

Eric Chevallier

L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK

publié par
l'Institut d'Etudes
de Sécurité de
l'Union européenne
43 avenue
du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail : institute@iss-eu.org
www.iss-eu.org



En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES), est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux. L'IES UE succède à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, auquel une décision du Conseil de l'UEO avait donné naissance en 1990 afin de catalyser le débat européen en matière de sécurité.

Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou de projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut..

Ces Occasional Papers sont annoncés dans le Bulletin de l'Institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss-eu.org

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Paris

Directeur: Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne 2002. Tous droits réservés. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISSN 1608-5000

Edité par l'Institut d'études de Sécurité de l'Union européenne et imprimé en France par l'imprimerie Alençonnaise, conception graphique Claire Mabilie (Paris).

Eric Chevallier

L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK



L'auteur, né en 1960, est docteur en médecine et diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris. Il a été le principal conseiller de Bernard Kouchner, pendant toute la durée du mandat de ce dernier à la tête de la mission des Nations unies au Kosovo (juillet 1999 – janvier 2001), en charge plus particulièrement des questions politiques. Il a, par ailleurs, été conseiller spécial du ministre délégué à la Santé en France – chargé, parmi d'autres dossiers, de la lutte contre le bioterrorisme – ainsi que délégué général de l'ONG « Aide médicale internationale » et membre de l'équipe de création du programme des Nations unies sur le SIDA.

Sommaire

Résumé	3
1 Introduction	4
2 Instaurer la loi et l'ordre	7
2.1 <i>La question du droit applicable</i>	7
2.2 <i>La mise en place du système judiciaire</i>	9
2.3 <i>La police internationale</i>	12
2.4 <i>La police locale</i>	14
3 Construire la démocratie	15
3.1 <i>Les élections</i>	15
3.2 <i>L'appui au développement de la société civile et la promotion des droits de l'homme</i>	17
3.3 <i>Le soutien à l'émergence d'une presse pluraliste et démocratique</i>	18
3.4 <i>La création d'un secteur public de l'audiovisuel</i>	19
4 Créer une administration et développer l'économie	21
4.1 <i>Partager les responsabilités : la dynamique de l'administration conjointe</i>	21
4.2 <i>La reconstruction et le développement économique</i>	23
4.3 <i>La création d'un environnement monétaire et fiscal stabilisé</i>	27
5 Conclusion	31

L'auteur souhaite remercier Karine Rodriguez pour sa précieuse collaboration.

Par la résolution 1 244 du Conseil de Sécurité, pour la première fois dans l'Histoire, les Nations unies se sont vu confier au Kosovo à partir du mois de juin 1999 une mission d'un nouveau type, visant non plus simplement à maintenir la paix mais à la construire, dans toutes ses dimensions, politique, démocratique, administrative, juridique, économique...

Le texte qui suit tente de tirer, avec le regard de l'acteur, les leçons des dix-huit premiers mois de cette mission placée – après une courte période transitoire menée par le Brésilien Sergio de Mello – sous l'autorité de Bernard Kouchner, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies.

Dans la perspective de missions ultérieures, fondées sur un mandat de même nature, il cherche à faire un certain nombre de propositions fondées sur cette expérience, plus particulièrement à propos :

- ▶ *des questions liées à l'établissement de la loi et de l'ordre, et plus spécifiquement les difficultés rencontrées dans la définition du droit applicable ou de l'établissement d'un système judiciaire et policier efficace, multiethnique et impartial ;*
- ▶ *de celles touchant au processus de démocratisation qui fut amorcé rapidement au travers de l'organisation de premières élections, municipales, dès l'automne 2000, mais aussi du soutien à l'émergence de la société civile et de médias libres et indépendants respectueux des règles déontologiques élémentaires ;*
- ▶ *de celles tenant à la création de services publics et d'une administration, dont il fut décidé qu'elle associerait dès le départ les Kosovars de toutes communautés, dans une logique de responsabilisation des acteurs locaux, comme facteur majeur de stabilisation ;*
- ▶ *et enfin, de celles relatives à la reconstruction et au développement économique, dans une tension permanente entre les impératifs de court terme et la nécessité de créer les bases d'une économie de marché viable sur le long terme.*

Introduction

En ce début d'année 2002, à l'heure où la communauté internationale s'engage dans une entreprise ambitieuse d'aide à la reconstruction de l'Afghanistan et de soutien à son entrée dans une ère démocratique après plus de vingt ans de conflits – dont cinq marqués par la régression obscurantiste paroxystique que l'on sait –, il ne paraît pas inutile de revenir sur l'expérience du Kosovo. Et tout particulièrement de tenter, avec le regard de l'acteur, une analyse des dix-huit premiers mois de présence internationale placée sous l'autorité de Bernard Kouchner.

