

N° 316

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée du 18 au 22 avril 2004 en Serbie-et-Monténégro,*

Par MM. Jean-Marie POIRIER et Didier BOULAUD,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantienne, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Du 18 au 22 avril dernier, une délégation de votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, composée de M. Jean-Marie Poirier, vice-président de la commission et de M. Didier Boulaud, s'est rendue en Serbie-et-Monténégro (Belgrade, Podgorica, puis Pristina et Mitrovica au Kosovo).

A Belgrade et Podgorica, la délégation a pu s'entretenir avec les responsables de l'Etat commun de Serbie-et-Monténégro, né officiellement en février 2003, ainsi qu'avec les autorités politiques de chacune des deux républiques constitutives.

Lors de son séjour au Kosovo, la délégation s'est d'abord rendue à Mitrovica, théâtre de graves affrontements interethniques, en mars dernier, et principale cité de la zone placée, dans le cadre de la KFOR, sous la responsabilité du commandement militaire français de la Brigade Multinationale Nord-Est. Après avoir rencontré les militaires français sur le principal site sensible de la ville, le pont d'Austerlitz, et s'être entretenu avec le Général Michel et les membres de son état-major, la délégation s'est rendue à Pristina, capitale de la province. Elle y a eu des entretiens avec les responsables de la mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) et les responsables politiques des institutions provisoires kosovares, en particulier M. Rexhepi, Premier ministre.

Il s'agissait, pour votre délégation, dans le cadre de cette brève mission, d'apprécier la situation politique prévalant dans ces deux républiques que l'Union européenne a convaincues, en février 2002, de demeurer liées l'une à l'autre dans une structure commune –l'Etat commun de Serbie-et-Monténégro– plutôt que de laisser libre cours aux tentations séparatistes manifestées au Monténégro. Présenté par l'Union européenne comme une condition et un préalable à une adhésion à terme de ces deux républiques au sein de la famille européenne, l'Etat commun n'en reste pas moins fragile et précaire, dans son fonctionnement comme dans le soutien politique dont il bénéficie. Sa marche vers l'Union, encadrée par le processus d'association et de stabilisation, s'avère difficile tant est complexe l'évolution politique de la Serbie, tant demeure forte la tentation d'indépendance au Monténégro, tant enfin les réformes économiques, sociales et juridiques nécessaires sont considérables, singulièrement en Serbie (dont on attend également une

évolution dans sa coopération avec le TPIY et dans son attitude sur le dossier kosovar).

La récente élection de M. Boris Tadic à la présidence serbe est un signe d'espoir. Elle témoigne du désir d'une majorité de la population de sortir son pays de l'isolement et de la marginalisation internationale, de s'engager sur la voie européenne, avec les promesses qu'elle comporte et les sacrifices qu'elle impose.

La situation actuelle du Kosovo et les incertitudes sur son devenir viennent ajouter à la complexité régionale. Les violents événements de mars 2004 ont marqué une profonde rupture, jetant le doute sur l'action conduite depuis près de cinq ans par la communauté internationale, en général, et la MINUK, en particulier, et augmentant la défiance entre les différents acteurs nationaux et internationaux. Perçue comme une stratégie d'attente, la démarche suivie par les internationaux a généré dans la population et chez les responsables albanais des impatiences et des frustrations de tous ordres aggravées par une situation économique délétère.

Le principe de mise en œuvre de « normes avant le statut » avec un rendez-vous au milieu de 2005 pour aborder le cœur du problème, à savoir l'avenir du Kosovo, n'a fait qu'apaiser provisoirement, sans les supprimer, ces éléments négatifs qui pourraient resurgir à l'occasion des prochaines élections législatives du 23 octobre 2004.

Vos rapporteurs remercient M. Hugues Pernet, ambassadeur de France en Serbie-et-Monténégro qui, avec ses collaborateurs à Belgrade et Podgorica a permis le parfait déroulement de la mission autour d'un programme de travail particulièrement riche. De même tiennent-ils à exprimer leur gratitude au général Yves Michel, alors commandant de la Brigade multinationale Nord-Est (BMNE) et à son Etat-Major pour l'accueil réservé à votre délégation à Mitrovitsa ainsi qu'à MM Gérard Sallier, responsable du Bureau de liaison français au Kosovo, et son adjoint M. Daniel Ratier pour la densité des informations recueillies sur la situation de la province .

## **I. LA SERBIE-ET-MONTÉNÉGRO : FRUIT D'UNE VOLONTÉ EUROPÉENNE**

A l'égard de la Serbie et du Monténégro, l'Union européenne a manifesté une double ambition : d'une part impliquer ces deux composantes de l'ex-République fédérale de Yougoslavie (RFY) dans le processus d'association et de stabilisation, pour permettre son rapprochement progressif vers l'Union en vue d'une adhésion à terme et, d'autre part, « geler » la tendance séparatiste manifestée par le Monténégro et préserver à tout prix une structure commune. Ces deux approches sont, depuis la chute du régime de Milosevic et le Sommet de Zagreb fin 2000, étroitement liées dans la politique de l'Union à l'égard de ce qui, grâce à son engagement résolu, est devenu l'Etat commun de Serbie-et-Monténégro.

La préservation d'une entité commune n'allait pas de soi après l'éclatement de l'ex-Yougoslavie consacré par les indépendances successives de la Slovénie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Macédoine. Les Monténégrins avaient manifesté dès 1996 leur double volonté d'ouverture vers l'Occident et de se détacher, à leur tour, du dernier carré de la survivance yougoslave.

La politique de l'Union en faveur d'un Etat commun a répondu à plusieurs enjeux. Au premier rang d'entre eux, la préservation de la stabilité régionale, déjà mise en péril lors de la guérilla du printemps 2001 en Macédoine à laquelle les accords d'Ohrid, co-parrainés par les Européens et les Etats-Unis ont permis de mettre un terme. A la même période, des troubles avaient éclaté dans la région de Présévo au sud de la Serbie, où la communauté albanaise est largement majoritaire, entraînant sous supervision internationale la conclusion d'un plan de règlement (plan Covic) reconnaissant des droits nouveaux à la majorité albanaise.

Dans ce contexte, alors même que la pacification n'était pas encore acquise en Macédoine, la volonté monténégrine d'une indépendance unilatérale, exprimée en 2002, n'aurait pas manqué de fragiliser de nouveau la région.

En second lieu, il s'agissait aussi, pour l'Union européenne, de « gagner du temps » sur l'agenda kosovar. Une indépendance monténégrine prématurée n'aurait pu être analysée dans la province, toujours *de jure* sous souveraineté serbe, comme un signal pour son propre avenir, au moment où la mission de reconstruction politique, économique et sociale confiée à l'ONU n'en était qu'à ses débuts.

Enfin, il n'est pas exclu que, aux yeux des européens, le maintien du Monténégro dans une structure qui permette d'en contrôler l'évolution dans le domaine très sensible du crime organisé- ait aussi pesé dans la détermination de l'Union à obtenir la création de l'Etat commun.

L'évolution des Balkans occidentaux, et en particulier de l'ex-RFY devenue l'Etat commun de Serbie-et-Monténégro, a été l'un des points d'application prioritaires et concrets de la politique extérieure et de sécurité de l'Union européenne. Celle-ci s'est, depuis le sommet de Zagreb en 2000, très largement impliquée dans la région, politiquement et financièrement, en définissant un cadre –le processus d'association et de stabilisation–, et un outil d'assistance financière : CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation).

Le processus de stabilisation et d'association est au cœur de la politique de l'Union en faveur de chacun des pays concernés et se fonde sur les conditionnalités de Copenhague liées aux réformes démocratiques, économiques et institutionnelles, complétées par celles de Zagreb, relatives à la coopération et à la réconciliation régionales. Le Sommet Union européenne-Balkans occidentaux de Thessalonique le 21 juin 2003 a confirmé et précisé les enjeux de la politique de l'Union européenne à l'égard de ces pays : « *l'avenir des Balkans est dans l'Union européenne* ». A eux, en contrepartie, de relever le grand défi que représente l'adoption des normes européennes. Le Processus de stabilisation et d'association (PSA) a été également confirmé comme cadre au rapprochement vers l'Union, jalonné pour chacun des pays d'un examen annuel, fondé sur les rapports de la Commission.

**Les accords de stabilisation et d'association  
– Sommet de Zagreb, 2000 –**

Ce processus est la pièce maîtresse de la politique de l'Union à l'égard des Balkans occidentaux. Il prélude à des accords d'association et de stabilisation (ASA) par lesquels l'Union européenne propose à ces pays l'établissement progressif d'une zone de libre-échange, un rapprochement de leurs législations dans plusieurs domaines de l'acquis communautaire, en particulier dans le marché intérieur, une coopération renforcée dans le domaine « justice et affaires intérieures ».

**Une approche conditionnelle :**

Plusieurs conditions sont requises pour l'ouverture de négociations d'un ASA : elles concernent les réformes démocratiques –séparation des pouvoirs, indépendances des juges et des médias, loi électorale–, respect des droits de l'homme et des minorités, retour des réfugiés, réformes économiques, coopération régionale, auxquelles s'ajoute la coopération avec le TPIY en application de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité.

C'est à la Commission qu'il revient d'évaluer périodiquement les progrès réalisés par chaque pays concerné. Le dernier rapport relatif à la Serbie-et-Monténégro, sur le résultat de l'étude de faisabilité d'un ASA, lancée en septembre 2003 et dont la conclusion positive serait le préalable à l'ouverture de négociations proprement dite, a abouti au report de toute décision, dans l'attente de nouveaux progrès.

### « L'accord de partenariat »

Après le sommet de Thessalonique (juin 2003), l'Union a proposé d'engager avec les pays des Balkans occidentaux et donc avec la Serbie-et-Monténégro un partenariat destiné à faciliter, intensifier, accélérer ses progrès pour remplir ses obligations. Ce partenariat débouche sur un « plan d'action » pour accélérer l'application concrète des objectifs de l'ASA.

Cependant, en juin 2004, de tous les pays des Balkans occidentaux, seule la Serbie et Monténégro n'avait pas encore avancé dans ce processus. A ce jour, le pays n'a donc encore aucun lien contractuel avec l'Union.

S'agissant de la constitution de l'entité de Serbie-et-Monténégro, le rapport de juin 2001 du Conseil sur l'examen du processus de stabilisation et d'association exprimait ainsi, pour ce qui était encore la RFY, la priorité consistant à « résoudre les questions des futures relations constitutionnelles entre la Serbie et le Monténégro, (...) l'objectif étant de redéfinir d'un commun accord leurs relations dans un cadre fédéral renouvelé qui soit conforme aux principes démocratiques ».

### ***A. LE « CADRE FÉDÉRAL RENOUVELÉ » : L'ETAT COMMUN DE SERBIE-ET-MONTÉNÉGRO***

L'accord de Belgrade, conclu en mars 2002 entre Serbes et Monténégrins, a été suivi un an plus tard de la signature d'une **charte constitutionnelle** établissant l'Etat commun et ses institutions.

A Belgrade, les responsables serbes d'une part, et monténégrins de l'autre, ont signé, en présence du Haut Représentant, M. Solana, un accord de principe « concernant les relations entre la Serbie et le Monténégro au sein de l'Union d'Etats ». Des éléments institutionnels y étaient mentionnés avant l'élaboration programmée d'une charte constitutionnelle adoptée un an plus tard : un parlement monocaméral, un président élu par le Parlement, un conseil des ministres comportant cinq portefeuilles, enfin un tribunal constitutionnel et administratif.

Le rôle actif et décisif de l'Union européenne est mentionné dans l'accord, en tant que « superviseur » des réformes attendues, en particulier dans le domaine économique et commercial. Ainsi est-il précisé que les Etats membres sont responsables du fonctionnement sans entraves d'un marché commun « y compris la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ».

Une « *disposition relative à la révision* » prévoit qu'après trois ans<sup>1</sup> les Etats membres seront autorisés, si l'un ou l'autre le souhaite, à engager une procédure de « *retrait de l'Union* ».

