

**QUO VADIS LE KOSOVO? ENJEUX ET PERSPECTIVES DU
PROCESSUS DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT
DANS UN PAYS SANS « STATUT »**

**QUO VADIS LE KOSOVO? CHALLENGES AND PERSPECTIVES
OF THE STATEBUILDING IN A COUNTRY WITHOUT "STATUS"**

András Báló*

DOI:10.24193/subbeuropaea.2017.1.10

Published Online: 2017-03-15

Published Print: 2017-03-30

Abstract:

The "old continent's" youngest state, Kosovo is facing huge challenges in recent times. Lack of recognition and the slowness of the state-building process are important obstacles to the country's economic development. What is the current stage of these state-building efforts, and what are the challenges and perspectives of this process? Important questions that we are trying to find the answers for in this paper.

Keywords: diaspora, minority, recognition, reconstruction, statebuilding

Resumé:

Kosovo, le pays le plus jeune du «Vieux Continent» fait face à des défis énormes de nos jours. Le manque de reconnaissance et la lenteur du processus de construction de l'État sont des obstacles importants à l'émergence économique du pays. Quelle est la phase actuelle des efforts de ce processus de construction de l'État et quels sont ses défis et ses perspectives ? - Questions importantes auxquelles on essaie de répondre dans ce travail.

Mots clé: diaspora, minorité, reconnaissance, reconstruction, processus de construction de l'État

* András Báló est ancien étudiant de l'Université Corvinus de Budapest, et du Master francophone en Relations internationales de l'Université de Szeged et de l'Institut d'études politiques de Lille. Actuellement, il est étudiant du Master en Études politiques européennes comparées de l'Université Babeş-Bolyai.

Contact: balo.andre@gmail.com.

Introduction

Dix-huit ans après les accords de Kumanovo (9 juin 1999), qui marquèrent la fin des 78 jours de bombardement aériens de l'OTAN contre la Yougoslavie de l'époque (c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro), et plus de 9 ans après la déclaration d'indépendance du Kosovo (17 février 2008) l'avenir du pays européen le plus jeune reste incertain. Les autorités du Kosovo furent encouragées à franchir ce pas par l'Union européenne (conseil des chefs d'État et de gouvernement du 14 décembre 2007) qui promit d'aider le pays à jeter les bases d'un État de droit et de justice.

Même si depuis le printemps 1999, un système de tutelle internationale, incluant de nombreuses organisations – Union européenne, Mission d'administration intérimaire des Nations unies (MINUK), OSCE, etc. – a été instauré, les résultats restent médiocres.

Sur la scène internationale, le Kosovo a provoqué un clivage entre les pays qui l'ont reconnu (111 États sur les 194 membres de l'ONU en juin 2015) et ceux qui le refusent – parmi eux cinq États membres de l'UE: le Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie. En fait, la déclaration universelle d'indépendance va totalement à l'encontre de deux principes fondamentaux du droit international: l'intégrité des territoires et l'intangibilité des frontières étatiques. De cette manière, la déclaration d'indépendance du pays ne peut relever que du «droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», droit qui – selon les autorités kosovares – n'a pas été épuisé par la décolonisation en Afrique. L'avenir du pays dépend alors de l'Union européenne, de l'ONU et de la Russie. Comme il n'y a pas d'accord au Conseil de sécurité sur le statut du pays, la résolution 1244 demeure toujours en vigueur. Par contre, ce Kosovo sans «statut» a régulièrement connu des problèmes financiers : pas de financements de la Banque mondiale, ni du FMI et très peu d'investissements privés. Les aides de l'UE et d'autres pays restent insuffisantes pour combler les lacunes des services publics et en matière d'infrastructure.

Nous examinerons dans un premier temps quels sont les enjeux et les perspectives militaire, sécuritaire et économique du pays pour ensuite voir l'état et les défis du processus de construction de l'État au Kosovo dans un deuxième temps, tout en nous posant la question: Quel avenir du processus de construction de l'État dans un pays sans « statut »?

Quels enjeux et quelles perspectives pour un pays sans « statut »?