Certes, Pristina n'est pas Kaboul ; les Kosovars, des Afghans ; Milosevic, le Mollah Omar. Et il serait vain de chercher à assimiler un vaste territoire habité par plus de vingt millions d'âmes à une province qui en héberge deux millions et qui est grande comme deux départements français.

Mais, s'il est encore trop tôt, bien sûr, pour parler de succès ou d'échec à propos du Kosovo – le temps de la paix n'est ni celui des médias, ni celui des impatiences occidentales – les premiers pas de cette mission d'un nouveau type, qui n'aspireait plus seulement à maintenir une paix improbable, mais qui cherchait résolument à la construire, avec l'ensemble de ses fondations que sont la démocratie, les institutions et l'économie, est riche de multiples enseignements, par ses erreurs comme par ses réussites et parfois ses audaces heureuses. Et c'est sans doute cela qui peut contribuer à éclairer le chemin pour l'Afghanistan comme pour d'autres zones de post-conflit ailleurs dans le monde, aujourd'hui et demain.

Qu'avons-nous appris en un an et demi de mission de la paix au Kosovo ? Tout d'abord, en termes généraux, que la clé tient en trois mots : respect, dialogue et responsabilisation.

Respect de tous, autrement dit de tous les individus, tous les acteurs, des plus modestes

aux plus éminents. Voilà qui peut paraître d'une banalité affligeante, mais qui pourtant s'avère déterminant. Car il faut toujours garder à l'esprit que c'est d'abord à la dignité retrouvée qu'aspirent les peuples ayant souffert des violences physiques et morales d'un conflit. Certains « responsables internationaux » ont parfois tendance à l'oublier dans la conduite de leur charge, qui n'a pourtant de sens que par et pour ces populations meurtries. Leur échec est alors à la mesure de leur aveuglement ou de leur arrogance. Des exemples récents l'ont encore montré de façon éclatante.

Respect, mais aussi dialogue : un dialogue sans relâche, jusqu'au découragement parfois, mais auquel on ne doit pourtant jamais renoncer. Et dialogue avec tous – on ne fait pas la paix avec des anges – sans pourtant rien n'abdiquer d'essentiel. Ligne de crête bien étroite sur laquelle pourtant il n'est d'autre option alternative que d'avancer.

Responsabilisation enfin. La communauté internationale vient en appui des Afghans. Au Kosovo, elle était censée exercer l'ensemble des pouvoirs exorbitants d'un protectorat sans limites. Ce fut sans aucun doute un choix stratégique majeur que de s'en éloigner avec détermination pour privilégier le partenariat avec les Kosovars de toutes les communautés, et donc de faire le pari de la responsabilisation. Notamment par l'institution d'une administration conjointe, associant internationaux et Kosovars – Albanais et Serbes mais aussi représentants des autres communautés – au sein de départements « ministériels » co-dirigés, ou dans des organes exécutifs paritaires. Trop lourd et souvent trop lent disaient les plus critiques. Constat parfois exact, mais pas toujours, et surtout de peu de poids devant l'intérêt de la démarche : constituer une formidable pédagogie de la prise de responsabilité, une école irremplaçable de la déci-

sion publique, du dialogue et du compromis nécessaires.

L'apprentissage de la gouvernance démocratique ne peut se concevoir sans apprentissage de la démocratie elle-même. C'est ce qui poussa la direction de la MINUK à se prononcer en faveur de la tenue précoce d'élections – municipales dans un premier temps, puis législatives – et à l'imposer contre l'avis de la quasi-totalité des experts autoproclamés. Certes, il y avait pléthore d'excellents arguments pour expliquer que les conditions optimales étaient loin d'être réunies. Mais il est illusoire d'espérer un très improbable « Godot démocratique » ; la démocratie, son apprentissage, est un processus qui se construit, étape par étape, toutes imparfaites, toutes perfectibles, mais toutes indispensables.

Toutefois, cette démarche de responsabilisation précoce ne doit pas constituer un dogme sans discernement, et surtout sans encadrement dans sa mise en œuvre. A cet égard, les leçons de l'établissement du système judiciaire au Kosovo doivent être méditées. L'erreur majeure dans ce domaine fut sans aucun doute de vouloir recourir d'emblée à des magistrats locaux pour qu'ils assurent seuls le fonctionnement d'une justice impartiale et détachée des tensions communautaires. L'épreuve des faits fut sans ambiguïté. Dans un contexte de post-conflit, et surtout dans les premiers temps, on ne peut demander à tous les magistrats de s'extraire totalement de leur ressentiment à l'égard des souffrances qu'ils peuvent avoir récemment éprouvées, eux-mêmes ou leurs proches, ni des pressions communautaires, souvent morales et parfois physiques, qui s'exercent sur eux. Le recours à des magistrats internationaux pour aider leurs collègues locaux à se rapprocher de l'impartialité semble tout à fait impératif, et dès le début plutôt que tardivement comme la MINUK se résolut finalement à le faire, devant l'échec des premiers mois.