## 1. La constitution de l'Etat commun

La charte constitutionnelle prévoit que l'Etat commun proclamé le 4 février 2003 est composé de deux républiques –la Serbie et le Monténégro– qui forment une union aux structures très lâches. L'Etat commun a seul la personnalité internationale. Ses objectifs sont notamment le respect des droits de l'homme, l'intégration aux structures européennes, l'établissement d'une économie de marché et d'un marché commun entre les deux républiques.

Le **Parlement commun** comprend 116 députés –91 de Serbie et 35 du Monténégro. Ils ont été élus pour deux ans, le 3 mars 2003, au suffrage indirect par les membres du parlement fédéral sortant et ceux des parlements de Serbie et du Monténégro. Leur élection pour quatre ans au suffrage universel direct est prévue en 2005.

La charte attribue au Parlement commun des compétences restreintes qui couvrent la défense, l'international, la définition des frontières de l'Etat, la libre circulation des biens et des personnes, les relations économiques extérieures (en principe) et l'élaboration du budget commun sur proposition du Conseil des ministres.

Le **Président de l'Etat commun** est élu pour quatre ans par le Parlement. Il représente l'Etat commun, préside le Conseil des ministres, promulgue les lois et convoque l'élection du Parlement. Il est responsable devant ce dernier.

Le **Conseil des ministres** comprend cinq ministres : affaires étrangères, défense, relations économiques extérieures, relations économiques intérieures, droits de l'homme et minorités. Ces ministres sont proposés par le Président et investis pour quatre ans par le Parlement. Le Conseil « élabore et conduit la politique de Serbie-et-Monténégro en accord avec la politique commune établie et les intérêts des Etats membres ». Il est responsable devant le Parlement. Depuis la constitution du gouvernement, l'un des principes posés par la Charte, selon lequel le Ministre de la défense et celui des affaires étrangères sont issus chacun d'une des deux républiques, n'est pas respecté : les deux titulaires sont en effet serbes.

---

<sup>1</sup> Une différence d'interprétation s'est fait jour quant au point de départ de ce délai : accord de Belgrade (2002) ou création officielle de l'Etat commun (2003), les Monténégrins faisant valoir la première option

Une **Cour de Serbie-et-Monténégro** règle les conflits de compétences, juge de la conformité des lois communes et républicaines avec la Charte constitutionnelle. Elle traite des requêtes individuelles en dernier recours en cas de violation des droits garantis par la Charte.

Un **Conseil suprême de défense** réunit le Président de l'Etat commun avec les présidents des deux républiques. Il exerce le commandement en chef des armées et prend ses décisions, par consensus, dans le cadre de la stratégie de défense définie par le Parlement.

Le socle institutionnel du nouvel Etat est donc très réduit. La charte constitutionnelle comporte par ailleurs certaines lacunes. Ainsi, le Conseil des ministres ne comporte pas de portefeuille de l'Intérieur alors même que c'est l'Etat commun qui a la responsabilité du contrôle des frontières, de la politique d'asile et des questions de visas, toutes compétences finalement attribuées au ministère des minorités ethniques et nationales de chaque république. Par ailleurs, un certain nombre de compétences anciennement fédérales ne sont pas reprises par l'Etat commun, comme la Banque nationale ou les douanes, consacrant ainsi l'existence de deux espaces douaniers, en contradiction avec les prescriptions de la Commission européenne dans la perspective de l'établissement d'un marché commun entre les deux républiques.

L'Etat commun, dès sa création, voulue par l'Union européenne comme cadre à la réforme de chacune des deux composantes, est aussi placé sous le signe de la précarité. Qu'advient-il en 2005 ou 2006, date de la clause de rendez-vous sur la poursuite, ou non, de l'expérience, d'autant que l'Etat commun apparaît davantage subi que désiré, dépourvu de véritable soutien politique ?

## **2. Un Etat commun subi, sans réel soutien politique**

Pour les responsables monténégrins, l'Etat commun n'est pas sans mérites : il a permis d'établir des relations inédites avec la Serbie, sans rapport avec ce qui avait cours dans le cadre de la défunte Yougoslavie. Il permet à chacun des Etats membres un niveau significatif de souveraineté par rapport à l'autre et autorise une réelle autonomie diplomatique. Par ailleurs, la relative « surreprésentation » du Monténégro au sein des instances communes, sans commune mesure avec sa population et son poids économique, ainsi que la possibilité d'organiser un référendum après trois années d'expérience, sont autant d'éléments de satisfaction.

Pour autant, les critiques ne manquent pas : le coût budgétaire induit par l'Etat commun paraît excessivement lourd à un pays qui n'entend pas contribuer, par exemple, à l'entretien d'une armée commune et qui se passerait



d'ailleurs volontiers de toute capacité de défense qui irait au-delà de la simple sécurité intérieure.

Mais c'est surtout à l'aune du rapprochement avec l'Union européenne que la pertinence de l'Etat commun est appréciée. Or, à cet égard, plus d'un an après l'adoption de la charte constitutionnelle et après la laborieuse conclusion du « plan d'harmonisation économique », la déception l'emporte à Podgorica : la Commission européenne a reporté le résultat de l'étude de faisabilité, première étape vers la négociation d'un accord d'association et de stabilisation. Or, l'acceptation résignée de l'Etat commun n'a guère eu pour seul ressort que la facilitation promise du rapprochement avec l'Union. Au lieu de cela, l'Etat commun apparaît surtout comme une charge budgétaire inutile, un frein dans le rapprochement de chacune des composantes vers l'Union, –chaque république partie s'estimant « l'otage » des lenteurs de l'autre dans le processus.

Globalement plus positif, l'état d'esprit, en Serbie, s'inscrit cependant dans la même logique : présenté comme une condition préalable au rapprochement vers l'Europe, l'Etat commun est, à cet égard, vécu comme un obstacle. La négociation du plan d'harmonisation a été difficile et fut, en Serbie, aussi l'occasion de faire porter à l'Etat commun la responsabilité du retard dans le rapprochement vers l'Europe. La Commission européenne est par ailleurs critiquée pour ses exigences, alors même que l'établissement d'un marché commun intérieur, fondé sur les « quatre libertés » est à la base de la création de l'Etat commun et figure explicitement dans l'accord de Belgrade.

Or, pour l'Union européenne, singulièrement pour la Commission, la mise en œuvre du marché commun reste à faire malgré la conclusion du plan d'action. Pour justifier le report de toute décision positive dans l'enclenchement du processus de stabilisation et d'association avec la Serbie-et-Monténégro, elle dénonce notamment le maintien de législations économiques différentes, d'instruments commerciaux et de systèmes douaniers spécifiques, « *comme autant d'obstacles à la libre circulation des biens, des capitaux, des services et, dans une moindre mesure, des personnes* ».

L'Etat commun souffre donc tout à la fois de faiblesses institutionnelles et d'un manque de soutien politique.

La création de l'Etat commun de Serbie-et-Monténégro n'est pas le fruit d'une volonté des peuples concernés, mais résulte d'une volonté constante de l'Union européenne. L'acceptation de cette structure par les populations –qui n'ont pas été appelées à se prononcer, ni par l'élection ni par référendum– et par leurs responsables politiques, ne s'est faite que dans l'espoir d'un rapprochement accéléré vers l'Union européenne. Sur ce plan, rien de concret ne s'est produit tant il reste de conditions à remplir : conditions économiques, juridiques, politiques, sans oublier, singulièrement, pour la

Serbie, la coopération avec le TPIY et son soutien attendu aux efforts de la communauté internationale pour une évolution du Kosovo.

Ce statu quo dans les relations de la Serbie-et-Monténégro avec l'Union européenne reflète la conditionnalité des accords de stabilisation et d'association. Il reste que, si cette situation devait perdurer, la pertinence de l'Etat commun comme tremplin privilégié vers l'Europe s'en trouverait politiquement affaiblie et fragiliserait davantage l'Etat commun. Celui-ci n'aurait alors été, pour le Monténégro, que l'ultime étape avant l'indépendance et, pour la Serbie, la fin de l'illusion d'une Yougoslavie artificiellement prolongée.

## ***B. DES CONTEXTES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES MARQUÉS PAR UN LOURD HÉRITAGE***

### **1. En Serbie**

#### *a) Une évolution politique confuse*

L'assassinat du Premier ministre serbe Djindjic, en mars 2003, a provoqué une vague d'indignation en Serbie comme ailleurs. L'état d'urgence a alors permis au Gouvernement serbe d'engager une vaste opération visant les groupes du crime organisé, liés à l'ancien régime et particulièrement introduits dans le secteur économique.

Mais, passé cette réaction d'indignation unitaire, les dissensions anciennes ont repris entre les deux principaux partis réformistes serbes, le DS (Parti démocratique) du défunt premier ministre et le DSS (Parti démocratique de Serbie) de M. Kostunica, ancien président fédéral (2000-2002). Un nouveau parti libéral composé d'économistes, le G17 +, créé par l'ancien vice-premier ministre fédéral, M. Miroljub Labus s'est également joint aux critiques à l'encontre du DS, accusant certains des membres du Gouvernement d'être manipulés par les milieux d'affaires proches de l'ancien régime et dénonçant une corruption croissante.

Ce contexte, conjugué aux frustrations d'une population affectée par les conséquences sociales d'une situation économique préoccupante, a conduit, en novembre 2003, lors de la troisième et encore vaine tentative<sup>1</sup> d'élire un président de Serbie, à une percée du candidat de l'extrême droite nationaliste.

---

<sup>1</sup> Faute d'un quorum suffisant de votants..

Organisées peu après, les élections législatives du 28 décembre 2003 ont confirmé cette tendance à la radicalisation du corps électoral. Sur 250 députés à l'assemblée de Serbie, le Parti nationaliste SRS (Parti radical Serbe dirigé depuis La Haye, où il est détenu, par M. Seselj et animé à Belgrade par M. Nikolic) a obtenu 82 sièges, le SPS (Parti socialiste de Serbie) de l'ex-président Milosevic 22. La coalition, dirigée depuis le 3 mars 2004 par M. Vojislav Kostunica, est donc composée de ministres issus du DSS (parti du premier ministre, 53 sièges ; du G17 +, 34 sièges ; et de l'alliance de deux partis populistes : le SPO (Mouvement du Renouveau Serbe) et le NS (Nouvelle Serbie), 22 sièges.

La non-participation du Parti DS au Gouvernement –37 sièges au Parlement– rendait cette coalition gouvernementale minoritaire au Parlement, mais elle bénéficie du soutien sans participation du SPS, le parti de M. Milosevic.

La Serbie est donc confrontée à une situation politique confuse et préoccupante : à y regarder de près, les seules formations à la fois réellement réformistes et ouvertes à l'Europe, voire à l'occident en général –le DS et le G17 + – n'ont réuni qu'une minorité en voix ou en sièges. Le centre de gravité politique serbe se trouve plutôt dans une zone idéologique indéterminée mais plus proche du refermement national-populiste, de la nostalgie yougoslave et de la défiance diffuse à l'égard de l'occident et des réformes, tant politiques qu'économiques, attendues de la Serbie.

Mais ce choix électoral de la population relève moins de convictions idéologiques précises que de la traduction d'une impatience sociale croissante, fruit amer d'une situation économique et sociale délétère.

#### *b) Une économie dégradée*

La mise en œuvre des réformes économiques s'est faite à un rythme soutenu après le changement de régime en octobre 2000. Toutefois, après l'assassinat, en mars 2003, du Premier ministre, M. Djindjic, cette tendance s'est inversée, provoquant une sérieuse dégradation de la situation économique.

Les deux premières années de l'ère post-Milosevic ont permis des réformes importantes : réforme de la fiscalité, permettant d'augmenter la recette publique ; adoption d'un taux de change unique ; déréglementation du commerce extérieur ; adoption de lois sur les privatisations ou investissements étrangers. Les prix des services publics ont été réévalués à des niveaux plus réalistes et le secteur public bancaire a été restructuré.

