

Le Kosovo : Bilan de l'administration internationale janvier 2006

Les leçons de la MINUK sur les transitions : intervention militaire, démocratisation et reconstruction économique

Cadre de l'intervention internationale au Kosovo

A la suite des frappes aériennes sur la Yougoslavie dans le cadre d'une intervention de l'OTAN au Kosovo (sans autorisation du Conseil de Sécurité) fin 1998 et au printemps 1999, la résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 10 juin 1999 donnait mandat à la KFOR pour pénétrer au Kosovo, et après la signature d'un accord de démilitarisation une présence administrative civile fut établie, la MINUK. Pour la première fois, l'ONU s'est vue confier une mission visant non seulement à maintenir la paix, mais aussi à la construire dans toutes ses dimensions. Alors que les accords de paix se référaient à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, la MINUK a évolué vers un système de protectorat, et s'est attribué les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires sur le Kosovo. L'administration internationale s'organise selon 4 piliers : administration civile (supervisée par le représentant spécial du secrétariat général de l'ONU), humanitaire (sous direction du Haut Commissariat aux Réfugiés), la démocratisation (OSCE) et la reconstruction économique (Union européenne). L'OTAN a l'autorité militaire au Kosovo par la présence de la KFOR. Il est aujourd'hui utile de revenir sur 6 ans de présence de la MINUK, de faire un bilan de ses accomplissements et difficultés.

Bilan de l'action de la MINUK. 1/ Aspect financier

La MINUK avait pour responsabilité la reconstruction d'un Etat, de son administration, de ses services publics, ce qui nécessitait de fournir très rapidement des financements considérables, sur une durée suffisante, et de favoriser le développement d'une économie viable pouvant par la suite financer ses institutions. Les Etats ont contribué à un premier budget permettant dans l'urgence de rémunérer plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires locaux; et l'aide internationale a permis de créer un environnement monétaire et fiscal stabilisé, d'établir un budget, un système bancaire, des programmes d'emploi social, le développement d'un secteur privé, la reconstruction d'infrastructures et d'habitations... Mais il faut savoir que la diaspora et les Kosovars ont hâté une reconstruction que les procédures administratives internationales bloquaient. Le parlement et le gouvernement kosovars fonctionnent aujourd'hui sur un budget majoritairement sinon entièrement autonome, constitué à partir des taxes et des impôts. La situation économique actuelle est très difficile et on peut se demander si les moyens n'ont pas été gaspillés. Il y a des signes visibles des investissements réalisés mais deux problèmes se sont posés : 1/ au départ certains fonds n'ont pas été délivrés et un montant bien inférieur à celui promis a été injecté. 2/ le fonctionnement et le personnel des institutions internationales sont très coûteux et les fonds ont tournent en grande partie au sein-même des institutions, au détriment des investissements pour la relance d'une économie sinistrée. S'ajoutent certains détournements de fonds par l'administration internationale elle-même¹.

Difficultés administratives : déploiement et mandats.

La mise en œuvre a été beaucoup plus lente que les objectifs ambitieux de la MINUK ne l'avaient fixé. E. Chevallier² a mis en avant le fait qu'il n'y avait pas de droit applicable au Kosovo jusqu'en 2000, que les effectifs policiers de la MINUK étaient largement insuffisants (en 1999, Bernard Kouchner avait obtenu des effectifs de 4718 policiers internationaux, mais au bout de 2 mois seulement 723 étaient présents). S'ajoute une incohérence dans la répartition des moyens humains : la MINUK, autorité civile et politique au Kosovo, n'était constituée que d'une trentaine de personnes à l'origine, chiffre dérisoire par rapport aux 40 000 hommes de la KFOR. Enfin les mandats des personnels étrangers manquent totalement de continuité avec des contrats de seulement 3 mois à un an. Ceci entraîne des discontinuités dans les orientations, empêchant la mise en œuvre d'une politique cohérente. N. Ragaru³ souligne qu'il est rare qu'une action soit menée à son terme, surtout si elle suppose la coopération entre plusieurs organisations internationales et ONG. L'octroi de contrats plus longs, une meilleure gestion des ressources humaines contribueraient à une optimisation de l'utilisation des expatriés.

