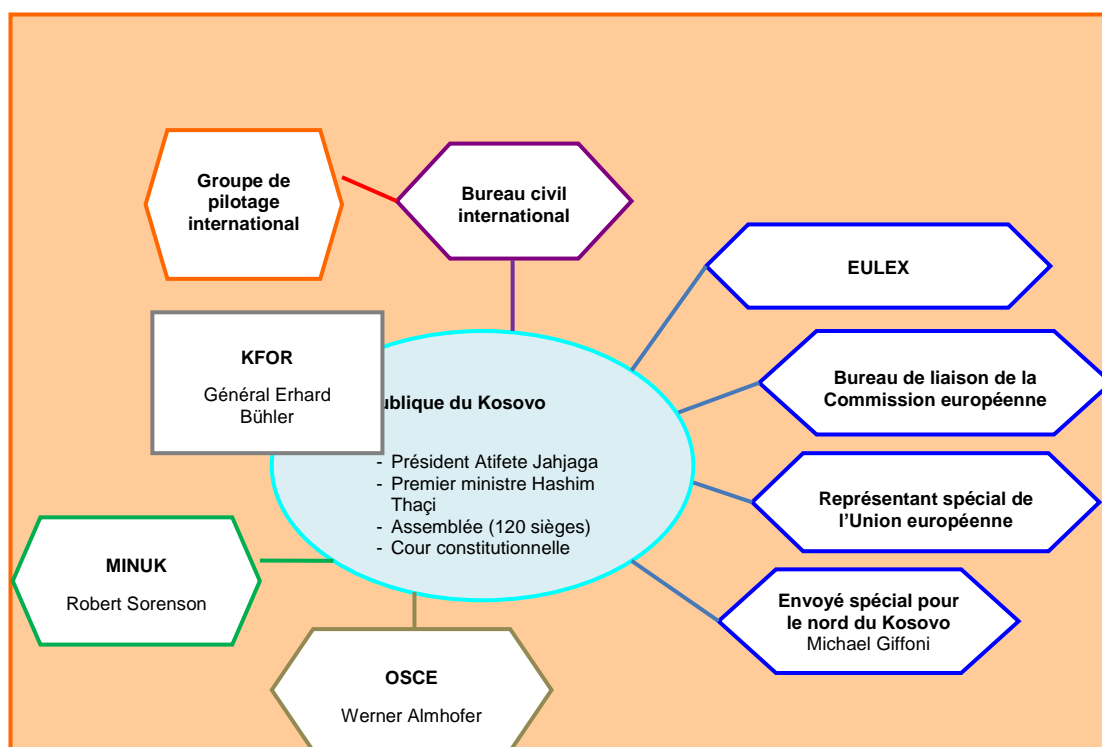
21 Pour une analyse de la reconfiguration en 2008, voir la « Chronique 2008 » de l'auteur sur le Kosovo, publiée dans la *Revue d'études politiques et constitutionnelles de l'Europe de l'Est*, université Montesquieu-Bordeaux IV, Bruylant/Fondation Varenne, disponible sur le site de la revue *Est Europa* : <<http://www.est-europa.univ-pau.fr/est-europa-la-revue/archives/revue-detudes-politiques-et-constitutionnelles-est-europeennes-2008-2010.html>>.

22 *Rapport du secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo*, S/2008/458, New York, Conseil de sécurité des Nations unies, 15 juillet 2008, p. 10. La formule est restée inchangée depuis et est reprise dans tous les rapports du secrétaire général sur le Kosovo.

23 Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1 244/99, 10 juin 1999, paragraphe 9.

police (Police du Kosovo – Kosovo Police Service, KPS) et de sécurité (KSF)²⁴. Ses effectifs ont été progressivement réduits²⁵, mais il s'agit moins d'un départ annoncé que d'une restructuration. L'accent est mis sur la sécurité dans le Nord du Kosovo, qui reste « un sujet d'inquiétude²⁶ », comme l'ont montré les incidents de juillet 2011.