Le ralentissement des réformes depuis un an, dû en partie aux complications politiques liées à la succession de M. Djindjic et aux élections législatives de décembre dernier, a pesé sur l'économie. Des lois essentielles

pour relancer la confiance des investisseurs étrangers sont encore en suspens, comme la réforme des tribunaux de commerce, les lois sur les faillites ou sur l'enregistrement des sociétés, le droit foncier ou la lutte contre la corruption.

Il en résulte une situation économique dégradée. La productivité industrielle, rendue atone par l'insuffisance des investissements productifs étrangers, a chuté. L'obsolescence de l'outil de production national stimule les importations et contribue à détériorer davantage le déficit commercial qui pourrait s'élever à 994,7 milliards de dollars en 2003. Le concours des bailleurs extérieurs et les transferts de l'étranger sont indispensables pour combler le besoin de financement.

### *c) Un climat social difficile*

Le chômage en Serbie s'établit à 32 % de la population active et 17 % des Serbes vivent en dessous du seuil de pauvreté. La population diminue, en dépit de l'arrivée, entre 1991 et 2002, de 600 000 réfugiés ; on estime par ailleurs que, durant ces dix dernières années, la « fuite des cerveaux » a concerné 500 000 personnes. Les « couches défavorisées » de la population représenteraient environ 47 % de l'ensemble.

La Serbie est de surcroît confrontée à une infrastructure sociale défaillante : un système de santé en crise, aux équipements obsolètes et dont l'accès devient de plus en plus inégalitaire ; un système éducatif dégradé qui rémunère mal ses enseignants : un enseignement supérieur totalement déconnecté des besoins du marché du travail, générant un chômage élevé –près de 40 %, chez les jeunes.

L'appareil productif industriel a besoin d'une restructuration complète : l'obsolescence des équipements et des effectifs pléthoriques requièrent une modernisation urgente. Le système ne répond pas aux besoins des consommateurs et conduit à un courant d'importation croissant qui pèse sur l'équilibre commercial.

Enfin, en fond de tableau, la Serbie souffre d'une corruption chronique qui affecte la vie quotidienne, en particulier dans les services publics, singulièrement dans la justice. La justice fiscale est absente, notamment pour les entreprises selon que celles-ci ont, ou non, appartenu aux réseaux financiers de l'ancien régime.

## 2. Au Monténégro

### a) Une vie politique tournée vers l'indépendance et vers l'Europe

Les élections monténégrines du 20 octobre 2002 se sont tenues quelques mois après la signature de l'accord de Belgrade, prélude à la création de l'Etat commun de Serbie-et-Monténégro. Avant cette consultation, M. Milo Djukanovic, alors président du Monténégro, s'était engagé, auprès de l'Union européenne, à reporter l'organisation d'un référendum sur une indépendance immédiate.

La crise politique consécutive à cette décision a conduit à la tenue des élections anticipées d'octobre 2002. La coalition dirigée par M. Djukanovic, la « *liste démocratique pour un Monténégro européen* », animée par son *Parti démocratique des socialistes* (DPS), associé au *Parti social démocrate* (SDP), a obtenu 39 sièges sur 75 (47,7 % des voix), soit la majorité absolue en sièges. La coalition rivale et pro-yougoslave « *Ensemble pour les changements* » a obtenu 30 sièges (37,8 %) ; « *l'Alliance libérale* », mouvement séparatiste, à l'origine des élections anticipées, n'a recueilli que 4 sièges, deux autres sièges allant à la coalition « *les Albanais ensemble* ».

La victoire de M. Djukanovic, devenu depuis premier ministre du Monténégro, s'est fondée sur un double courant : d'une part celui partisan d'une ouverture vers l'Europe, symbolisée par le report d'une décision immédiate sur l'indépendance et l'accord pour la constitution de l'Etat commun, mais aussi, d'autre part, le fort courant favorable à l'indépendance qui reste aujourd'hui la tonalité dominante de la classe politique monténégrine.<sup>1</sup>

Mais l'économie et la politique de ce pays souffrent également de la corruption et de la présence particulièrement active sur son sol du crime organisé –notamment les trafics d'êtres humains–, ou encore de la contrebande de cigarettes. Ces maux affectent certes l'ensemble des Balkans occidentaux, mais ils atteignent ici une ampleur particulière et mettent parfois en cause les plus hauts responsables de la république.

### b) Un marché économique restreint

L'économie du Monténégro dépend beaucoup de l'étroitesse de son marché -650.000 habitants- et ne représente que 6 % du PIB de l'Etat commun. Par ailleurs, les choix de souveraineté opérés dans les domaines

---

<sup>1</sup> Les résultats d'un récent recensement (2003) ont cependant fragilisé le « camp » indépendantiste. Au sein d'une population slave orthodoxe majoritaire, 30 % se sont déclarés « serbes », seuls 40 % -pas de majorité absolue, s'étant déclarés « monténégrins »- Par ailleurs, la société monténégrine reste très multiethnique, avec 22 % de la population appartenant à des minorités nationales (Albanais, Croates, Bosniaques, Roms).

économique et financier pénalisent son intégration avec le marché de son partenaire serbe : législation économique indépendante, banque centrale propre, législation bancaire autonome. Enfin, dans les faits, son système douanier, en dépit de l'harmonisation imposée par l'Union européenne, reste très distinct de celui de la Serbie.

Les atouts économiques potentiels sont limités : trois pôles se distinguent réellement : le tourisme, la production d'aluminium et le port de Bar.

Contribuant à près de 15 % du PIB, l'activité touristique progresse légèrement, mais la qualité de l'offre est médiocre, la plupart des structures hôtelières appartenant encore à l'Etat.

Le combinat d'aluminium KAP est grevé d'un endettement élevé à l'égard de l'Etat. Il représente pourtant 80 % des exportations monténégrines, 40 % de sa consommation totale d'électricité, 45 % du PIB et 25 % de l'emploi. Sa privatisation est problématique, les seuls repreneurs potentiels venant de Russie ou d'un autre pays en transition.

Enfin, le port de Bar, seul débouché maritime de Serbie-et-Monténégro, est pénalisé par des infrastructures inadaptées et une interconnexion vétuste et insuffisante avec la Serbie. Il ne doit son activité qu'à des trafics divers –notamment de cigarettes- et aux flux liés au combinat d'aluminium.

Les principaux indicateurs témoignent d'un ralentissement progressif de l'inflation après la forte hausse consécutive au passage à l'euro en 2001 (de 23,8 % en 2001 à 6,7 % en 2003). Le déficit budgétaire reste lourd -4 % du PIB-, essentiellement dû à une administration publique pléthorique. De même, le déficit commercial est élevé, proportionnellement à celui de l'Etat commun -le déficit monténégrin représentant environ 10 % de l'ensemble en 2003-.

Le chômage, enfin, évolue dans une fourchette de 20 à 26 % dans un marché où l'économie souterraine tient une place importante.

\*

\* \*

L'Etat commun de Serbie-et-Monténégro apparaît aujourd'hui fragile. Fragile dans ses institutions communes dépourvues d'une vraie légitimité et de compétences réelles, qui, *de facto*, restent exercées par chacune des deux républiques. Fragile aussi dans le soutien politique dont il bénéficie.

Clairement remis en question au Monténégro, qui n'a pas abandonné l'idée de recourir en 2006, voire dès 2005, au référendum prévu dans la charte constitutionnelle, l'Etat commun n'est guère davantage soutenu en Serbie, la coalition au pouvoir étant elle-même divisée sur son bien-fondé. Fragile, il l'est enfin quant à sa finalité : accélérer et faciliter le rapprochement de la Serbie-et-Monténégro de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas encore formalisé le moindre contrat avec l'Etat commun et celui-ci vient, à cet égard, en queue de peloton de tous les Etats de la région.

L'incertitude politique en Serbie, que n'a que partiellement levé l'élection de Boris Tadic à la tête de la république, n'est pas étrangère à ce phénomène, encore aggravé par celle qui affecte le sort de la « province serbe » du Kosovo, actuellement sous tutelle internationale.

## II. LA DIFFICILE QUESTION DU KOSOVO

### A. L'ONU, TUTRICE DE LA PROVINCE

La résolution 1244 a confié à la MINUK le gouvernement de la province à l'issue de l'opération *Force alliée* en juillet 1999 qui a conduit au retrait des forces militaires et de police serbes et au retour des réfugiés kosovars albanais. Cette mission est investie d'une responsabilité très étendue :

#### Les missions de la MINUK (Extrait de la résolution 1244 du Conseil de sécurité)

« a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648) ;

b) Exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire ;

c) Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections ;

d) Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix ;

e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet ;

- f)* À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique ;
- g)* Faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie ;
- h)* En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés ;
- i)* Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo ;
- j)* Défendre et promouvoir les droits de l'homme ;
- k)* Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo ; »

La Mission est placée sous l'autorité d'un représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies (RSSG-NU). Depuis 1999, cinq représentants spéciaux se sont succédé : M. Bernard Kouchner, M. Hans Haekkerupp (danois), M. Michael Steiner (allemand), M. Herri Holkeri (finlandais) et, depuis juin 2004, le danois Jessen-Petersen. Chacun a apporté –avec des résultats contrastés– sa contribution à la mission confiée à l'ONU.

Au total, en quatre ans, la reconstruction des infrastructures de base a pu être réalisée et les conditions minimales d'un retour de l'activité économique ont été permises. Sur le plan politique, des élections locales et nationales ont été organisées et les institutions provisoires d'autonomie mises en place.

En dépit des progrès réalisés, les événements de mars 2004 ont marqué une rupture profonde. S'ils ont très largement surpris par leur ampleur et leur violence, ils étaient aussi confusément prévisibles, tant les éléments constitutifs de la crise semblaient réunis : une situation économique dégradée, des impatiences politiques et sociales, une défiance croissante à l'égard des actions de la MINUK et des interrogations sur ses intentions réelles.

## **1. Retour sur les événements des 17-19 mars 2004**

La noyade accidentelle dans la rivière Ibar de trois enfants kosovars albanais, présentée comme le fait de serbes, a été l'événement déclencheur de trois journées de manifestations qui ont rapidement dégénérées en émeutes violentes et meurtrières. Toutes les forces de sécurité présentes sur le territoire ont semblé prises de court, qu'il s'agisse de la police internationale de l'ONU, de la police kosovare (KPS) ou de la KFOR. Celle-ci néanmoins a réagi le plus promptement possible, compte tenu de ses effectifs et de la diffusion simultanée sur l'ensemble du territoire de la province des violences contre les personnes et les biens serbes et, parfois, contre la MINUK.



L'apparence initiale de manifestations spontanées d'émotion face à cet accident a vite laissé place à la réalité d'un mouvement orchestré et organisé par les mouvements les plus extrémistes, issus pour la plupart des rangs des vétérans des anciens groupes de la guérilla armée au milieu de nombreux « manifestants » très jeunes, adolescents placés pour l'occasion en congé scolaire. Les médias kosovars albanais ont par ailleurs largement contribué à accroître la tension en accréditant la thèse, qui s'est avérée fautive après enquête, d'une responsabilité directe des serbes dans la mort des enfants. Le bilan des violences est lourd : 19 morts -8 serbes, 11 albanais-, près de 900 blessés et plus de 700 maisons serbes -mais aussi de Roms et d'Ashkalis- détruites, 30 églises et deux monastères orthodoxes détruits, et 4 000 déplacés non encore relogés.

Mais, au-delà de ce bilan immédiat, ce sont les conséquences politiques de ces événements et ce qu'ils ont révélé de l'état d'esprit dominant qui s'avèrent le plus lourd de menaces pour l'avenir. A cet égard, le terme de « rupture » a été le leitmotiv des entretiens de la délégation.

Sur le plan de la sécurité tout d'abord, les événements ont révélé la fragilité et la vulnérabilité des structures internationales mises en place – KFOR, police de la Minuk. Les allègements d'effectifs intervenus au sein de la force de l'OTAN, liés à l'apparente pacification obtenue depuis près de 4 ans et les premiers transferts de responsabilité à la police de la MINUK ont conduit ces forces à réagir dans l'urgence. Ce n'est que d'extrême justesse que la situation a pu être contenue et maîtrisée, notamment à Mitrovitsa et dans ses environs, zone traditionnellement très sensible, placée sous la responsabilité du commandement français de la Brigade multinationale Nord-Est et dont il convient de saluer le sang-froid et la réactivité. Le professionnalisme des forces présentes a permis de limiter les conséquences des combats, tout au moins sur les membres des minorités menacées, les règles d'engagement n'ayant pu toujours permettre la défense de leurs habitations.