Le Kosovo – tout comme d'autres pays des Balkans occidentaux – est l'un des pays qui, à long terme envisagent d'adhérer à l'Union européenne. Cependant, le pays représente à la fois des enjeux militaires, sécuritaires et économiques entravant ses possibilités d'intégration à l'Union européenne. Quels sont ces enjeux tant difficiles à gérer?

Les enjeux militaires que représente le Kosovo découlent principalement de la présence d'un fort contingent de soldats de l'OTAN (la KFOR), et surtout de l'installation du camp Bondsteel de l'armée américaine dans le sud du pays. Vu sa proximité aussi bien des régions sous tension au Caucase ou au Proche Orient, que des tracés des pipelines visant à fournir des hydrocarbures de l'Asie mineure, ce camp, en mesure d'accueillir 8 000 soldats était d'une importance stratégique majeure.

Pourtant, Bondsteel ne dispose d'aucun aérodrome et a vu ses troupes se réduire à moins de mille hommes. Aujourd'hui, il nous semble que le camp n'ait été construit que pour des besoins temporaires de l'armée américaine et non pour jouer un rôle important à long terme dans le dispositif militaire de la Maison-Blanche. De cette manière, on peut alors affirmer que bien que le Kosovo soit dénué d'atouts militaires pouvant soutenir une action de grande envergure, il dispose de certains matériels qui pourraient servir de points d'appui pour les troupes onusiennes.

De même, le Kosovo actuel présente d'importants enjeux sécuritaires. L'exercice de façon ostentatoire d'activités criminelles internationales dans le pays, représente un danger sécuritaire non négligeable pour les pays européens. Des lacunes dans l'application des dispositifs répressifs, la prégnance des phénomènes de corruption rendent difficile la lutte contre le crime organisé. Par contre, bien que la corruption soit extrêmement répandue et l'économie informelle représente 20 % du PIB, cela ne conduit que peu d'entrepreneurs à renoncer à un investissement. En fait, par comparaison à d'autres pays de la région, les écarts relevés sont modestes, souvent même en faveur de la République du Kosovo. Cela signifie qu'en fait le pays ne se distingue pas fondamentalement des autres pays de la région et que l'Union européenne n'a que peu de motifs de se soucier plus du Kosovo que de certains autres pays des Balkans occidentaux.

Constituant un enjeu militaire et sécuritaire, le pays des kosovars pose également beaucoup de questions économiques. Disposant d'importantes ressources minières – des gisements de lignite avant tout, avec des réserves de 10 à 15 milliards de tonnes (plaçant le pays le troisième en Europe) – des minerais rares – comme 5 millions de tonnes de plomb et zinc dans les sites de Trepca et Mitrovica au Nord du pays – et d'autres minerais peu courants – comme l'indium, le germanium, etc. – le Kosovo pourrait bénéficier d'une certaine indépendance énergétique qui lui fait défaut pour le moment, ainsi que des recettes d'exportation très importantes sur le marché mondial. Or, en l'absence de statut reconnu, les investisseurs internationaux ne se précipitent pas sur les privatisations et les concessions d'exploitation du sous-sol, et de cette façon les richesses restent inexploitées. Pour exporter il faudrait d'ailleurs des réseaux de forte capacité, interconnectés avec les voisins qui manquent toujours aujourd'hui. En plus des atouts miniers présentés, la géographie du pays est aussi favorable à l'agriculture. Tandis que la plupart des pays des Balkans sont montagneux, les plaines du Kosovo sont beaucoup plus propices à ces activités. Néanmoins, il faut aussi ajouter qu'en même temps c'est aussi exactement cette partie, c'est-à-dire la plaine centrale du pays, qui est la plus riche en gisements de lignite. En fin de compte, on peut dire que le domaine agricole du Kosovo, bien qu'il reste encore à exploiter, n'offre que des opportunités relativement modestes à l'échelle régionale.

Cela signifie donc que ni les ressources minières, ni les activités agricoles ne paraissent constituer le point de départ du développement économique du pays.