Mais cela ne suffit pas. Dans l'immédiat après-crise, quand les violences sont encore si fraîches dans les mémoires, et souvent encore si réelles dans les corps et les cœurs, l'expérience montre qu'il faut permettre au pouvoir exécutif international de garder certaines prérogatives en matière judiciaire – d'ailleurs envisagées par

l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme – à condition bien sûr de les définir et de les encadrer avec rigueur. A l'heure des premiers pas, n'en déplaise à certaines belles âmes, la totale autonomie judiciaire ne peut constituer un impératif immédiat, mais demeure en revanche bien sûr un objectif à poursuivre avec détermination.

D'ailleurs, tout au long de la première année, ce sont les atermoiements autour de la définition d'un corpus juridique de référence, acceptable et accepté par tous, qui constituèrent l'obstacle central dans ce domaine ; démontrant ainsi l'utilité absolument majeure de la construction d'un « kit juridique transitoire » applicable dès le déploiement d'une mission internationale de paix.

Enfin, en ce qui concerne l'établissement de la loi et de l'ordre, l'expérience au Kosovo met en lumière l'existence d'un impératif, d'un constat et d'une question.

L'impératif est on ne peut plus clair : seule une concertation, une coopération de tous les instants entre autorités civiles et militaires peut offrir le cadre d'un éventuel succès, à plus forte raison s'il n'existe aucun lien hiérarchique formel entre elles. Au Kosovo, pendant 18 mois, les responsables de la MINUK et de la KFOR au plus haut niveau ont partagé, au cours d'une réunion quotidienne, l'ensemble des décisions, y compris, et même surtout, lorsqu'elles étaient de nature politique.

Le constat concerne la nécessité de s'attacher le plus rapidement possible à développer une force de police locale, mieux à même de mener des investigations avec succès.

La question, enfin, touche à l'organisation de la police internationale, qui peut compter, comme au Kosovo, jusqu'à plus de cinquante nationalités dans ses rangs. Faut-il dans ce cas maintenir une organisation totalement multinationale à chacun des échelons, ou plutôt confier, à l'instar de la KFOR, des responsabilités spécifiques, géographiques ou fonctionnelles à des contingents nationaux ?

Dans le domaine économique et financier, deux enseignements principaux peuvent être tirés.

Le premier n'est pas de nature à plaire aux responsables budgétaires des pays donateurs, mais

il n'en est pas moins incontournable : la communauté internationale ne peut prétendre assumer des responsabilités en matière de (re) construction d'un Etat, de son administration et de ses services publics sans accepter très vite de fournir les financements nécessaires à leur fonctionnement, y compris pour la rémunération, à titre transitoire, des fonctionnaires locaux. Bien sûr, cette aide budgétaire directe n'a pas vocation à se poursuivre de façon pérenne et tout doit être mis en œuvre pour créer les outils nécessaires au développement d'une économie viable, qui produise les richesses aptes à assurer le financement de ses institutions publiques : au Kosovo, dès 2001, plus de la moitié du budget était couvert par des ressources propres.

La seconde leçon tient à la nécessité de ne pas sacrifier au respect des dogmes macroéconomiques les impératifs de la sortie de crise qui passent sans aucun doute par le recours à des programmes à forte utilisation de main d'œuvre (« *labour intensive* »). L'expérience du Kosovo – et par exemple du programme VERP (*Village Employment Rehabilitation Project*) développé conjointement par le PNUD et l'Agence européenne de Reconstruction – a démontré de façon éclatante que ces emplois, qualifiés par-

fois péjorativement d'emplois sociaux, constituent des outils irremplaçables d'apaisement social et intercommunautaire.

Il faut enfin, pour conclure, parler de l'Europe. Sans elle, sans le soutien et le dynamisme politique de Javier Solana, sans les moyens considérables – et bien supérieurs à tout autre donateur – alloués par la Commission grâce à l'appui de Chris Patten, bien peu de ce qui fut réalisé aurait pu l'être.