Ces trois journées d'émeutes ont aussi démontré que l'ambition de la multiethnicité est totalement à reconstruire. Aux yeux de tous, c'est à une volonté organisée de « purification ethnique » à laquelle on a assisté, conduisant au déplacement, sur toute la province, d'environ 4 000 personnes, essentiellement serbes.

Le doute s'est par ailleurs emparé des principaux acteurs civils de la province. Pour les responsables de la Minuk, cette rupture a été l'occasion de s'interroger, sinon sur la pertinence de la stratégie globale des « normes avant le statut » –plus que jamais d'actualité–, à tout le moins sur les conditions -politiques et administratives- de sa mise en œuvre.

Les institutions provisoires d'autonomie ont aussi mis à jour leur fragilité, révélant, au sein des trois principaux partis politiques qui les animent, un « tiraillement » entre, d'une part, l'héritage extrémiste des années

de guérilla anti-serbe, et d'autre part, la respectabilité escomptée d'une responsabilisation croissante liée à la prise en charge progressive des affaires de la province.

Si, quelques semaines après les troubles, la vie a repris un cours à peu près normal –des responsables des troubles sont en jugement, un programme de reconstruction et de réhabilitation des bâtiments détruits a été engagé–, les causes principales de leur déclenchement demeurent : frustrations liées à une situation économique et sociale difficile, impatiences et irritations sur les conditions du débat sur le statut final, enfin fossé de défiance entre les différents acteurs du Kosovo : entre Albanais et Serbes tout d'abord, ces derniers étant convaincus de la volonté de la majorité albanaise de les chasser de la province en s'en prenant à leurs personnes, à leurs biens et plus encore aux symboles de leur spécificité : églises et monastères. Entre les Kosovars en général et la communauté internationale ensuite : les Albanais étant désireux de prendre le plus rapidement possible leur destin en mains, les serbes s'estimant trahis. Entre les différents acteurs internationaux enfin : KFOR contre Minuk, « piliers » de la Minuk entre eux, Minuk à l'égard du groupe de contact, ce dernier étant *in fine*, avec le Conseil de sécurité, l'instance principale d'impulsion politique sur l'avenir du Kosovo.

## 2. Les principaux acteurs civils de l'autonomie

a) *Les institutions provisoires d'auto-administration (PISG, Provisional institutions of self government) ou gouvernement autonome)*

### Structure des institutions provisoires

Telles que définies par le « cadre institutionnel », les institutions provisoires d'autonomie pour le Kosovo comprennent une Assemblée, un Président, un Gouvernement et une Cour suprême.

#### . L'Assemblée

L'Assemblée comprend 120 sièges tous pourvus par élection pour un mandat de trois ans.

Sur ces 120 sièges, 100 sont répartis parmi les partis, coalitions, associations citoyennes et candidats indépendants ; 20 sièges sont réservés à la représentation complémentaire des communautés non albanaïses : 10 au profit de la communauté serbe, 10 pour les autres minorités (Roms, Ashkalis et Egyptiens 4 ; Bosniaques 3 ; communauté turque 2 et Goranis 1).

L'Assemblée –outre son rôle législatif– élit le Président du Kosovo et ratifie la nomination du Premier ministre sur la proposition du Président et celle du Gouvernement proposé par ce dernier.

### **. Le Président**

Le Président du Kosovo est élu par l'Assemblée à la majorité des deux tiers. Le candidat à l'élection doit aussi avoir le soutien du parti majoritaire ou d'au moins 25 membres de l'Assemblée. Il représente l'unité du peuple et garantit le fonctionnement démocratique des institutions provisoires. En coordination avec le RSSG, il agit dans le domaine des relations extérieures. Après consultation des partis représentés à l'Assemblée, il propose le Premier ministre à la nomination de l'Assemblée ; il transmet au RSSG une demande de l'Assemblée en vue de sa dissolution ; il peut être démis de ses fonctions par un vote à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée.

### **. Le Gouvernement**

Le Gouvernement rassemble l'essentiel du pouvoir exécutif et est en charge de l'application des lois. Le nombre des ministres peut évoluer mais deux portefeuilles au moins doivent être confiés à des représentants des minorités ethniques, dont l'un au moins issu de la communauté serbe. A ce jour, le gouvernement comprend 12 portefeuilles.

Le Gouvernement peut être renversé si l'Assemblée vote une motion de défiance, associée simultanément à l'élection d'un nouveau premier ministre et d'un gouvernement proposé par lui.

### **. Le pouvoir judiciaire**

Les tribunaux comprennent la Cour suprême du Kosovo, des tribunaux de districts, tribunaux municipaux et tribunaux pour enfants.

La Cour suprême peut être saisie pour statuer notamment sur la conformité des lois au « cadre constitutionnel », sur les questions d'interprétation tenant aux compétences respectives de chacune des institutions provisoires.

\*

\* \*

Les élections de novembre 2001 ont donné la majorité (45,65 %) à la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) avec quatre ministres au gouvernement, dirigée par M. Ibrahim Rugova, aujourd'hui président du Kosovo, symbole de la résistance passive lors de l'occupation serbe et force réputée « modérée ». Les partis issus de l'Armée de libération du Kosovo ont obtenu 25,70 % pour le Parti démocratique du Kosovo (PDK, trois ministres), que préside M. Thaci et 7,83 % pour l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK, deux ministres). La coalition serbe du Retour (Povratak) a obtenu 11,34%, (2 ministres). Les « autres minorités »( roms, turcs, slaves musulmans...) ont totalisé 9,53% mais chacune moins de 1,5%, (1 ministre).

Le cadre constitutionnel prévoit aussi le transfert progressif, du RSSG aux institutions provisoires, d'un « paquet » de compétences, transfert qui a été achevé au 31 décembre 2003.

Relèvent du Représentant spécial du Secrétaire général les « *compétences réservées* » qui lui confèrent notamment le « dernier mot » sur la gestion de certaines des compétences transférées, comme le budget, ou l'exclusivité sur d'autres : protection des minorités, dissolution de l'Assemblée et convocation de nouvelles élections, politique monétaire, relations extérieures, certaines compétences dans le fonctionnement de la justice, l'administration des entreprises publiques, enfin la coordination –avec les institutions provisoires–, dans les domaines du contrôle des frontières, de la régulation de la détention d'armes, de la sécurité et de l'ordre public.

*b) La MINUK*

La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo assure l'administration de la province en supervisant quatre principaux secteurs d'activité –dits « piliers »-, relevant de trois organisations internationales : l'ONU elle-même, l'OSCE et l'Union européenne.

Le Pilier I « Police-justice », directement géré par l'ONU, est dirigé par un français, le préfet Jean Cady.

Le Pilier II « Administration civile » -également animé par l'ONU- est dirigé par un italien, M. Francesco Bastagli.

Le Pilier III « Développement des institutions », géré par l'OSCE, est dirigé par M. Pascal Fieschi, de nationalité française.

Le Pilier IV « Reconstruction économique », confié à l'Union européenne dirigé par Nikolaus Lambsdorff (allemand).

Dans un contexte dominé par l'insécurité, le **pilier 1**, compétent en matière de police et de justice, est ainsi responsable depuis 1999, conjointement avec l'OSCE (**pilier 3**) de mettre en place un **système judiciaire local** qui exerce sa mission en conformité avec les règles de l'Etat de droit. Le recrutement et la formation de magistrats et d'avocats ont été conjugués au nécessaire **recrutement de juges internationaux** pour seconder un effectif local encore insuffisant pour une activité judiciaire extrêmement dense, notamment après les événements de mars dernier.

Par ailleurs, en application de la résolution 1244, une **police internationale a été créée par la MINUK** dès 1999. En réduction sensible depuis 5 ans, elle est forte aujourd'hui de quelque 3 500 policiers internationaux- dont 76 gendarmes français-, issus de plus de 50 nations contributrices provenant de tous les continents, ce qui ne va pas sans poser de nombreuses difficultés liées à l'hétérogénéité des pratiques et des cultures policières.

Enfin, le service de police du Kosovo (KPS) constitue l'embryon d'une police locale destinée à prendre progressivement le relais de la police internationale pour assurer les missions d'ordre public. La formation des policiers du KPS est assurée par le « pilier » OSCE pour son volet théorique et par la police internationale pour son entraînement opérationnel.

Depuis sa mise en place en 1999, plus de 6 000 policiers ont été ainsi recrutés et formés, un soin particulier étant porté à la représentativité des différentes communautés de la province. Un système de quota a ainsi permis le

recrutement, à hauteur de quelque 15 % de l'effectif total, de policiers issus des communautés non albanaises dont 10 % de Serbes. Un quota spécifique permet par ailleurs le recrutement de personnels féminins.

Quant au **pilier 4**, il est, avec *l'Agence européenne de reconstruction* (AER), l'un des opérateurs de l'Union dans la province.

L'AER, Agence européenne de Reconstruction, est un des acteurs représentant l'Union européenne dans la province. Elle a été créée en 1999 par la Commission européenne, initialement pour répondre aux situations d'urgence au Kosovo, en Serbie et au Monténégro et met en œuvre les aides-projets du programme CARDS. Sa compétence a été étendue à la Macédoine, son siège principal étant situé à Thessalonique (Grèce). La rapidité de déboursement des fonds engagés, sa capacité d'adaptation et la qualité des programmes qu'elle initie, notamment dans le domaine désormais prioritaire de la « construction institutionnelle » sont salués par tous ses interlocuteurs sur le terrain. Toutefois, la pesanteur des procédures bruxelloises ne lui permet pas la réactivité et la souplesse dont est créditée USAID, celle-ci consentant pourtant un effort financier substantiellement inférieur à celui de l'AER. Elle pourrait être appelée au fur et à mesure d'un retrait probable des Nations Unies à jouer un rôle majeur dans les secteurs essentiels de l'éducation, du développement économique ou de l'énergie.

## ***B. UNE AVANCÉE PRUDENTE ET DÉLICATE VERS UN STATUT FINAL***

### **1. La stratégie « des normes avant le statut » dans un contexte de frustration sociale...**

L'élaboration d'un statut définitif pour le Kosovo, promise par la résolution 1244, suscite une impatience croissante de la part des responsables politiques et de la population kosovars albanais, pour lesquels ce statut définitif ne saurait être autre chose que l'indépendance.

Le Représentant spécial, M. Steiner (en fonction de 2002 à 2003), a élaboré une stratégie dite des « *normes avant le statut* », prévoyant qu'avant tout débat sur l'avenir statutaire de la province, il convenait de réaliser des progrès importants dans huit domaines prioritaires et sensibles, relevant de l'Etat de droit, de l'économie de marché, de la protection des minorités. Ces huit « benchmarks » sont les suivants :

- le fonctionnement des institutions démocratiques,
- l'état de droit (police/justice),

- la liberté de circulation,
- les retours et l'intégration,
- l'économie (législation, équilibre budgétaire, privatisation),
- respect des droits de propriété (régularité des titres, restitution),
- dialogue avec Belgrade,
- KPC (Kosovo Protection Corps, respect de son mandat, participation des minorités).

### **Le KPC (Kosovo protection corps)**

Le **Corps de protection du Kosovo (KPC)** a été créé en 1999 par la MINUK pour accueillir des anciens membres de l'armée de libération du Kosovo après sa dissolution. Le KPC s'est vu confier une mission de protection civile et d'assistance humanitaire et réunit aujourd'hui quelque 3 000 personnes.

Une évolution de la mission du KPC est à l'ordre du jour. Ses effectifs apparaissent en effet bien supérieurs aux besoins que requiert son action humanitaire. De plus, la légitimité du KPC aux yeux de la population tient davantage à l'origine de son recrutement –l'ancienne armée de libération– qu'à son mandat officiel de corps de protection civile.