En revanche, le Kosovo pourrait bien servir de carrefour entre la côte adriatique d'une part et la mer Égée d'autre part. Une fois transformées en voies à grande circulation, les routes sud-nord du Kosovo pourraient concurrencer celles de la Macédoine et l'axe traditionnel Vardar-Morava (Thessalonique-Skopje-Niš-Belgrade). Quelles perspectives économiques pourrait alors avoir ce pays sans « statut » n'ayant aucun potentiel assez fort en ressources naturelles ni des enjeux géopolitiques susceptibles de justifier un soutien international accru ?

Aujourd'hui la situation paraît défavorable. Dûe à l'obsolescence des structures économiques héritées de l'époque yougoslave et la faiblesse des capacités productives, la balance commerciale du Kosovo est extrêmement

déséquilibrée, tandis que le niveau de vie est l'un des plus bas du continent avec un taux de chômage fortement élevé, surtout parmi les plus jeunes. Bien que d'autres pays de la région montrent beaucoup de similitudes avec le Kosovo, le pays concentre de forts déséquilibres structurels entravant son développement économique.

Néanmoins, l'une des richesses du Kosovo qui pourrait servir de point de départ pour le développement est sa jeunesse. Comme 44 % de la population a moins de 25 ans, on peut dire que le Kosovo est un pays jeune.

Cette jeunesse fait toujours preuve de modernité et montre une envie d'entreprendre. Les récentes générations poursuivent leurs études jusqu'au niveau de la fin du cycle secondaire. En 2009, parmi les 20-24 ans 74 % des garçons et 61 % des filles avaient un niveau d'éducation scolaire de niveau de fin de lycée. Bien que l'accès aux universités soit en progrès (en 2009, 15,4 % des garçons et 11,3 % des filles avaient un diplôme universitaire), les formations offertes ne sont pas toujours de bonne qualité. En fait, c'est aussi de la faute de la communauté internationale qui n'a pas donné une plus grande priorité à la formation et à la coopération universitaire.

La diaspora constitue une autre richesse non négligeable du pays. Les quelques 800 000 personnes qui en font partie vivent surtout dans des pays développés d'Europe occidentale, comme en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en Suède mais aussi dans d'autres pays, comme en Italie et aux États-Unis. Grâce à sa diaspora si nombreuse, le Kosovo bénéficie de transferts financiers très significatifs (605 M€ en 2012, soit 12,5 % du PIB).

Aujourd'hui, la diaspora kosovare est le premier pourvoyeur d'investissements directs dans le pays. De nos jours, dans le contexte de la crise migratoire, on voit clairement que le Kosovo ne peut que rester une source de forte immigration à long terme. C'est pour cette raison que l'accueil des jeunes kosovars devrait être favorisé partout en Europe occidentale, partie du monde en fort déclin démographique. La jeunesse du Kosovo représente en effet un atout pour le développement économique du pays et du continent entier à la fois. L'allocation des ressources financières dans l'augmentation du niveau des formations universitaires devrait davantage être une priorité des autorités étatiques. En fait, au lendemain de la guerre et de l'indépendance, les investissements se sont tournés vers le logement, le commerce, et les services. En conséquence, une offre trop élevée est apparue dans certains secteurs de l'économie (hôtels, restaurants,

stations-services). Aujourd'hui, le vrai défi n'est plus d'attirer des capitaux de la diaspora mais de les diriger vers d'autres branches de l'économie créant de la valeur, c'est-à-dire des emplois. En plus, bien qu'on ne puisse pas compter sur l'arrivée en masse des capitaux internationaux, la densité de sa population et la proximité relative des marchés européens font du Kosovo un pays attractif pour certaines activités industrielles, aussi bien que pour des services délocalisés. Cependant, l'interdépendance des marchés des pays de la région exige aujourd'hui la maîtrise de la lingua franca d'ex Yougoslavie dans la vie économique.

En même temps, il faut toutefois ajouter qu'aussi bien la jeunesse comme la diaspora représentent des atouts qui ne peuvent pas être gérés de manière bureaucratique ni par une action gouvernementale centralisée.