Mais cet hommage mérité à l'Europe doit s'accompagner d'un espoir : celui qu'elle soit capable de rendre son action politique plus lisible par les opinions publiques internationales et locales – ce qui passe par le renforcement indispensable de la PESC et de son Haut Représentant – mais aussi que ses efforts en faveur de la reconstruction soient plus rapides dans leur déploiement, et plus visibles, ce que seule une véritable décentralisation des processus de décision et d'exécution peut permettre ; la logique qui avait présidé à la création de l'Agence européenne de Reconstruction ne saurait s'accommoder de demi-mesures

C'est seulement à ces conditions que l'Europe pourra pleinement tirer les fruits de ses engagements, à la mesure de leur ampleur.

Instaurer la loi et l'ordre

Au Kosovo, c'est certainement la question de l'établissement de la loi et de l'ordre public qui aura fait l'objet de l'attention la plus vigilante de la part de la communauté internationale, à cause du climat de violence, notamment à l'égard des minorités, et des difficultés du système judiciaire naissant. Mais les critiques se sont souvent abstenues d'analyser ces réalités en tenant compte du contexte : caractère récent des combats, des atrocités et des souffrances ; ancrage des haines dans l'Histoire et dans dix années de régime d'oppression ; mais aussi moyens limités de la mission des Nations unies. Et les observateurs ont souvent omis de noter que le nombre de meurtres par semaine est passé de plus de 40 durant l'été 1999 à moins de 5 en 2001, dans une province comptant deux millions de personnes ; le Kosovo rejoignant ainsi, en seulement 18 mois, les taux de criminalité observés dans la plupart des grandes conurbations du monde occidental.

2.1 La question du droit applicable

Ce fut à l'évidence une question majeure, sans doute la plus importante touchant à la loi et l'ordre, au cours des premiers mois. Car, durant une période allant au-delà de l'hiver 2000, le Kosovo ne posséda pas de cadre juridique stabilisé, accepté et compris par la population. En faire le constat et en analyser les raisons conduit sans aucun doute à une recommandation déterminante pour le succès futur de missions du même type : la nécessité de disposer d'un « cor-

pus juridique intérimaire » conçu avant le déploiement de la présence internationale sur un territoire.

Sur quelle base la MINUK s'est-elle fondée pour répondre à la question du droit applicable ? Cette question est à replacer dans le contexte de la résolution 1244 du Conseil de sécurité qui affirme deux principes : l'établissement d'une autonomie substantielle pour le Kosovo et le respect de l'intégrité et de la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie.

La résolution 1244 stipule que la MINUK a pour objet d'intervenir dans tous les domaines de l'administration civile et, dans son rapport du 12 juillet 1999¹, le Secrétaire général affirmait que la mission était investie de tous les pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. C'est le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) – Sergio de Mello, puis rapidement Bernard Kouchner, et enfin depuis le 13 janvier 2001, Hans Haekkerup – qui avait mandat pour les exercer. Le Secrétaire général ayant opté pour une interprétation extensive et fonctionnelle de la résolution 1244, le RSSG était ainsi habilité à prendre les mesures législatives nécessaires, sous la forme de règlements.

Le 25 juillet 1999, le premier règlement édicté par Bernard Kouchner, à peine arrivé², disposait que les lois appliquées avant le 24 mars 1999, jour de l'intervention de l'OTAN, restaient en vigueur à condition de ne pas être incompatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et avec la réglementation émanant de la MINUK. Dans les faits, cela signifiait revenir à la loi établie par le régime de Milo-

¹ S/1999/779.

² UNMIK/Reg/1999/1 du 25 juillet 1999.

sevic au début des années 1990. Les juristes qui avaient préparé ce règlement n'avaient pas suffisamment perçu le caractère inacceptable de cette décision pour les Kosovars albanais.

Sur cette base, durant les quatre mois suivants, la MINUK a donc tenté de construire un cadre juridique. Mais l'adoption de ce texte s'est heurtée à de vives oppositions, non seulement de la part des premiers magistrats locaux que la MINUK avait très rapidement nommés – et qui ont menacé plusieurs fois de démissionner en bloc – mais aussi, plus généralement, de l'ensemble de la population albanaise, qui ne pouvait accepter le retour des lois discriminatoires, symbole à ses yeux de la répression serbe au Kosovo pendant la décennie 1990, et emblème du régime de Milosevic. S'il faut établir une comparaison, ce fut comme si l'on avait demandé à la nouvelle Afrique du Sud de Nelson Mandela de maintenir la loi de l'apartheid comme cadre de référence juridique.