Pour tenter par ailleurs d'apaiser les Kosovars albanais impatients de pouvoir se référer à une échéance précise, le groupe de contact<sup>1</sup>, suivi par l'ONU elle-même, a décidé, à la fin de l'année 2003, l'ouverture en juillet 2005 d'une perspective de négociations sur le statut final. Cette stratégie se fonde sur trois éléments :

- la rédaction d'un document à même de guider les responsables kosovars dans la réalisation des normes dans les 8 domaines identifiés où des progrès sont attendus ;

- la mise en place d'un mécanisme de contrôle des progrès –*Kosovo Standards Implementation Plan*–, qui énumère les quelque 400 mesures nécessaires à la mise en œuvre des normes. Ce mécanisme prévoit une

---

<sup>1</sup> Le Groupe de contact regroupe les Etats-Unis, la Russie, la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie. Le « quint » réunit les mêmes moins la Russie.

évaluation régulière des progrès par le RSSG qui en rapporte au Conseil de sécurité ;

- enfin l'examen global de la mise en œuvre de ce plan de travail à la mi-2005.

Les autorités kosovares ont donné leur accord à cette stratégie : elles voient, dans la fixation d'un calendrier à mi-2005, la possibilité d'entrer enfin dans la phase finale d'un processus qui, pour elles, a déjà duré trop longtemps.

Telle n'est cependant pas la lecture de la communauté internationale dans son ensemble, pour laquelle l'étape de 2005 ne constitue pas l'avènement automatique et immédiat d'un nouveau statut quel qu'il soit. L'accent est mis sur la conditionnalité de la démarche entreprise et sur le fait qu'à défaut d'une application, complète et vérifiée, du document de mise en œuvre, il n'y aurait pas de possibilité de changement significatif : la priorité reste donc à l'application du principe « des normes avant le statut ».

Cette divergence d'approche, implicite ou explicite, de chacune des deux parties pourtant appelées à coopérer étroitement –la MINUK et les institutions provisoires– est une des sources de tension récurrente qui fragilise la bonne administration de la province.

## **2. ... alimentée par la paralysie de l'économie**

Comme le relève la Banque mondiale dans son dernier rapport sur le Kosovo, le programme de reconstruction qui a immédiatement suivi le conflit a eu des effets positifs indéniables : 50 000 habitations ont été reconstruites et 300 000 personnes relogées. 1 400 km de routes ont été réhabilités, permettant d'améliorer l'activité économique. La production agricole a augmenté, celle du blé doublant entre 1999 et 2003, ce qui couvre deux tiers des besoins. Le fonctionnement des services sociaux a également été assuré dans de bonnes conditions.

Les besoins en infrastructures de base ont été satisfaits : écoles, hôpitaux, distribution de l'eau. Tout cela n'a cependant été possible que grâce à la générosité des bailleurs de fonds internationaux qui ont consenti à la province quelque 2,2 milliards de dollars d'aide.

Pour autant, le Kosovo demeure l'une des zones les plus pauvres d'Europe, avec, en 2002, 36 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté de 1,65 dollar par jour. L'extrême pauvreté –moins de 2 100 calories par jour et par adulte–, affecterait même 15 % de la population, touchant plus particulièrement les enfants, les adultes illettrés, les handicapés, avec une dimension ethnique et régionale forte, au détriment des non-Albanais –les Roms, les Slaves musulmans et Goranis–. Elle atteint ses taux les plus élevés



davantage dans les villes moyennes que dans les campagnes ou la « capitale ». Enfin, avec 35 enfants sur 1 000 qui décèdent avant leur 5<sup>ème</sup> anniversaire, le taux de mortalité infantile est, d'après l'UNICEF, le plus élevé d'Europe.

Le chômage est estimé officiellement à plus de 50 % de la population active, même si l'existence d'une économie souterraine et informelle le réduirait à une fourchette de 20 à 30 %. Il concerne surtout les jeunes dont un tiers ne serait ni scolarisé ni au travail. Pour l'heure, l'activité économique repose sur quelque 30 000 très petites entreprises concentrées sur des secteurs fortement dépendants de l'assistance internationale (construction en particulier). Ces entreprises n'ont pas ou peu accès à un crédit dont le coût reste élevé. C'est également le cas des nombreuses exploitations agricoles de type familial, alors que ce secteur a un fort potentiel de développement et qu'il fournit des emplois aux deux tiers de la population rurale.

Les problèmes de l'économie kosovare sont aussi structurels : sur quelque 500 sociétés à propriété collective, dont la privatisation est nécessaire, seules 75 % pourraient continuer leur activité, la liquidation du reliquat s'avérant inévitable pour dégager des actifs, en particulier pour les vastes exploitations agricoles collectives actuellement en friches...

La restructuration des vastes conglomérats publics dans les secteurs de l'énergie et des ressources minières est indispensable. Alors que la province possède un fort potentiel dans la production et l'exploitation d'énergie, elle en est réduite à l'importer dans les mois d'hiver, ce qui pèse lourdement sur le budget.

La situation du conglomérat électrique KEK est problématique : infrastructure obsolète, piratage de l'électricité, tarification à coût artificiellement bas et factures souvent non réglées, sureffectifs, faible productivité... Il en va de même dans le secteur minier qui, avant 1999, constituait la principale source de devises et employait 17 000 personnes. Si la privatisation reste possible pour certaines entreprises à propriété collective, la fermeture, en 1999, du conglomérat de zinc de Trepca, a conduit au chômage 15 000 Serbes et Albanais.

### ***C. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA MINUK***

L'action de la MINUK depuis 1999 a permis au Kosovo de se relever dans de nombreux domaines : élections, mise en place d'institutions d'autonomie désormais investies des compétences qui devaient leur revenir, « kosovarisation » de la police... Cependant l'objectif central d'une coexistence interethnique n'est à l'évidence pas atteint et la participation serbe aux institutions reste négligeable. Le redémarrage économique est très problématique ; quant à la situation des minorités, le processus de retour des Serbes déplacés avait certes permis, en 2003, un nombre de retours supérieur à

celui des partants et c'est ainsi que depuis 2000, 5 400 personnes s'étaient réinstallées, mais les événements de mars ont malheureusement conduit au déplacement de 4 000 Serbes –sur un total de quelque 80 à 90 000 Serbes des « enclaves ».

Plusieurs facteurs expliquent les difficultés de la MINUK que les événements de mars ont rendu à la fois plus visibles et plus graves.

### **1. La coopération MINUK-gouvernement autonome : une confiance impossible ?**

Le bon fonctionnement du régime d'autonomie proposé par la résolution 1244 et mis en place par le premier RSSG M. Bernard Kouchner suppose une coopération et une confiance étroites sur la méthode et les objectifs, entre la MINUK et le RSSG, d'une part, et les autorités politiques qui animent les institutions provisoires, d'autre part. Or c'est peu dire que ces éléments, qui n'étaient pas forcément réunis avant les événements de mars, ont été lourdement fragilisés depuis. Certains mécanismes comportaient en effet déjà en eux des éléments de discorde.

. **Le principe des pouvoirs transférés/pouvoirs réservés** est une première source de « frictions » entre l'organisation internationale et les institutions provisoires. Si tous les pouvoirs susceptibles d'être transférés l'ont été à la fin 2003, les responsables kosovars albanais souhaitent désormais avoir la responsabilité de certaines compétences réservées, au premier rang desquelles figurent les privatisations, mais aussi la justice et la sécurité.

La demande des institutions provisoires pour des compétences nouvelles concerne, en effet, en premier lieu, les privatisations des conglomérats publics économiques et de quelque 400 entreprises en propriété collective. Elles sont un enjeu économique majeur et revêtent une dimension politique essentielle. La création, en juin 2002, de l'agence fiduciaire des privatisations (KTA) n'a permis la privatisation que de 16 sociétés d'Etat. La découverte d'irrégularités diverses a entraîné la suspension du processus en octobre 2003 et l'ONU a par ailleurs demandé une clarification du statut de plusieurs sociétés privatisées au cours des dix dernières années. Cette stratégie, juridiquement scrupuleuse, a suscité l'irritation des responsables kosovars albanais qui a entraîné, en avril 2004, le remplacement, par le RSSG, de la responsable américaine des privatisations au sein du pilier 4. Le processus –à la symbolique politique forte et à l'impact économique décisif– ne pourra redémarrer que lentement, en dépit de son urgence.

**La justice, la sécurité et l'ordre public** sont les domaines où s'expriment également les revendications albanaises. Lors des entretiens de la délégation avec le Premier ministre Rexhepi et M. Thaci, président du PDK,

ceux-ci ont émis le vœu de se voir confier plus de responsabilités dans les domaines de la justice et de la sécurité. Cela participerait, estiment-ils, à une auto-responsabilisation accrue des institutions provisoires dans ces domaines sensibles préfigurant une prise en main concrète de leur destin.

Cette stratégie de la responsabilisation par le transfert de nouvelles compétences dans des domaines sensibles, « réservées » en application du « cadre constitutionnel » ne serait pas sans mérites : l'actuel Premier ministre Rexhepi, de l'avis général, exerce ses responsabilités d'une façon qui mérite d'être saluée. Cette personnalité constitue sans conteste une exception au sein de la classe politique kosovare albanaise et tout ce qui peut contribuer à conforter sa position à l'égard des autres responsables politiques comme de la population elle-même, doit être mis à profit. Il reste que la société kosovare n'est pas encore mûre pour l'exercice d'une responsabilité élargie de la province.

## **2. Une culture politique et une capacité administrative à construire**

De création récente, les administrations des ministères sont constituées sur une base bien plus clientéliste que technicienne. Elles souffrent de l'absence d'une élite à même d'appréhender la gestion publique sur des bases autres que « politiques », voire clanique.

C'est l'un des fruits amers de l'histoire de la province : comme l'a relevé devant la délégation notre compatriote, responsable de l'Agence européenne pour la reconstruction (AER), la société kosovare subit aujourd'hui les conséquences de sa structure antérieure : de 1989 à 1999, les kosovars ont été « sortis du système », après quoi les Serbes ont quitté la province<sup>1</sup>. Les responsables albanais d'aujourd'hui n'ont donc aucune expérience de gestion. Ce vide est aujourd'hui souvent comblé par des experts extérieurs, et en particulier les représentants de USAID, singulièrement auprès du ministère des finances.

A ces éléments s'ajoute une grande immaturité politique. Hors du sujet exclusif de l'indépendance, qui semble « stériliser » toute autre pensée politique, il ne se dégage des partis kosovars albanais aucune réflexion qui permettrait de différencier des programmes de gouvernement. Le multipartisme est bien davantage le signe de solidarités claniques ou clientélistes issues de la période d'occupation serbe et de la guerre que d'une quelconque vitalité idéologique.

---

<sup>1</sup> En 1989, M. Milosevic a retiré au Kosovo la relative autonomie dont elle bénéficiait dans la structure yougoslave.

Cette contradiction entre, d'une part, la volonté des responsables albanais d'une responsabilisation accrue, leur souhait de maîtriser leur destin et, d'autre part, leur impréparation politique et administrative est au cœur du débat entre les différents intervenants, nationaux et internationaux.

Une défiance réciproque s'est progressivement installée, brutalement aggravée par les événements de mars. Les Kosovars perçoivent la Minuk comme une autorité paternaliste voire coloniale. De son côté, la Minuk souffre des maux habituels aux vastes machines administratives internationales, dotées, en l'espèce, de pouvoirs extrêmement larges : pour une large part, l'institution semble coupée de la réalité quotidienne et sociale de la province ; la structure par piliers n'apparaît pas non plus la plus efficace, chacun d'eux semblant ignorer ce que font les trois autres. Finalement, une logique technocratique a fini par s'installer, éclipsant souvent l'action résolue de certaines individualités sur le terrain. Comme l'indique justement M. Eric Chevallier, conseiller de M. Kouchner, RSSG de 1999 à 2001, « *La seule expertise ne saurait servir d'unique viatique. Au contraire, elle peut même s'avérer contreproductive, si elle n'est accompagnée de la souplesse nécessaire. Car la tentation peut être grande (...) de vouloir construire des systèmes « parfaits » (...) mais qui ont parfois le tort de faire abstraction des réalités particulières des périodes de post-conflit* ». <sup>1</sup>

Le constat de dysfonctionnements, ajouté au remplacement récent du RSSG, devrait entraîner une réforme prochaine des structures de la Minuk qui permettrait de mieux faire le départ entre l'administratif, d'une part, et d'autre part, la délicate gestion politique de la stratégie des « normes avant le statut », dans la perspective de la mi-2005 et de l'ouverture des négociations sur le statut final.