Le rôle des autorités en la matière doit alors se limiter à l'élaboration des cadres nécessaires (structures d'accueil adaptées, zones artisanales, Ministère de la diaspora) et au soutien des deux domaines clés – les investissements d'avenir et l'éducation – par une gestion parcimonieuse des ressources budgétaires. Malheureusement, les dépenses d'éducation restent aujourd'hui assez modestes: 13,7 % des dépenses budgétaires en 2012.

Enfin, les autorités doivent aussi essayer d'améliorer l'image du pays comme leur propre image souvent dégradée par des scandales de corruption.

Aux marges du processus de construction de l'État dans un pays sans « statut »

Néanmoins, aucun développement économique n'est imaginable sans avancées suffisantes sur le plan politique et social. Toutefois, le concept du processus de construction de l'État par la communauté internationale est une idée assez récente. Il a trouvé sa première application dans les cas de l'Allemagne et du Japon d'après-guerre. Pourtant, l'implication de l'Union européenne dans différents projets et missions du processus international de construction de l'État est un nouveau phénomène.

Le processus de construction de l'État par la communauté internationale est une procédure assez longue qui peut prendre des années ou même des décennies. Il exige beaucoup d'énergie et de ressources humaines et financières. Comme il diffère d'un pays à l'autre, il est extrêmement difficile voire impossible d'identifier les différentes étapes de cette procédure. En

plus, tandis que certaines phases (comme la reconstruction immédiate) sont très courtes, d'autres (comme l'apaisement des tensions entre les communautés) s'étendent sur toute la procédure.

Généralement parlant, on distingue deux phases du processus international de construction de l'État: la reconstruction immédiate d'après-guerre, le rétablissement de la sécurité et la réconciliation des intérêts des communautés dans un premier temps et l'établissement d'institutions dans un second. Quant au rétablissement de la sécurité au sein de la police, de l'armée et des unités paramilitaires, Brinkerhoff identifie trois mesures à prendre: reconstruction, réforme et dissolution dont une application mélangée soit nécessaire. S'agissant des anciens combattants cela implique le désarmement, la démobilisation et la réintégration. En ce qui concerne la reconstruction immédiate d'après-guerre, il est question d'une assistance immédiate comme la reconstruction des maisons ou d'autres types d'assistance similaire de la part de la communauté internationale.

Troisièmement, la réconciliation des intérêts des communautés peut se dérouler selon deux stratégies différentes: selon celle de la démocratie consociationnelle, concept élaboré par Arend Lijphart et celle de la partition des communautés décrite par Donald Horowitz. La première est caractérisée par le partage des pouvoirs, c'est-à-dire la participation des représentants de toutes les groupes importants à la prise de décision, surtout au niveau d'exécution et par l'autonomie des groupes, c'est-à-dire la capacité des groupes à décider de leurs affaires intérieures, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la culture. Par contre, la partition des communautés – stratégie recommandée dans le cas des tensions antagonistiques entre des populations territorialement concentrées – signifie une séparation beaucoup plus importante entre les groupes.

L'établissement d'institutions – deuxième phase du processus de construction de l'État – exige une procédure de démocratisation, c'est-à-dire des élections libres et transparentes, une économie de marché libre, une société civile et une culture civique. Cette dernière signifie une satisfaction personnelle et politique, une confiance interpersonnelle et un soutien de l'ordre social existant. Regardons maintenant quel bilan peut-on tirer pour le processus de construction de l'État sur le plans politique et social au Kosovo.

Après 78 jours de bombardement aériens de l'OTAN contre la Yougoslavie de l'époque (c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro), le gouvernement yougoslave accepta le projet de paix élaboré par la communauté internationale. Grâce à l'accord – légitimé par la Résolution 1244 du Conseil de la sécurité de l'ONU – la violation des droits de l'homme fut stoppée, les forces militaires, policières et paramilitaires ont été rappelées, une nouvelle mission de l'ONU – la mission MINUK – s'est établie et des forces de l'OTAN – le KFOR – sont entrées sur le territoire du pays. Les objectifs du KFOR et de l'OTAN étaient d'établir et de maintenir la sécurité, y compris l'ordre et la sécurité publique, d'observer, de vérifier et si nécessaire de contraindre au respect de l'accord et de fournir assistance à la mission de l'ONU. En fait, nous pouvons affirmer que la MINUK et le KFOR par l'application adéquate des mesures de désarmement, de démobilisation et de réintégration ont bien réussi à rétablir la sécurité au Kosovo.