Figure 1. La nébuleuse institutionnelle du Kosovo sous supervision internationale



© Odile Perrot

La mission européenne EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) est la plus grande mission civile jamais lancée dans le cadre de la PESD/PSDC²⁷. Elle a été créée par une action commune du Conseil des ministres, adoptée le 4 février 2008, et son mandat a récemment été renouvelé jusqu'en juin 2012. Elle est dirigée par Xavier Bout de Marnhac, ancien commandant de la KFOR, et est composée de 2 700 agents, dont 1 600 internationaux :

24 La KFOR a déjà confié à la police du Kosovo la protection du monument de Gazimestan et celle du monastère de Gračanica, ainsi que la surveillance de la frontière avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM).

25 En juin 1999, la KFOR comptait 48 000 hommes ; ils n'étaient plus que 18 000 hommes cinq ans plus tard et sont aujourd'hui un peu plus de 6 000.

26 Entretien avec un représentant de la KFOR, Kosovo, octobre 2010.

27 Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est devenue la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

principalement des policiers, des douaniers et des magistrats, venant de l'UE (hors Chypre), de Norvège, de Suisse, de Croatie et de Turquie. Un peu moins de 100 Américains et Canadiens participent également à la mission, qui s'avère plus occidentale que strictement européenne.

EULEX est une mission technique et spécialisée qui vise à accompagner le Kosovo dans son effort de construction d'un État de droit. Son rôle n'est pas de gouverner ni de diriger, mais de « guider, superviser et conseiller les institutions kosovares, tout en conservant un certain nombre de pouvoirs exécutifs limités²⁸ », ce qui a été résumé en trois lettres : MMA, pour *monitoring, mentoring, advising*. Cette nature technique de la mission a été mise en avant dans le contexte délicat de l'après-indépendance, quand de longues tractations ont précédé son déploiement effectif sur tout le territoire. EULEX ne se prononce donc pas quant à la détermination politique du territoire kosovar ; elle opère dans le cadre *status neutral* des Nations unies, sur l'insistance de la Russie qui se déclare, non sans humour, « *status critic*²⁹ ».

Pour soutenir les efforts de Prishtinë/Priština dans le renforcement de l'État de droit, EULEX a participé à l'élaboration et à l'examen de nombreuses lois, portant notamment sur la réforme judiciaire et le Code pénal, la loi antiterroriste et antimafia. La spécificité de la justice d'EULEX est d'être « [intégrée] au système judiciaire local³⁰ ». Les juges conseillent et encadrent leurs collègues locaux, mais aussi siègent avec eux. Ils travaillent sur des affaires liées à la criminalité organisée et aux crimes de guerre. En mars 2011, ils ont ouvert le procès de deux anciens commandants de l'Armée de libération kosovare (UÇK) – Sabit Geci et Riza Alija – ainsi que le « procès Bllaca », du nom d'un ancien membre repentini des services secrets du SHIK. EULEX a également ouvert une enquête préliminaire à la suite de la publication du rapport du Conseil de l'Europe, rédigé par le sénateur Richard Marty, qui met en cause des dirigeants du Kosovo dans un réseau de criminalité organisée reposant sur le trafic de stupéfiants, le trafic d'organes et le meurtre³¹. Parallèlement, la procédure a progressé dans l'affaire avérée de trafic d'organes à échelle internationale, celle de la clinique *Medicus*, où un haut représentant du ministère de la Santé kosovar a été mis en accusation pour crime organisé et exercice illégal de la médecine.

28 Présentation de la mission sur son site, <<http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>>.

29 Entretien avec un représentant d'EULEX, Prishtinë/Priština, octobre 2010.

30 C. Charpentier, « La coopération judiciaire au Kosovo : réformes à l'est », *Gazette du Palais*, n° 330-331, 26-27 novembre 2010, p. 42.

31 Le rapport et la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont disponibles sur le site de la PACE, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13281>.

En matière de lutte contre la corruption, EULEX a perquisitionné le ministère des Transports et la résidence du ministre Fatmir Limaj dans le cadre d'enquêtes sur des appels d'offres concernant la construction de routes. Aujourd'hui député, l'ex-ministre est également sous le coup d'une enquête pour crimes de guerre, dont les progrès dépendront de la décision de la Cour constitutionnelle concernant l'immunité des députés. Elle 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, de complicité d'abus de pouvoir et d'incitation à la falsification de documents officiels. Mais si son volontarisme en matière de lutte contre la corruption a été apprécié, la lenteur des procédures et le sentiment que les « gros poissons » ne seront jamais jugés ont motivé des critiques répétées à l'égard de la mission³².