Il convient également d'ajouter, parmi les difficultés rencontrées par l'administration de la Minuk, la stratégie suivie par la partie serbe.

### **3. La situation difficile de la communauté serbe**

Avant la guerre, quelque 300 000 Serbes vivaient au Kosovo : sur cet ensemble s'ajoutaient cependant, aux résidents de longue date, de nombreux fonctionnaires et policiers qui ne restaient au Kosovo que le temps de leur affectation. La communauté serbe dans la province s'élèverait aujourd'hui à 80 000 personnes.

---

<sup>1</sup> In « *l'ONU au Kosovo, leçons de la première MINUK* », *Occasional papers*, Institut d'Etudes et de Sécurité de l'Union européenne.

- **L'échec de la multiethnicité**

Quatre années après la fin du conflit, la mise en place d'une société multi-ethnique au Kosovo, l'un des objectifs assignés à la Minuk par la résolution 1244 n'est à l'évidence pas atteint. Au contraire, les événements de mars 2004 ont ainsi donné au monde l'image d'une société où les rôles se sont inversés par rapport à la période d'avant 1999. Les trois jours d'émeutes ont révélé la permanence d'une tension et d'une agressivité interethniques dont la minorité serbe a été, à son tour, victime.

Cette persistance de l'antagonisme entre Serbes et Albanais a été perceptible dans l'ensemble de la province, depuis 1999, à travers agressions ou assassinats, même si l'action de la Minuk a permis de réduire très sensiblement le niveau général de l'insécurité. Cette tension interethnique s'incarne le plus symboliquement à Mitrovitsa qui en constitue l'épicentre.

En amont de ces événements, d'autres éléments ont révélé la fragilité de l'ambition de réconciliation et de pacification entre la communauté albanaise majoritaire et les groupes minoritaires, en particulier les Serbes. De surcroît, la participation serbe aux institutions provisoires est difficile et les responsables de la communauté sont souvent « instrumentalisés » par Belgrade.

C'est ainsi que lors de sa rencontre avec la délégation, M. Todorovic, coordonnateur serbe chargé des retours auprès du Premier Ministre, a fait part du sentiment d'abandon des Serbes du Kosovo par la communauté internationale, dénonçant l'incapacité de cette dernière à assurer le retour des 237 000 réfugiés ou déplacés<sup>1</sup>, relevant les dysfonctionnements de la justice internationale depuis la fin de la guerre et tout particulièrement après les événements de mars, ou encore la tolérance coupable de la MINUK et de son chef à l'égard de certains élus kosovars albanais auteurs de déclarations provocantes à l'égard des Serbes de la province.

Les responsables des institutions provisoires, –surtout dans le cadre de l'Assemblée– sont accusés de faire peu de cas des propositions voire des droits des élus serbes : non respect des règles de procédure, refus d'examiner leurs amendements, non respect du temps de parole, etc...

M. Todorovic s'est dit convaincu qu'en cas d'indépendance du Kosovo, l'ensemble de la communauté serbe n'aurait d'autre choix que de quitter la province, convaincu qu'il était de la volonté des Kosovars albanais de les contraindre à quitter le territoire.

---

<sup>1</sup> Alors même que la situation économique de la province complique d'autant le retour de ces milliers de réfugiés.

La responsabilité de Belgrade est aussi considérable. En effet, la Serbie encourage et finance un système de « structures parallèles » au profit des Serbes du Kosovo, que la Minuk, en dépit de leur caractère illégal, n'est pas parvenue à supprimer.

Dans les domaines social, sanitaire, éducatif, voire judiciaire, la communauté serbe, singulièrement à Mitrovitsa et dans les principales enclaves, bénéficie de structures d'assistance et de financement « parallèles » à celles mises en place par la Minuk. Symbolisant *de facto* le lien entre Serbes du Kosovo et Serbie, elles se situent ainsi en marge des compétences dévolues à la Minuk et des arrangements d'autonomie provisoire. Les autorités provisoires kosovares s'insurgent vivement contre cette pratique et contre la tolérance de fait dont elle bénéficie de la part de la Minuk. Cette question, de même que les salaires additionnels versés par la Serbie aux serbes travaillant au Kosovo, est au cœur du blocage dont pâtit le nécessaire dialogue Belgrade-Pristina, qui figure parmi les « standards » appréciés dans le cadre du processus proposé par la Minuk avant l'ouverture du débat sur le statut à mi-2005. Initié à l'automne 2003, ce dialogue n'a pas réellement démarré.

- **La décentralisation : un enjeu essentiel**

Aujourd'hui, le Kosovo est divisé administrativement en 30 « municipalités », assez vastes, chacune d'elles regroupant de nombreux petits villages dispersés et indépendants les uns des autres. A l'exception des trois municipalités du nord de l'Ibar à majorité serbe, les « enclaves » serbes sont disséminées au sein de ces municipalités où la gestion n'est donc pas plus facile qu'à l'échelon central.

Sur les plans juridique et politique, les autorités serbes ont proposé, comme réponse aux événements de mars, un plan de « décentralisation », terme finalement préféré à celui de cantonisation.

Tel qu'il a été présenté à votre délégation, ce plan, adopté le 29 avril 2004 par l'Assemblée serbe, n'est pas nouveau en ce qu'il reprend les propositions serbes formulées en 1999 lors des négociations de Rambouillet. Il prévoit de mettre en place, au profit des Serbes du Kosovo, une « autonomie dans l'autonomie » articulée autour des points suivants :

- . Création d'une région, composée de cinq entités territoriales (ou districts) éventuellement reliées entre elles grâce à « des parts de territoire reliant naturellement des implantations à majorité serbe ».

- . Deux formes d'autonomie seraient offertes aux Kosovars serbes : une autonomie territoriale à ceux résidant dans la Région, une autonomie personnelle et culturelle pour les non-résidents dans la Région.

. Les institutions propres de la Région seraient composées d'une assemblée, d'un conseil exécutif et de cours administratives.

. Les compétences de la Région « exercées en conformité avec la politique globale conduite au Kosovo » seraient très larges et s'appliqueraient à la justice, la santé, l'éducation, la propriété, les ressources naturelles, l'industrie...

Par ailleurs, certains interlocuteurs serbes de votre délégation avaient indiqué que la sécurité de leur communauté –c'était quelques semaines après les événements de mars– serait assurée par des forces internationales, voire par des policiers serbes–. Ce projet a été rejeté avec force par les responsables kosovars albanais rencontrés par la délégation qui l'ont considéré comme une « provocation ».

La MINUK soutient un projet spécifique, largement inspiré de la proposition formulée en novembre 2003 par le Conseil de l'Europe.

Celle-ci prévoit :

- la création de 180 unités sub-municipales regroupant des villages ou des parties de villes, peuplées de 5 000 habitants en moyenne ;

- les compétences de ces unités concerneraient la perception des taxes locales, la gestion des propriétés publiques, l'éducation élémentaire et primaire, les infrastructures et services publics.

Afin de limiter les recrutements, les personnels en assurant la gestion seraient des agents itinérants.

La Minuk a largement repris ces idées pour son propre projet élaboré en avril dernier : des unités multi-ethniques sub-municipales seraient créées, dotées de l'autonomie budgétaire. Le transfert de responsabilité serait garanti par une législation spécifique et le Gouvernement central garderait une responsabilité générale sur l'éducation, la culture et la santé.

L'expérience bosniaque est également riche d'enseignements : la cantonnisation mise en place en Bosnie-Herzégovie –où l'entité croato-musulmane est fragmentée en 10 cantons– n'a pas donné l'efficacité institutionnelle attendue.

Plus récemment, la décentralisation a constitué le cœur de l'accord d'Ohrid qui a mis fin, en 2001, à l'insurrection albanaise en Macédoine. Il s'articulait autour de six mesures principales : le renforcement de l'autorité et des compétences des maires et des conseils municipaux ; l'adoption d'une loi sur les élections locales ; l'instauration d'un mécanisme de concertation conseils municipaux/ministères de l'Intérieur pour la nomination des responsables locaux de la police ; la révision de la carte des communes sur la

base du dernier recensement ; la création d'une fiscalité locale, enfin un statut dérogatoire pour la capitale.

La décentralisation reste un point de friction entre Serbes et Albanais. Ceux-ci y voient la source d'une diminution supplémentaire de compétences du pouvoir central, ceux-là y trouvent le moyen de préserver une existence autonome et plus sûre pour leurs coreligionnaires.

La communauté internationale, pour sa part, en soutient fortement le principe comme l'un des moyens de répondre au souci de sécurité de la communauté serbe face à l'échec de la multi-ethnicité.

Cette question sera donc prioritaire dans les débats futurs et devrait constituer un des éléments de la solution à l'objectif de multi-ethnicité même si sa mise en œuvre demandera du temps.

\*

\* \*

Au Kosovo même, trois mois après les événements de mars, une reprise du dialogue s'est engagée entre Serbes et Albanais, aussi bien dans le cadre local des municipalités qu'à Pristina, en dépit du maintien d'une attitude fermée prônée par le Conseil national serbe du Nord-Kosovo (SNC).

Des membres du parti kosovar serbe Povratak ont rencontré le Président de l'Assemblée pour évoquer notamment, au-delà des problèmes politiques, la question essentielle de la décentralisation. D'autres contacts sont renoués au plus haut niveau entre responsables des deux communautés ; ce changement de climat doit beaucoup à l'implication constante et résolue du Premier ministre Rexhepi. Pour aller plus avant cependant et obtenir la participation des Kosovars serbes aux institutions provisoires et au processus de la Minuk, l'aval de Belgrade restera décisif. Il reste à savoir si la nouvelle donne politique issue des élections présidentielles serbes contribuera à faire évoluer les choses.

#### ***D. LA KFOR PARTENAIRE INDISPENSABLE DE L'ONU***

La résolution 1244 a prévu la mise en place dans la province d'une présence internationale de sécurité, chargée d'établir et de préserver un environnement sûr, de contrôler la mise en œuvre de l'accord technico-militaire tendant à s'assurer du retrait des forces armées et de police serbes et le désarmement de l'UCK, enfin assister la MINUK dans certaines fonctions civiles et de reconstruction, dans l'attente de leur transfert progressif vers la MINUK.



Après quatre années de présence, c'est cette mission centrale d'établissement et de préservation de la sécurité qui reste au cœur de l'action de la KFOR.

Celle-ci est structurée en quatre brigades multinationales réparties géographiquement. L'ensemble est placé sous l'autorité du ComKfor, actuellement le général allemand Kammerhof, qui sera relevé, à compter du 1<sup>er</sup> septembre, par le général français de Kermabon.

Une trentaine de nations, OTAN et non-OTAN, contribuent à la force qui réunit 18 000 hommes dont 2 500 Français, qui fait de notre pays le 3<sup>ème</sup> contributeur en effectifs après l'Allemagne et l'Italie, devant les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

De 40 000 hommes lors de son installation, la KFOR fonctionne donc aujourd'hui avec un effectif réduit de moitié en trois ans. De fait, la situation a singulièrement évolué depuis la fin des combats en 1999 et une part des missions originellement dévolues à la Force ont été menées à bien. Il reste que les événements de la mi-mars 2004 ont été l'occasion de réfléchir au format, aux missions, à l'organisation de la Force dans une province où la reprise des violences est possible à tout moment.