D'une part, les acteurs internationaux et les dirigeants de l'Armée pour la libération du Kosovo se sont mis d'accord sur la transformation de l'Armée en un nouvel organe appelée Corps de protection de Kosovo.

Quelques-uns des dirigeants se sont tournés vers la politique, au fur et à mesure que le corps s'est désarmé, s'est démobilisé jusqu'à ce que les anciens soldats se soient vus réintégrés dans la vie sociale du pays. D'autre part, suivant les accords, lors de l'entrée des forces de l'OTAN, la police et les troupes serbes ont été rappelées. Concernant la reconstruction immédiate, les activités de la communauté internationale ont également eu du succès. Grâce à l'aide des acteurs internationaux – surtout celle de l'Union européenne – quelques 100 000 bâtiments publics, écoles, infrastructures, mais aussi des maisons privées ont été construites.

S'agissant de la réconciliation des intérêts des communautés, on peut voir que le Kosovo – par la création des municipalités pour la minorité serbes dans quelques parties du pays par exemple – a plutôt suivi le modèle de la partition des communautés, c'est-à-dire le concept de Horowitz.

En outre, en ce qui concerne la deuxième phase du processus de construction de l'État – des élections libres et transparentes, une économie de marché libre, une société civile et une culture civique – on voit aussi beaucoup d'avancées. En fait, les élections ont servi d'outil principal pour établir de nouvelles institutions de gouvernance. Les élections étaient considérées libres et transparentes et par la suite le pouvoir a commencé à se transférer de la MINUK

aux nouvelles institutions du pays. De plus, la communauté internationale a fourni de l'expertise et de la formation continue au personnel de ces nouveaux organes. De même, les institutions de l'économie de marché – le système bancaire, la Douane du Kosovo, l'Autorité fiscale centrale et le Ministère de la finance et de l'économie – ont été fondées et de nouvelles règles et lois ont été élaborées dans ce domaine.

En ce qui concerne la société civile d'une part, l'objectif principal des acteurs internationaux était d'établir des ONG. Par conséquent, de nombreuses ONG ont été créées mais in fine, le niveau de leurs projets était souvent très bas voire insuffisant. Pourtant cela n'a pas du tout empêché la communauté internationale de soutenir ces derniers. D'autre part, on voit également la culture civique se développer. Toutefois ce qui fait défaut même encore aujourd'hui, est la participation des citoyens à la vie politique et sociale, phénomène qui peut s'expliquer peut-être par le manque de traditions politiques démocratiques.

La complexité de la gouvernance et la faiblesse des institutions ont rendu la situation encore plus difficile. Le renforcement des mécanismes informels comme les relations sociales, familiales et amicales, la faiblesse de l'État de droit, la méfiance envers les institutions de sécurité et le retour du patronage familial ont été constatés. Cette situation est aussi dûe au trauma d'après-guerre, à la disparition des sources de subsistance et à la démoralisation de la société. De cette façon, le rétablissement de la confiance et de la compréhension mutuelle entre les individus par la facilitation du dialogue est une condition sine qua non du développement.

En outre, la réduction des antagonismes nationaux, le rétablissement de la cohésion sociale et la réintégration ethnique sont aussi des facteurs non négligeables pour l'avancée économique du pays. Même si cette tâche n'est pas du tout facile et les groupes extrêmement divisées, il est possible de créer des éléments d'une culture civique ou plutôt d'une culture de paix commune. Cela se fera non pas par la création d'une culture hybride mais par un consensus sur quelques règles de base de cohabitation, et par une conception de la coexistence comme une valeur positive, tout en mettant l'accent sur les éléments positifs de cette culture commune. Les habitants de Mitrovica peuvent par exemple bien collaborer dans des domaines illicites, comme la contrebande ou le vol des voitures, tandis qu'il reste un tabou de travailler ensemble sur le plan politique et social. Par contre, la population