Surtout, les difficultés d'EULEX à étendre son action au Nord, où l'anomie risque de créer une partition de fait, pousse de plus en plus de représentants politiques et civils à s'interroger sur son utilité. Le problème est que la Mission n'est pas parvenue à imposer une justice mixte à Mitrovica ni à contrôler les trafics aux postes frontières 1 et 31. Pourtant, les effectifs ont été augmentés et une unité spéciale de lutte contre la criminalité organisée a été constituée³³. Plusieurs actions ont été tentées, à l'exemple de l'intervention de février 2011 ciblant des trafiquants à Zubin Potok, qui a toutefois suscité « des actions de protestation et une hostilité envers EULEX et toute présence internationale³⁴ ». Dans ces conditions, la marge d'action de la mission européenne est étroite, d'autant qu'elle doit compter avec l'aboulie des responsables politiques internationaux soucieux des équilibres régionaux et de la stabilité.

L'originalité de la supervision internationale est d'avoir pensé sa stratégie de sortie en même temps que son établissement. Les différents organes ont ainsi été créés pour une période indéterminée mais limitée. Le Bureau civil international a, on l'a vu, entamé son retrait. Le mandat d'EULEX est renouvelable tous les deux ans et ses membres envisagent leur travail dans le sens du transfert des compétences et responsabilités³⁵. Afin de rationaliser la présence euro-

32 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/>.

33 Voir le communiqué de presse d'EULEX, « Task Force Mitrovica in Action », 8 mars 2011, <<http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000278.php>>.

34 « 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 européenne au Kosovo », in *Rapport du secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo*, S/2011/281, New York, Conseil de sécurité des Nations unies, 3 mai 2011, annexe I, p. 14.

35 Entretiens avec des représentants d'EULEX, Prishtinë/Priština, octobre 2010.

péenne, la fonction du **représentant spécial de l'Union européenne** (RSUE) devrait quant à elle être fusionnée avec celle du chef du Bureau de liaison de la Commission européenne. Auparavant, les postes de RSUE et représentant civil international étaient assumés par la même personne, Pieter Feith, créant une situation quelque peu schizophrénique dès lors que les objectifs de l'UE et du Bureau divergeaient. Aujourd'hui, ces postes sont scindés³⁶ et la nomination d'une personnalité à la tête du Bureau de liaison représentant également l'UE est attendue à l'automne. Ce processus de « lisbonisation » a toutefois besoin, pour se concrétiser, du consensus des États membres, qui divergent sur le nom du « Bureau de liaison » que certains préféreraient appeler « Délégation ». La question du statut freine ainsi la refondation de la présence européenne.

Si la supervision internationale s'inscrit volontairement dans le temporaire, exception est faite avec le **Bureau de liaison de la Commission européenne** qui est voué à rester, puisqu'il prépare l'intégration du Kosovo à l'ensemble européen, et l'accompagnera au-delà. Le Bureau fournit une aide financière à une large échelle. Son double mandat inclut la gestion de l'Instrument de préadhésion (IPA) qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007³⁷ et couvre tous les pays candidats (Croatie, ARYM, Turquie) et candidats potentiels (Albanie, Bosnie, Monténégro, Serbie et Kosovo), ainsi que la gestion du processus de préadhésion sur la base du Processus de stabilisation et d'association. Le Bureau ressortit à la dynamique communautaire d'intégration et gère notamment l'harmonisation des procédures d'obtention de visas. Il est l'un des maillons essentiels de la stratégie de l'UE, qui consiste à permettre le désengagement international par l'engagement européen.