¹ Pour les fonds qui auraient dû être consacrés au rétablissement du réseau électrique, cf. Joël Hubrecht, « Heurs et malheurs du State-building », La République des idées, 2004, p.7

² Eric Chevallier, *L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK*, EU-ISS Occasional Paper 35, Mai 2002

³ Nadège Ragaru, *La démocratisation dans les Balkans*, Etude réalisée pour l'IRIS, mai 2003

La coordination entre les organisations

Les quatre piliers de la MINUK sont confiés à quatre organisations différentes, et étant donné le nombre d'organismes différents présents au Kosovo, la coopération entre eux est délicate. La complexité de l'architecture générale pose des problèmes tels que des doublons, conflits sur la répartition des mandats, manque de communication. Et les Etats se concurrencent également, en témoigne l'exemple du renseignement : dans un territoire ravagé par le crime organisé et les trafics, la communication des informations sur ces sujets était très sensible et il a fallu beaucoup de temps pour que la communauté internationale ne crée un service responsable de ces questions. La coopération est nécessaire entre les autorités civiles et militaires mais elle a été réussie au Kosovo : les responsables de la MINUK et de la KFOR partagent des réunions quotidiennes au plus haut niveau sur l'ensemble des décisions. La répartition des tâches a été organisée⁴.

Le but de ce type de coopération est d'inviter les mondes policier et militaire à communiquer, à travailler ensemble, alors qu'ils appartiennent à deux cultures de métier différentes. Le dialogue doit être continuellement amélioré. Et les institutions rechignent toujours à être contrôlées par d'autres, les ONG refusent par exemple tout contrôle par les militaires.

Aspects humains

L'hétérogénéité du personnel des missions : la police internationale au Kosovo a pu compter jusqu'à plus de 50 nationalités. Ceci pose un problème d'organisation, de structuration des missions, et de répartition géographique des effectifs. Les pays les plus industrialisés refusent d'engager des effectifs importants et on assiste trop souvent à un envoi de personnels non qualifiés originaires de pays en voie de développement, ce qui est contre-productif (les Etats-Unis ont pourtant poussé cette logique à l'extrême, en déléguant à des organisations privées de sécurité non formées à ce rôle de police au Kosovo). La répartition des tâches est une autre question : il faut trancher entre une organisation multinationale à chacun des échelons, ou, comme la KFOR confier des responsabilités géographiques ou fonctionnelles à des contingents nationaux.

Préparation aux réalités locales : n'ayant pas reçu une formation comprenant l'intervention en post-conflit dans un cadre multinational, le personnel international ignore trop souvent les réalités du terrain sur lequel il travaille. Ceci a été très perceptible au Kosovo avec la méconnaissance réseaux mafieux et du crime organisé qui a fait perdre plus d'un an pour qu'une structure chargée du traitement de ces problèmes soit créée. Et malgré l'objectif de délégation des compétences aux acteurs locaux, on constate un déficit de communication entre « internationaux » et « locaux ». Pour remédier à cette incompréhension mutuelle, il faut mieux sensibiliser les expatriés au terrain d'intervention, les initier à l'histoire et à la culture des sociétés, favoriser un apprentissage systématique de l'anglais, des langues locales, ce qui serait porteur d'économies ultérieures.

Un cas d'étude pour les missions onusiennes ?

A travers les erreurs comme les réussites, le Kosovo doit être un cas d'étude pour les missions onusiennes à venir. L'intervention internationale au Kosovo est novatrice et représentative des missions onusiennes de demain, des missions de peace-building, de transition démocratique, orientées vers des efforts de police plutôt que militaires. Concernant les difficultés, on retiendra les obstacles à la responsabilisation et l'association des acteurs locaux aux processus décisionnels, dans la perspective d'un Kosovo multiethnique, à cause des conséquences du conflit : un climat qui semble perpétuer les dynamiques de confrontation entre communautés. En outre, la communauté internationale n'a pas réglé la question du statut final du Kosovo, ce qui a provoqué un accroissement du mécontentement de toutes les parties, et a été un facteur important dans le déclenchement des violences qui ont eu lieu en mars 2004. Ainsi des questions de fond restent à traiter au Kosovo : celle du statut de la province et de la situation économique, encore très difficile, qui ne favorisent pas la réconciliation et la transition démocratique.

⁴ cf protocole général 2/08/2000 Brigade Multinationale Nord et commandement régional de la police de la MINUK à Mitrovica : missions et relations de complémentarité des forces de l'OTAN et des forces de police de l'ONU