reste divisée en ce qui concerne les médias et l'éducation. Bien que les médias puissent stimuler l'engagement civil et la participation politique et sociale des citoyens, leur effet dépend fortement de la confiance dont ils disposent parmi les gens. C'est sur ce niveau-là que les albanais et les serbes du Kosovo demeurent divisés. Tandis que les médias bénéficient d'une confiance majeure parmi les jeunes albanais (trois tiers des albanais du Kosovo ont considéré les médias crédibles ou crédibles jusqu'à un certain point selon le Rapport sur le développement humain de 2006), les serbes du Kosovo étaient beaucoup plus réticents (seulement un tiers des serbes en faveur). Cette différence peut s'expliquer par la surreprésentation des sujets albanais dans la presse qui fait que même si les deux groupes sont d'accord sur le rôle des médias comme moteur de la cohésion inter-ethnique, on ne trouve pas de voie de communication commune. En ce qui concerne l'éducation, la situation semble analogue. Comme l'enseignement est offert dans cinq langues, même les minorités peuvent étudier dans la langue de leur région. L'origine du problème dans ce domaine se trouve dans le fait que la communauté serbe conserve une sorte de système d'éducation parallèle avec des contenus contredisant souvent ceux de la majorité albanaise.

Conclusion

Faisons alors un petit bilan de ce qu'il avait question dans notre travail. Après avoir commencé l'étude des enjeux militaires, sécuritaires et économiques du pays, on est rapidement arrivé aux deux phases du processus international de construction de l'État: la reconstruction immédiate d'après-guerre, le rétablissement de la sécurité, la réconciliation des intérêts des communautés et l'établissement d'institutions. Nous avons affirmé que le Kosovo ne dispose d'aucun potentiel assez fort en ressources naturelles ni des enjeux géopolitiques susceptibles de justifier un soutien international accru. De surcroît, après avoir examiné la notion et le déroulement du processus de construction de l'État on a constaté que même si les avancées sont apparemment nombreuses, il reste encore beaucoup de choses à faire. Pour cela, une approche régionale, la redéfinition des priorités économiques, l'amélioration du niveau de l'éducation et de la formation, la facilitation de la liberté de circulation par la suppression des régimes de visas pour les citoyens kosovars, l'élaboration des politiques européennes d'envergure régionale, une

meilleure coordination conjointe des initiatives européennes et celles des Américains, ainsi que l'établissement des relations plus apaisées avec la Serbie seraient nécessaire.

Bibliographie:

1. Ante, Arta (2008), «Exploring Social Capital, a Missing Link in the State-Building and Development Process in Kosovo» in *L'Europe en Formation* 2008/3 (no. 349 – 350), 205-222.
2. Cattaruzza, Amaël; Dérens, Jean-Arnault (2015), «Créer une frontière dans le postconflit : le cas du Nord-Kosovo et de Mitrovica» in *Hérodote* 2015/3 (no. 158), 58-75.
3. Chenu, Georges-Marie (2008), «Le Kosovo, un État encore incertain» in *Esprit* 2008/8 (Août/septembre), 151-160.
4. Greiçevci, Labinot (2008), «The Case of Kosovo: From “International Statebuilding” to an “Internationally Supervised and Independent Country”» in *L'Europe en Formation* 2008/3 (no 349 – 350), 189-203.
5. Inglehart, Ronald (1988), «The renaissance of political culture» in *The American Political science review*, No. 4, Vol. 82, 1203.
6. Horowitz, Donald L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 588.
7. Lijphart, Arend (2002), «The Wave of Power-Sharing Democracy» in Reynolds, Andrew ed. «The Architecture of Democracy Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy» Oxford Scholarship Online, 39.
8. Roger-Machart, Jacques (2007), «Pour une nouvelle approche de l'Union européenne au Kosovo» in *Revue internationale et stratégique* 2007/3 (No67), 9-16.
9. Svetchine, Michel (2015), «Kosovo: quels enjeux et quelles perspectives économiques après l'indépendance ?» in *Géoéconomie* 2015/2 (no 74), 119-134.
10. Brinkerhoff, Derick W. (2005), «Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes» in *Public Administration & Development*, 25: 1, 6.