À cette nébuleuse s'ajoute la **MINUK**, dont la présence exaspère les citoyens, hostiles à une mission qui s'éternise et représente un déni de l'indépendance. Désormais retranchés hors de la ville, voire derrière un mur bardé de graffiti à Mitrovica, les membres de la MINUK reconnaissent que « le problème est qu'on ne [les] aime pas³⁸ ». Le mandat de la Mission se résume alors à effectuer des missions de bons offices entre les municipalités serbes du Sud et Prishtinë/Priština, à assurer une présence internationale au Nord et à faciliter la représentation extérieure du Kosovo vis-à-vis des États n'ayant pas reconnu l'indépendance. Sa participation à des initiatives économiques régionales au nom de Prishtinë/Priština est plus problématique. D'un côté, elle permet au Kosovo d'être accepté à des réunions où siègent des États refusant de l'accueillir en tant qu'État,

36 Fernando Gentilini a été nommé jusqu'à fin septembre 2011.

37 L'IPA a réuni toutes les aides à la préadhésion antérieures (PHARE, ISPA, SAPARD, instrument de préadhésion pour la Turquie, instrument financier pour les Balkans occidentaux, CARDS) en une seule.

38 Entretien informel avec un membre de la MINUK, Prishtinë/Priština, octobre 2010.

de l'autre elle entraîne des conflits de représentation. Peu « enthousiastes³⁹ » à l'idée de partager leur fauteuil avec la MINUK, les responsables kosovars préfèrent souvent le laisser vide.

Enfin, même si elles ne relèvent pas directement de la supervision internationale, les **ambassades** ont une influence qui dépasse les sphères diplomatique et culturelle. Elles 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. Au premier rang d'entre elles, l'ambassade américaine a acquis une visibilité indéniable, en particulier lors de la crise politique de l'automne 2010 déclenchée par la démission du président Fatmir Sejdiu. Si l'ascendant des conseillers américains auprès des ministres est ancien, l'omniprésence de l'ambassadeur Christopher Dell a suscité des inquiétudes sur ce que l'initiative Vetëvendosje, représentée au Parlement, a appelé la « Dellocratie ». La polémique a resurgi lors des affrontements de juillet 2011, Belgrade reprochant 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.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des acteurs occidentaux joue un rôle important au Kosovo et, si les moyens des États-Unis sont sans commune mesure avec ceux de leurs alliés, la capacité d'attraction de l'UE est indéniable. Dans une région où seul le leadership de Bruxelles saurait être accepté, l'Europe est à la fois l'espace à intégrer, la puissance régulatrice et normative, le portefeuille et le facilitateur du dialogue pour l'avenir.

39 Dans son rapport au Conseil de sécurité, le secrétaire général a souligné le « manque d'enthousiasme des autorités du Kosovo à l'égard du rôle de facilitation joué par la MINUK » : *Rapport du secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, S/2011/43*, New York, Conseil de sécurité, 18 janvier 2011, p. 11.

La perspective européenne à l'épreuve des dissensions

Intégré à la perspective européenne au même titre que les autres pays des Balkans depuis le Conseil européen de décembre 2007, le Kosovo bénéficie d'une présence européenne multiple qui accompagne autant le processus de construction étatique que celui d'association européenne. Mais il est confronté à une situation institutionnelle et politique délicate, qui limite la réalité de sa perspective européenne. Cette qualité étatique fragmentée nécessite sans cesse d'innover pour adapter les programmes à la situation particulière du Kosovo, qui n'est pas reconnu par tous les États membres. Elle pose surtout un problème à l'Union, dont la politique de l'élargissement nécessite l'accord de tous et pour qui la normalisation des relations entre Prishtinë/Priština et Belgrade est devenue une priorité.

Des mécanismes adaptés à une situation bloquée

La perspective européenne du Kosovo a été réaffirmée par les responsables européens à plusieurs reprises mais, cinq États membres n'ayant pas reconnu la nouvelle République, l'UE a dû faire preuve d'ingéniosité dans les termes employés comme dans les instruments mis en œuvre. Ainsi, le service de la Commission chargé des « affaires du Kosovo » (Kosovo Issues Unit) a été créé sous une appellation évitant la référence directe à l'État, et de nombreux mécanismes propres au pays ont été conçus pour dépasser le dissensus des 27.