### **1. Les événements de mars 2004 ont mis à jour certaines faiblesses de la KFOR**

La KFOR est en premier lieu confrontée à la tentation récurrente de nombreux pays contributeurs de réduire leur engagement ou, à tout le moins, au souhait de ne pas l'augmenter, alors même que, comme les événements de mars l'ont montré, la situation sécuritaire est loin d'être stabilisée. Tout au contraire, les mois à venir pourront voir une augmentation de la tension : élections générales le 23 octobre 2004, hypothèse, à la mi-2005, d'une ouverture des négociations sur le statut, incertitude sur l'avenir des relations entre Belgrade et Pristina.

Engagée dès la fin 2003, une réflexion sur la réorganisation de la KFOR, fondée sur l'apparent retour au calme constaté alors et sur la nécessité de faire face à des réductions progressives d'effectifs, a conduit à une stratégie dite de « déssectorisation » de la force : elle prévoit le remplacement progressif des brigades par des Task Force plus mobiles et moins nombreuses disposant d'un état-major tactique qui resterait basé dans les régions. Le commandement de ces Task Force serait confié directement à l'état-major de Pristina, renforcé à cette fin. Ainsi, les unités placées sous son contrôle direct pourraient intervenir sur l'ensemble du territoire.

Cette nouvelle organisation, qui devait initialement être mise en place progressivement à compter d'avril dernier, ne sera, du fait des événements de

mars, engagée qu'à la fin de cette année. Cette mesure permettra certes une souplesse accrue dans l'utilisation des troupes disponibles et atténuera les incidences d'éventuelles nouvelles réductions d'effectifs. Il reste que la centralisation, à Pristina, du commandement tactique ne permettra pas une aussi bonne connaissance du terrain et risquerait d'affecter en conséquence la capacité d'anticipation d'éventuels troubles, en particulier dans les zones sensibles comme Mitrovitsa.

La KFOR a été, comme d'ailleurs les autres acteurs internationaux sur place, prise de court par les émeutes de mars. Votre délégation s'est étonnée auprès de plusieurs de ses interlocuteurs du défaut d'informations et de capacités de renseignement, permettant une anticipation minimale de tels événements visiblement planifiés dans leur déroulement sinon dans leur déclenchement même.

Une première réponse a porté sur la difficulté du renseignement humain au sein d'une société albanaise par tradition extrêmement fermée et où la langue a constitué un obstacle supplémentaire.

Par ailleurs, même dans une force multinationale dont les principales composantes sont issues de la structure de commandement intégré de l'OTAN, le renseignement -ses méthodes, son analyse- demeurent très « nationaux » : sa mutualisation reste à faire et le partage de l'information, lorsqu'il y en a, n'est pas encore entré dans les mœurs. Le contingent français de la BMNE a, pour sa part, renforcé depuis mars sa composante en ce domaine.

Tirant les premiers enseignements des événements de mars, l'OTAN a par ailleurs décidé de doter la force de capacités dans le domaine du suivi de ses unités sur le théâtre et du brouillage de communications –les émeutiers avaient en effet pu organiser leurs mouvements grâce au recours intense aux téléphones portables.

Enfin, la multinationalité croissante de telles opérations n'en conduit pas pour autant à la mutualisation des capacités logistiques et de soutien. Il en résulte sur l'effectif global affiché de quelque 18 000 hommes une proportion minoritaire (estimée à 1 pour 3) d'unités « combattantes », à même d'être engagées rapidement sur une zone d'affrontement.

## **2. Les disparités des « règles d'engagement »**

La réactivité de la KFOR aux événements –et les émeutes de mars l'ont démontré– a été affectée par la disparité des règles d'engagement des différentes unités nationales. Ces « restrictions nationales » peuvent affecter le déplacement d'unités sur le théâtre. Ainsi, une unité américaine qui avait reçu l'ordre du commandant de la KFOR de quitter son secteur pour porter assistance à des éléments en difficulté de la BMNE a-t-elle brutalement

interrompu son mouvement après l'intervention de son commandement national.

D'autres règles d'engagement peuvent avoir une incidence sur l'exécution même de la mission, comme le démontre le cas de notre contingent.

### **. Le cas des unités françaises**

Au sein de la BMNE, le contingent français a été confronté à la contrainte de règles d'engagement spécifiques sur les conditions du recours à la force. Les règles concernant le recours à la force en OPEX sont étroitement liées aux dispositions de l'article L.122-5 du code pénal qui définit –de façon générale- les conditions de la légitime défense : cet article prévoit que

*« N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte. »*

*« N'est pas pénalement responsable la personne qui, pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit contre un bien, accomplit un acte de défense, autre qu'un homicide volontaire, lorsque cet acte est strictement nécessaire au but poursuivi dès lors que les moyens employés sont proportionnés à la gravité de l'infraction. »*

Dans le cas d'espèce, si les militaires français ont légitimement pu recourir au feu lorsque eux-mêmes ou les populations placées sous leur protection ont été la cible de tirs hostiles, il en est allé différemment quand il leur a fallu s'opposer aux assauts des émeutiers contre des habitations serbes qu'ils avaient aussi, pour mission, de protéger. A cet égard, le second alinéa de l'article précité semble exclure le recours à la force armée. Or, en l'absence de solution alternative et dans un contexte d'insuffisance d'effectifs face à des assaillants en nombre, il s'est avéré impossible de prévenir la destruction méthodique d'un village serbe entier, nos forces s'étant concentrées sur la protection, l'évacuation et la mise en sûreté des réfugiés de ce village dans leur camp de base situé à proximité. Si les Serbes n'ont pas compris que leurs maisons et leurs églises soient ainsi détruites sans que les militaires interviennent, les « manifestants » albanais, pour leur part, ont bien perçu la faille.

D'une façon générale, comme l'a rappelé M. Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'Etat, lors de son audition par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de réforme du statut général des militaires qui sera prochainement débattu au Parlement, *« les conditions du recours à la force placent souvent les militaires*

*dans une situation inconfortable et difficile. Aussi bien la commission<sup>1</sup> a-t-elle proposé que des dispositions pénales particulières, relatives à l'usage de la force par les militaires, en dehors du territoire national, soient prévues par le code de justice militaire, indiquant que la responsabilité pénale n'est pas engagée pour le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission. »*

Le recours à la coercition ou à la force armée est d'autant plus difficile à gérer dans certaines situations où il n'y a pas de menace directe et immédiate sur leurs vies que les militaires ne sont dotés d'aucun équipement intermédiaire, « non létal » entre la grenade lacrymogène faiblement dissuasive face à des assaillants nombreux, organisés et décidés et le recours au feu, dont les conséquences peuvent être en effet tragiquement disproportionnées à la menace.

Le problème, au demeurant, n'est pas nouveau et une réflexion est en cours à cet égard au sein des armées, au moment où ce type de situation, impliquant de délicates missions, à la lisière du combat et du contrôle de foules, tend à se multiplier dans le cadre d'opérations de gestion de crises ou de maintien/rétablissement de la paix –au Kosovo ou en Côte d'Ivoire pour ne citer que celles-là.

\*

\* \*

Certaines des difficultés rencontrées par la KFOR en mars 2004 sont liées à un problème qui n'est pas nouveau mais qui perdure néanmoins : celui de l'adaptation de forces militaires à ces types de missions qui évoluent simultanément entre le contrôle des foules et le maintien de l'ordre d'une part, et l'action de combat proprement dite, d'autre part. La création préconisée par la France d'un corps de gendarmerie européen, spécialement dédié à ces missions qui vont en se multipliant va donc dans le bon sens, mais se heurte au faible nombre de pays dotés d'une telle Arme et de la capacité de chacun d'eux à déployer des effectifs suffisants à l'extérieur.

Si la question des effectifs de la KFOR ne constitue pas la cause unique des difficultés rencontrées par la force au Kosovo en mars dernier, le problème se pose néanmoins, plus largement, de la capacité de l'OTAN à répondre aux nombreuses sollicitations dont elle est l'objet dans le monde : les missions qu'elle conduit dans les Balkans en général ou en Afghanistan, conjuguées aux engagements substantiels de certains de ses membres à titre national, en particulier en Irak ou, pour la France, en Afrique, nécessitera à

---

<sup>1</sup> Commission consultative sur la réforme du Statut général des militaires.

plus ou moins brève échéance une hiérarchisation de ses priorités stratégiques, faute de quoi sa crédibilité, comme celle de ses membres, serait compromise.

Enfin, la prise de commandement de la KFOR par un général français à compter du 1<sup>er</sup> septembre prochain éclaire symboliquement l'engagement constant de notre pays dans les opérations extérieures en général et dans celles conduites par l'OTAN en particulier, puisque c'est également un officier français qui commandera la FIAS en Afghanistan, au titre du corps européen, dans le cadre d'une opération OTAN.

C'est donc l'occasion pour vos rapporteurs de rappeler que ces opérations extérieures, devenues le quotidien de nos armées -singulièrement de l'Armée de terre- doivent impérativement trouver dans le pays les soutiens publique et financier nécessaires. Il y va à long terme de la cohérence de notre diplomatie et, dans l'immédiat, de la stabilisation et l'apaisement durable dans les régions concernées.

## **OBSERVATIONS FINALES**

De leur court séjour en Serbie-et-Monténégro, vos rapporteurs retirent les observations suivantes :

- La communauté internationale devra garder dans le pays un niveau d'engagement élevé, tant pour son assistance financière et économique que pour son influence politique et, au Kosovo, également militaire.

L'amélioration de la situation économique comme la mise en œuvre effective des réformes indispensables dans ce domaine solliciteront encore durablement l'implication des différents bailleurs internationaux. Ce sont en effet les frustrations sociales liées à l'immobilisme économique qui alimentent les options politiques radicales ou populistes qui, notamment en Serbie, en dépit de l'élection de M. Tadic à la présidence, demeurent fortes. C'est cette logique de régression politique et de repli sur soi qu'il convient d'aider à inverser.

- L'implication internationale s'exerce aussi sur le plan politique : c'est la logique de conditionnalité exigeante retenue dans le processus européen de stabilisation et d'association ou dans celui de « certification » mis en place par les Etats-Unis pour l'octroi de leur aide financière. Les principaux points d'application de cette conditionnalité politique sont connus : réconciliation régionale, coopération avec le TPIY, mise en œuvre effective des législations contre le crime organisé, coopération avec la communauté internationale sur le Kosovo.

En réalité, les acteurs internationaux –Conseil de sécurité, groupe de contact, Union européenne...–, doivent répondre, en Serbie-et-Monténégro, à une double impatience politique.

La première concerne le rapprochement de la Serbie-et-Monténégro vers l'Union européenne. Les exigences économiques et commerciales qu'il implique doivent être maniées avec prudence. Le contexte politique serbo-monténégrin doit inciter à s'écarter d'une approche trop exclusivement technocratique qui pourrait par contrecoup avoir un impact politique négatif : l'Etat commun, dont on sait la légitimité fragile, ne résisterait pas au report indéfini de tout lien contractuel avec l'Union alors même qu'aux yeux des populations concernées, il n'a été constitué que pour mieux rattraper le retard pris sur leurs voisins proches dans ce rapprochement vers l'Europe.

La seconde impatience politique à laquelle il faudra répondre concerne le Kosovo : il s'agit de contrecarrer ce sentiment de statu quo, de stratégie d'attente que l'action de la Minuk, à tort ou à raison, suscite dans la population de la province et qui génère une tension latente prompte à éclater en incidents violents. Pour préparer la délicate échéance de 2005, la réforme des structures de la Minuk, en cours d'examen, devrait permettre de donner du

corps à une action plus politique, en la dissociant clairement de la logique administrative qui a jusqu'alors prévalu.

Pour répondre à cette double impatience, c'est, de tous les acteurs internationaux, l'Union européenne dont la responsabilité sur la durée continuera d'être la plus engagée. Elle l'est déjà largement par l'importance de son aide financière, par l'ampleur de sa contribution à la KFOR à laquelle ses Etats membres fournissent plus de 80 % de ses effectifs, enfin par l'impact politique central du processus de stabilisation et d'association qu'elle contrôle.

L'Union aurait donc tout à gagner d'une meilleure visibilité politique à son action, d'une clarification accrue des responsabilités respectives du Conseil, du Haut Représentant ou de la Commission autour d'un langage et d'une stratégie uniques.