Pour l'essentiel, il s'agit des mêmes instruments que ceux proposés aux autres pays des Balkans, n'étaient les précautions lexicales visant à exclure une reconnaissance implicite. Après le *Stabilisation and Association Tracking Mechanism* (SATM), le *Stabilisation and Association Processus Dialogue* a été lancé en janvier 2010. Il s'articule autour de réunions plénières et sectorielles réunissant la Commission et le gouvernement. Ses champs d'action reflètent les priorités de l'UE : État de droit, lutte contre la corruption, réformes de l'administration publique et coopération. Le but est que le Kosovo monte dans le train des réformes, même si l'établissement de

relations contractuelles avec l'UE, qui nécessite l'accord de tous les États membres, n'est pas possible pour le moment. Cela dit, pour être habiles, ces circonvolutions prudentes ont nécessité de longues discussions qui, de l'avis des acteurs kosovars et européens, font perdre beaucoup de temps et d'énergie.

Les divergences sur le statut se cristallisent sur la référence à la résolution 1 244 dans le nom du Kosovo. Depuis 1999, il est d'usage de citer la périphrase du « Kosovo au sens de la résolution 1 244/99 » dans les documents officiels. Mais, depuis 2008, les pays ayant reconnu la République du Kosovo s'impatientent et, dernièrement, la Grande-Bretagne a préféré bloquer le renouvellement des Mesures commerciales autonomes (MCA) favorisant le libre accès au marché de l'Union, le texte ne faisant pas clairement référence à la République du Kosovo. Les MCA ne s'appliquent donc plus au Kosovo, où citoyens comme responsables politiques ont de plus en plus de mal à accepter les contradictions d'un « protectorat européen *soft* »⁴⁰ qui les relègue et les isole des autres pays de la région.

Ce sentiment de discrimination s'est accru depuis que le régime des visas a été levé pour tous les ressortissants des Balkans⁴¹, sauf ceux du Kosovo. En octobre 2009, la Commission a proposé d'explorer la possibilité d'établir un accord commercial avec le Kosovo et de lancer un processus de dialogue sur les visas dans la perspective d'une éventuelle libéralisation⁴². Le but était d'inciter les autorités kosovares à mettre en œuvre les réformes nécessaires afin de ne pas laisser le Kosovo « à la traîne⁴³ ». Deux ans ont passé et, malgré les avancées reconnues⁴⁴, le Kosovo attend toujours la « stratégie des visas » – l'équivalent kosovar de la feuille de route⁴⁵. Le ministère pour l'Intégration européenne a donc pris l'initiative d'établir sa propre stratégie sur la base des instructions fournies aux autres pays des Balkans. L'enjeu est à la fois symbolique et politique car, sans être une étape vers l'adhésion, la libéralisation des visas

40 V. Surroi, *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: The Beginning of a New Road*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris/Bruxelles, septembre 2010, « ISS Opinion », p. 2.

41 Les ressortissants de l'ARYM, du Monténégro et de la Serbie peuvent voyager en Europe sans visa depuis décembre 2009 ; ceux d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine depuis décembre 2010.

42 Commission européenne, *Kosovo – Vers la concrétisation de la perspective européenne*, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, Bruxelles, 14 octobre 2009, p. 4.

43 *Ibid.*, p. 14.

44 La loi sur les réadmissions a été adoptée le 25 juin 2010 et près de 20 accords bilatéraux ont déjà été signés. Le plan d'action a été approuvé par la Commission en septembre 2010 et 3,5 millions d'euros ont été alloués au programme de 2011 pour faciliter les retours.

45 Les feuilles de route pour la libéralisation des visas fournissent des conseils sur des questions telles que la sécurité des documents, la lutte contre la criminalité organisée, les migrations et la sécurité des frontières.

est devenue un marqueur européen aux yeux des populations attirées par l'Europe et un argument électoral pour les élites politiques. Du côté de l'UE, l'obstacle ne ressortit pas, une fois n'est pas coutume, au statut du Kosovo mais au « désarroi vis-à-vis du potentiel migratoire du Kosovo⁴⁶ ». Parce qu'il est devenu une zone de transit pour migrants venant d'Afghanistan ou d'Irak, via la Turquie, le Kosovo cristallise les inquiétudes des pays européens, échaudés par l'arrivée mal contrôlée des demandeurs d'asile en provenance de Macédoine et de Serbie. La Commission est toutefois consciente du risque de créer « deux classes de citoyens en Europe du Sud-Est⁴⁷ », voire de faire du Kosovo un « ghetto⁴⁸ », et pourrait proposer d'ouvrir le dialogue sur les visas avant la fin de l'année.

Le rapport de suivi de la Commission est également attendu à cette période. Sa publication constitue chaque année un événement et, l'an dernier, le rendez-vous a même été marqué par une présentation pédagogique comique dans la série kosovare *Kafeneja Jonë*. Rendu public le 9 novembre 2010, le dernier rapport s'est félicité de la mise en place de structures importantes, telles que le ministère pour l'Intégration européenne, et de l'adoption de lois essentielles pour améliorer ou réformer le système judiciaire, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les douanes et le contrôle de la frontière avec l'Albanie, tout en soulignant que des efforts restaient à concrétiser. Surtout, la Commission a déploré le manque de conviction politique de la part des dirigeants pour mener à bien certaines réformes.

L'effritement de la mobilisation de la classe politique concerne tous les pays candidats et caractérise l'attitude inédite de responsables réticents à engager les réformes imposées par l'UE. Contrairement aux précédents élargissements à l'est qui ont bénéficié d'un consensus politique fort sur l'adhésion, la *reform fatigue* a gagné les Balkans. Cela se traduit par l'incapacité de la classe politique d'Albanie à résoudre la crise politique ouverte après les élections législatives de 2009. En Bosnie-Herzégovine, les injonctions européennes n'ont pas non plus convaincu les responsables de mener à

46 Mouvement européen albanais, *Visa Liberalisation. Implications of a Proposal*, Tirana, septembre 2009, « Policy Paper », n° 2, p. 10.

47 « Petition against Visa Policy of the European Union – Petition gegen Visa-Politik der Europäischen Union », 9 septembre 2009, <<http://www.balkangoeseurope.eu/?p=12>>.

48 Voir la contribution de l'auteur dans le cadre de la table ronde « The Benefits of a Plan for Visa Liberalisation in Kosovo? », lors du colloque « EU Enlargement and State Building in the Balkans: A Comparative Analysis » organisé par l'association Bourgogne Balkans Express à Sciences Po Dijon le 12 avril 2011 (actes en cours de publication).

bien la réforme constitutionnelle⁴⁹. Au Kosovo, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre, notamment sous l'impulsion du ministère pour l'Intégration européenne, mais la législation relative à l'État de droit, la lutte contre la corruption – à laquelle la Commission accorde une attention plus « précoce⁵⁰ » – et la criminalité organisée est insuffisante. Certaines mesures vont même à l'encontre des recommandations communautaires, tel le texte sur les marchés publics entré en vigueur en décembre 2010.

Or, les exigences de l'UE sont de plus en plus élevées. Aux critères de Copenhague se sont ajoutés ceux de Zagreb, du nom du premier sommet UE-Balkans, en 2000, qui a introduit les critères de stabilisation que sont la coopération du pays candidat avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le respect des accords de paix, la politique de coopération régionale, ainsi que le respect de l'État de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé. Plus récemment, la Commission a mis l'accent sur la « capacité de mise en œuvre » des réformes législatives au-delà de la simple adoption des lois, ce qui implique un effort sur les capacités de l'administration et de la justice. Malgré ces défis, les Kosovars restent les plus eurooptimistes de la région⁵¹, tout en sachant que, tant qu'il n'y aura pas consensus parmi tous les États membres, les étapes formelles vers l'adhésion seront inaccessibles. Ce blocage propre à l'UE a motivé le lancement d'un processus de dialogue entre la Serbie et le Kosovo.

Un dialogue initié et facilité par l'UE

L'idée d'améliorer les relations entre le Kosovo et la Serbie par des pourparlers « techniques » n'est pas neuve, mais c'est la décision de Belgrade de présenter une résolution à l'Assemblée générale des Nations unies pour réagir à l'avis de la CIJ qui a permis qu'elle aboutisse. L'UE, inquiète de l'orientation prise par le projet de résolution serbe, est intervenue pour en modérer le contenu et un texte plus conciliant a été soumis à l'Assemblée, le 9 septembre 2010. Tout d'abord, la résolution 64/298 ne condamne pas la déclaration d'indépendance du Kosovo et exclut clairement le statut de futurs

49 R. Coussot, « Chronique politique et constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine », *Est Europa*, 2011, <<http://www.est-europa.univ-pau.fr/est-europa-en-ligne/articles-en-ligne/numero-en-preparation.html>>.