Après tout, c'est avec l'Union que la Serbie-et-Monténégro ainsi que le Kosovo –quel que soit son statut futur–, devront vivre au quotidien jusqu'aux adhésions promises. Cette perspective, inéluctable à terme, lui confère dès aujourd'hui des atouts d'influence qui, bien utilisés, peuvent se révéler décisifs dans les mois à venir.

- L'avenir du Kosovo ne peut être traité sans y associer le plus étroitement possible les responsables serbes de Belgrade. D'où l'importance d'une reprise rapide du « dialogue Belgrade-Pristina », en particulier sur la question de la sécurité de la communauté serbe- et des autres communautés non albanaises ou sur les différentes options de la décentralisation, cruciales pour l'avenir, quel que soit le statut final de la province.

- Chaque partie –Kosovars albanais, d'une part, Kosovars serbes et responsables de Serbie, d'autre part– doit accepter de s'insérer dans la stratégie des « normes » préconisées par la communauté internationale.

La persistance des structures parallèles serbes y est pour l'heure un obstacle majeur en ce qu'elle institutionnalise le refus de l'autonomie substantielle prévu par la résolution 1244.

De même, la participation pleine et entière des Serbes du Kosovo aux institutions provisoires et aux élections à venir doit marquer leur volonté de ne pas « sortir de la partie » au risque qu'elle se joue sans eux.

Il importe que les Kosovars albanais comprennent aussi qu'aucune réelle autonomie, et a fortiori une éventuelle indépendance, n'est compatible avec l'épuration ethnique ou ne se construira sur un rejet de la multi-ethnicité.

- Les prochains mois comporteront des échéances cruciales pour la Serbie-et-Monténégro : les élections générales au Kosovo le 23 octobre 2004 ; en 2005, l'élection au suffrage universel direct du Parlement de l'Etat commun, test de sa légitimité future ; le rendez-vous de juillet 2005 pour le

débat sur le statut final du Kosovo ; 2006, année où l'une des deux républiques constitutives de l'Etat commun aura la possibilité de quitter l'Etat commun et, éventuellement, de mettre fin à l'expérience qu'il représente...

Si elles en sont encore aujourd'hui au stade des options sous conditions, les indépendances, monténégrine d'une part, kosovare d'autre part, chacune avec ses propres enjeux, peuvent néanmoins devenir les réalités de demain. Dans ce contexte, la responsabilité de la communauté internationale, et de l'Europe singulièrement, est d'accompagner et de préparer suffisamment en amont ces hypothèses afin que leur éventuelle réalisation se fasse, si tel doit être le cas, sans crise nouvelle.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport d'information dans sa séance du 19 mai 2004.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires :

M. Didier Boulaud a fait observer que les fameuses structures parallèles serbes n'étaient en fait que la reproduction d'un système identique mis en place auparavant par M. Rugova et ses partisans au temps de la guérilla kosovare albanaise contre la domination serbe. Il a relevé que les événements de mars avaient démontré qu'un incident très localisé, -même s'il s'agissait en l'occurrence de la tragique noyade de trois enfants- pouvait dégénérer très vite en affrontements majeurs aux conséquences dévastatrices. On n'était donc pas à l'abri du renouvellement de tels événements.

M. Didier Boulaud a par ailleurs remarqué que la façon, pour les kosovars albanais, de vivre leur religion musulmane n'a rien à voir avec ce que l'on a l'habitude de voir dans d'autres pays musulmans. Au demeurant, il existe également, parmi les kosovars albanais, une minorité chrétienne. Partageant les analyses du rapporteur, il a estimé que la communauté internationale, et donc aussi la France, seraient présentes longtemps encore dans la province.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur la viabilité même d'un Kosovo indépendant, rappelant que le PNB de la province provenait pour 50 % de l'assistance internationale, pour 30 % des transferts de la diaspora, et pour seulement 20 % de l'activité économique proprement dite. Il s'est inquiété de l'éventuelle apparition d'une forme de fondamentalisme musulman et a déploré l'apparente inefficacité des structures internationales à l'œuvre au Kosovo. Au demeurant, deux incertitudes majeures hypothéquaient le proche avenir : le résultat des élections présidentielles serbes et celui des législatives du 23 octobre au Kosovo.

M. André Boyer s'est enquis de la sécurité au Kosovo et des rôles respectifs de la police de l'ONU et d'une police proprement kosovare. Il s'est interrogé sur la nature des liens entre le Kosovo et l'Albanie et sur le temps de présence nécessaire des internationaux dans cette province.

M. Jean-Marie Poirier, rapporteur, a alors apporté les éléments suivants :

- les structures parallèles serbes appellent un double jugement : elles sont compréhensibles pour une communauté menacée, qui a besoin d'un réseau de solidarité, mais elles peuvent également constituer un instrument de manipulation ;

- l'élément déclencheur de la violence de mars dernier était le fruit du hasard, mais il est évident que le mouvement qui s'en est suivi était méticuleusement planifié et programmé. La moindre « étincelle » peut donc entraîner le renouvellement de tels événements ;

- la délégation n'a pas eu le sentiment, au cours de son séjour au Kosovo, d'avoir affaire au même islam que celui que l'on observe ailleurs. Rien n'atteste, notamment dans les rues de Pristina, de la présence d'un islam militant ;

- au cours des entretiens de la délégation, l'idée de grande Albanie n'a pas été évoquée. L'Albanie semble perçue comme un pays qui partage, certes, avec le Kosovo plusieurs points communs, mais qui reste différent. Il en est d'ailleurs apparemment de même parmi les albanais du Monténégro frontaliers de l'Albanie. S'agissant d'un éventuel « habillage religieux » de la violence dans le futur, il convient de rester prudent, tant le dénuement économique et social pourrait risquer de faire éventuellement d'une telle violence la seule solution aux problèmes ;

- la viabilité d'un Kosovo éventuellement indépendant dépend d'un encadrement social, économique et politique qui n'existe pas ou très peu, aujourd'hui, dans la société kosovare ;

- pour être pleinement efficace, il manque peut-être à l'organisation internationale déployée au Kosovo des personnalités singulièrement actives et pleinement engagées dans leur mission ;

- il semble difficile pour les Kosovars de mettre en œuvre, rapidement et effectivement, les normes juridiques telles qu'elles leur sont demandées, même si elles reflètent les valeurs profondes de l'Europe que ces pays ont vocation à rejoindre un jour ;

- la police de la MINUK joue un rôle important, mais son efficacité souffre sans doute de sa grande hétérogénéité du fait des éléments de deux pays qui la composent. Un corps de police kosovare a également été mis sur pied, qui a globalement rempli son rôle lors des événements de mars ;

- il est difficile de fixer une échéance à la présence internationale dans la province, mais un désengagement rapide aurait un effet très contre-productif, même s'il faut cependant envisager une accélération du processus actuel.

Puis la commission a autorisé la publication de la présente communication sous la forme d'un rapport d'information.

## **PROGRAMME DE LA MISSION**

### **Dimanche 18 avril 2004**

**19 h 40** Arrivée de la délégation à Belgrade

### **Lundi 19 avril 2004**

**9 h 00** Réunion de travail à l'ambassade

**10 h 00** **M. Zoran SAMI**, président du Parlement de Serbie et Monténégro

**13 h 00** Déjeuner à la résidence avec **MM. Ivan VEJVODA**, directeur du Fonds « Balkans pour la Démocratie » (ex conseiller du Premier ministre),  
. **MM. Vladimir GOATI**, directeur de l'Institut des Etudes sociales, **Ivan COLOVIC**, écrivain, ethnologue et **Prvoslav DAVINIC**, ministre de la défense de Serbie et Monténégro

**14 h 00** **M. Vojislav KOSTUNICA**, Premier ministre de Serbie

**14 h 30** **M. Vuk DRASKOVIC**, ministre des Affaires étrangères de Serbie-et-Monténégro

**18 h 00** **M. Boris TADIC**, président du parti démocratique (DS).

### **Mardi 20 avril 2004**

**9 h 10** Arrivée à Podgorica (Monténégro) en provenance de Belgrade

**10 h 00** **M. Dragan DJUROVIC**, vice-premier ministre, ministre de l'intérieur

**11 h 30** **M. Ranko KRIVOKAPIC**, Président du Parlement du Monténégro

**12 h 30** **Mme Gordana DJUROVIC**, ministre des relations économiques extérieures et des intégrations européennes

**13 h 00** **M. Filip VUJANOVIC**, Président du Monténégro

- 14 h 00** Rencontre avec les élus du SNP (Parti socialiste du peuple) – principal parti d’opposition<sup>1</sup>
- 15 h 30** Déjeuner avec une délégation de la commission des affaires étrangères du Parlement du Monténégro :  
**MM. Ferhat DINOSA**, président de l’Union démocratique des Albanais et- **Miodrag VUKOVIC**, président du groupe parlementaire du DPS
- 16 h 45** Départ pour l’aéroport de Podgorica
- 17 h 30** Arrivée à Belgrade
- 18 h 45** **M. Svetozar MAROVIC**, président de Serbie-et-Monténégro

### **Mercredi 21 avril 2004**

- 5 h 45** Départ de Belgrade en voiture vers le Kosovo
- 9 h 45** Arrivée au Kosovo
- 10 h 30** Arrivée à Mitrovitca  
Accueil par le bataillon français  
Visite de la ville
- 11 h 30** Départ vers le camp militaire français de Novo Selo
- 12 h 00** Arrivée au camp militaire français de Novo Selo  
. briefing à l’Etat-major de la Brigade Nord-Est avec le **Général MICHEL**, commandant de la Brigade,  
. déjeuner offert par la Brigade
- 15 h 00** **M. REXHEPI**, Premier ministre du gouvernement autonome
- 16 h 00** **M. THACI**, président du PDK
- 18 h 00** **M. BRAYSHAW**, adjoint du représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies au Kosovo
- 20 h 30** Dîner avec des Français travaillant pour des organisations internationales au Kosovo
-

**Jeudi 22 avril 2004**

- 9 h 00**            **M. BERNARD-GUELE**, responsable de l'Agence européenne de reconstruction
- 9 h 45**            **M. l'ambassadeur FIESCHI**, responsable de la mission OSCE au sein de la MINUK
- 11 h 00**           **M. TODOROVIC** :- responsable serbe des retours des réfugiés auprès du Premier ministre Rexhepi et responsable pour le Kosovo du Parti démocratique de Serbie (DSS, parti du président Kostunica)
- 12 h 30**           Déjeuner avec **M. HYSA**, analyste politique – conseiller du Premier ministre
- 16 h 40**           Départ vers Paris, via Vienne

## SERBIE, MONTÉNÉGRO, KOSOVO, ENSEMBLE OU SÉPARÉS VERS L'UNION EUROPÉENNE ?

---

L'« Etat commun » de Serbie-et-Monténégro, créé le 4 février 2003, renouvelle le lien entre les deux républiques après la disparition de la République fédérale de Yougoslavie.

Né d'une forte volonté de l'Union européenne, soucieuse d'éviter qu'un nouvel épisode séparatiste ne déstabilise à nouveau la région, ce nouvel Etat est aussi présenté comme le passage obligé vers la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association, prélude à son adhésion à terme à l'Union européenne. Aujourd'hui, la Serbie-et-Monténégro est le seul pays des Balkans occidentaux à n'avoir pas encore été admis à amorcer ce processus.

Pour autant, les compétences réduites de l'Etat commun et le faible soutien politique dont il bénéficie, en particulier au Monténégro, fragilisent sa pérennité. Par ailleurs les conditions nécessaires à l'amorce de relations contractuelles avec l'Union sont nombreuses et sensibles dans tous les domaines juridiques, économiques, politiques.

L'incertitude sur l'évolution du Kosovo, *de jure* partie de l'Etat commun mais géré par l'ONU, est une source supplémentaire de tension. Les événements tragiques de mars 2004 devraient conduire les différents acteurs en charge de la province depuis 1999 : la MINUK, le gouvernement autonome, mais aussi l'Union européenne elle-même, sinon à modifier la stratégie des « *normes avant le statut* », à tout le moins à en améliorer la mise en œuvre pour apaiser une impatience politique croissante.