50 V. Rey, chef-adjoint de l'unité Information et Communication de la DG Élargissement, débat « L'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux », organisé à la Maison de l'Europe à Paris, le 3 juin 2010.

51 Selon les rapports 2008, 2009 et 2010 du Gallup Balkan Monitor, *Insights and Perceptions: Voices of the Balkans*, près de 90 % de la population sont favorables à l'adhésion à l'UE.

pour parler. Ensuite, elle appelle au lancement d'un dialogue, « facteur de paix, de sécurité et de stabilité dans la région⁵² », sous l'égide de l'UE. L'objectif est de ramener Belgrade et Prishtinë/Priština à la table des négociations pour conclure des accords « techniques » (énergie, eau, télécommunications, état civil, etc.) afin de « favoriser la coopération, d'avancer sur le chemin menant à l'Union européenne et d'améliorer les conditions de vie des populations ». La priorité est aux relations de bon voisinage et à la conciliation, et non plus aux démarches hostiles et à la crispation, car l'UE a besoin de rallier les cinq États membres qui n'ont pas reconnu le Kosovo. Elle cherche à démontrer les bonnes relations entre la Serbie et le Kosovo pour dépasser les divisions internes qui freinent le processus d'association de l'Union avec le Kosovo. Le dialogue est ainsi l'instrument de résolution d'un conflit qui divise les États membres et mine le projet européen dans les Balkans.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'inquiétude des représentants européens face aux affrontements de l'été 2011. Le 2 juillet, à l'issue de la cinquième réunion du dialogue⁵³, les représentants kosovars et serbes se sont mis d'accord sur la reconnaissance des diplômes, l'accès aux registres d'état civil et la mobilité des personnes. Ces accords ont été salués comme une première étape encourageante. Mais, peu de temps après, le refus de Belgrade de discuter de la libre circulation des marchandises a raidi les positions. Rappelons que, à la suite de la proclamation de l'indépendance du Kosovo, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine ont décrété un embargo sur les produits marqués du cachet des douanes de la République du Kosovo (remplaçant celui de la MINUK), en dépit de l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE). En provoquant la suspension du dialogue, l'attitude de la Serbie, qui pourrait obtenir le statut de candidat à l'UE en octobre 2011, a été perçue comme « une manœuvre⁵⁴ ». Le gouvernement kosovar a alors décrété un embargo réciproque sur les produits en provenance de Serbie⁵⁵ et, pour l'exécuter, a lancé une opération de police spéciale aux deux postes frontières du Nord où le transit de marchandises n'est plus contrôlé depuis 2008, Jarinje et Brnjak. La population locale serbe a vivement réagi, érigeant des barricades pour bloquer les accès et brûlant le poste de Jarinje. Les forces kosovares ont dû se retirer et la KFOR a repris le contrôle des postes frontières, tout en ouvrant les négociations avec les représentants serbes et kosovars.

52 Voir le texte de la résolution disponible sur le site de l'Assemblée, <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/64/PV.120&Lang=F>>.

53 Les équipes kosovares, menée par le vice-Premier ministre Edita Tahiri, et serbe, menée par Borko Stefanović, se sont rencontrées le 8 mars, le 28 mars, le 15 avril, les 17-18 mai et le 2 juillet 2011.

54 Entretien avec un officiel kosovar, Paris, août 2011.

55 Est également appliquée une taxe de 10 % aux produits en provenance de Bosnie-Herzégovine.

Le 5 août au soir, un accord a été trouvé : la KFOR devait assurer le contrôle de la zone jusqu'à mi-septembre 2011, dans l'espoir que la reprise du dialogue, prévue pour le 5 septembre, permettrait de résoudre la question. Seuls les véhicules particuliers, les camions de moins de 3,5 tonnes et les convois humanitaires pourront entrer au Kosovo ; une équipe mixte de policiers kosovars sera présente à Brnjak (mais pas à Jarinje), l'embargo commercial décrété par le Kosovo sera maintenu, les barricades devront être levées et le train Belgrade-Prishtinë/Priština sera contrôlé par la KFOR, EULEX et le KPS. Cet accord provisoire a ramené le calme, mais il s'agit d'une paix temporaire qui ne saurait être durable tant que la question du Nord n'est pas close.

À court terme, l'incertitude porte sur l'assentiment des Kosovars serbes, dont certains représentants ont accusé Belgrade de « trahison ». Reste enfin à trouver un compromis sur le cachet des douanes des produits du Kosovo, dont se chargerait peut-être le secrétariat de l'ALECE. La suspension du dialogue a ainsi servi de catalyseur aux conflits de souveraineté alimentés par un litige plus ancien – l'embargo sur les produits kosovars – qui plonge ses racines dans un problème de fond – le contrôle du Nord. Reprise du dialogue, nomination du représentant européen, rapport de suivi et immunité des parlementaires : l'agenda de la rentrée est d'autant plus pressant qu'il s'ajoute aux dossiers cruciaux que sont la libéralisation des visas, la représentation du Kosovo au sein des instances régionales et le contrôle du Nord.

Conçue pour accompagner la transformation étatique du Kosovo, la supervision internationale est aujourd'hui réorganisée pour donner plus de liberté mais aussi plus de responsabilités aux autorités kosovares. Cette évolution a été présentée comme un « signe de confiance⁵⁶ » de la part de la communauté internationale, qui attend du Kosovo qu'il poursuive ses efforts. La supervision internationale encadre ainsi la construction d'un État clé du projet européen de stabilité régionale. Mais la dynamique de l'UE avance au rythme des États membres qui la constituent et, si les 27 s'accordent sur la perspective européenne du Kosovo, cette solidarité se fissure dès qu'il s'agit du statut. Territoire à la souveraineté disputée, État à la reconnaissance morcelée, le Kosovo est au cœur des divisions internes de l'UE et est devenu un élément de cristallisation des rapports de force sur la scène internationale. Dans ces conditions, la Commission et le Parlement font le pari d'avancer autant que possible dans les réformes en attendant que la normalisation des relations entre Prishtinë/Priština et Belgrade convainque les cinq membres qui n'ont pas reconnu le Kosovo d'associer pleinement le

56 « ICO to Restructure its Presence in Kosovo Region », communiqué d'information, BCI, Prishtinë/Priština, 26 juin 2011, <http://www.ico-kos.org/ico/data/Image/110626_RO_closures_EN.pdf>.

pays aux programmes communautaires⁵⁷. Douze ans après l'arrivée de la MINUK et plus de trois ans après l'indépendance, l'ambition étatique du Kosovo et le projet de concert européen semblent se rejoindre.

57 Colloque « EU Enlargement and State Building in the Balkans: A Comparative Analysis » organisé par l'association Bourgogne Balkans Express à Sciences Po Dijon le 12 avril 2011.

Les « Analyses du CFA »

Le Centre franco-autrichien (CFA) lance en octobre 2011 sa nouvelle collection des « Analyses du CFA ». Cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Europe centrale et des Balkans : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Analyses du CFA » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. Elles sont accessibles sur le site Internet du CFA, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le CFA

Fondé en 1978 sur l'initiative de Jacques Chirac et de Bruno Kreisky, le Centre franco-autrichien (CFA) travaille au renforcement des relations franco-autrichiennes en Europe ainsi qu'à la réflexion sur l'élargissement de l'Union européenne par l'organisation de colloques internationaux, de séminaires bilatéraux et de conférences.

Le CFA permet depuis de nombreuses années aux responsables politiques, aux acteurs de la vie économique, culturelle et universitaire issus de France et d'Autriche, mais aussi d'États d'Europe centrale et orientale, de nouveaux membres de l'UE et de pays candidats, ainsi qu'à des représentants des institutions européennes, de se rencontrer et de proposer ensemble des solutions possibles aux grands problèmes européens contemporains.