Confrontée à une pression très forte des Albanais qui refusaient de reconnaître la loi en vigueur avant mars 1999, et convaincue très rapidement qu'il s'agissait d'une erreur majeure, la MINUK, et en premier lieu son chef, Bernard Kouchner, décida qu'il était absolument indispensable de revenir sur cette décision. Et ce, malgré la menace de décrédibilisation qu'un revirement sur le premier texte normatif établi pouvait faire peser sur la Mission. Des discussions s'engagèrent alors entre la MINUK et le département juridique du Secrétariat des Nations unies à New York pour tenter de sortir de l'impasse.

Il faudra de longues négociations transatlantiques et locales pour mettre fin à cette crise avec le règlement 1999/24 édicté par Bernard Kouchner le 12 décembre 1999. Ce nouveau texte, qui annule celui de juillet, affirme tout d'abord qu'en complément des règlements édictés par le RSSG, c'est désormais le droit en vigueur au 22 mars 1989 – c'est-à-dire celui du statut d'autonomie conféré au Kosovo par la constitution

de Tito de 1974 – qui constitue le droit applicable, pour autant qu'il soit conforme aux textes internationaux en vigueur. Il codifie en outre la hiérarchie des normes : en cas de conflit, les règlements du RSSG se voient reconnaître la précellence³.

Pour mettre le nouveau cadre de référence en conformité avec les standards internationaux des droits de l'homme et notamment avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la MINUK établit un groupe de travail présidé par un juriste kosovar albanais, Blerim Reka, à qui il convient de rendre hommage tant sa détermination – comme celle de ses collègues – fut centrale pour mener à bien cette tâche gigantesque. Malgré leurs efforts, il fallut encore plusieurs autres mois après tout ce temps déjà perdu dans ce domaine, pour aboutir à l'annulation de la première régulation, ce qui prolongea d'autant la période d'instabilité juridique.

Au total, les incertitudes, les interrogations, et les difficultés concernant la définition du droit applicable au Kosovo perdureront pendant de nombreux mois, avec bien sûr le cortège de conséquences négatives qu'induit une telle situation.

Ainsi, la démonstration fut-elle faite – de façon absolument éclatante – de la nécessité de disposer, pour des missions ultérieures de même nature, d'un « corpus juridique intérimaire », d'un « kit juridique transitoire », qui serait promulgué dès les premiers jours de la Mission, et pour la période nécessaire à l'établissement d'un texte pérenne adapté au contexte local. Cette recommandation est contenue dans le rapport Brahimi⁴, qui préfère utiliser le terme de « code type ». Elle fit également l'objet d'un vibrant plaidoyer par les deux équipes conduites respectivement par Bernard Kouchner et Sergio Vieira de Mello, présentes lors du séminaire commun sur les leçons tirées des missions des Nations unies au Timor et au Kosovo organisé à New York, à l'automne 2000.

Mais que l'on ne se méprenne pas. Il n'est pas

³ UNMIK/Reg/1999/24, 12 décembre 1999, section 1.

⁴ Rapport du groupe d'études sur les opérations de maintien de la paix.

question de proposer la création d'un droit d'exception. Il s'agit plutôt de répondre à l'urgence – pour une période pouvant aller de six mois à un an – grâce à un instrument juridique de référence commun, compréhensible par tous – services judiciaires, forces de l'ordre et de maintien de la paix, acteurs civils internationaux et surtout population locale – respectueux des droits de l'homme et tenant compte de la situation particulière des périodes de stabilisation de crise ou de post-conflit immédiat.

En résumé, la leçon majeure des atterrissements observés au Kosovo dans la définition de la loi applicable, extrêmement préjudiciables aux efforts qui furent menés par ailleurs pour l'établissement de la paix, conduit à plaider avec la plus extrême vigueur pour la définition d'un corpus juridique consensuel de référence, simplifié et préétabli (« kit juridique » ou « code type »), qui serait complété au fur et à mesure pour chaque mission par les règlements édictés par le RSSG.

2.2 *La mise en place du système judiciaire*

Dans ce domaine, le bilan des dix-huit premiers mois reste très contrasté.

La question de l'impartialité du système et des juges

La principale erreur a consisté à penser que la Mission pouvait rapidement (re) bâtir un système judiciaire viable en se fondant sur les bases des systèmes antérieurs locaux, notamment en entamant une large procédure de recrutement, quelques semaines après son arrivée, de 48 juges et procureurs et en mettant promptement sur pied un système judiciaire « ad hoc »⁵ composé d'une Cour d'appel statuant en dernier ressort et d'un bureau du procureur. Puis, dans la foulée, de décider de la création d'une commission

consultative judiciaire⁶ composée d'experts locaux et internationaux conduisant à la nomination, le 29 décembre 1999, de 301 juges et procureurs et de 238 juges non professionnels.

Les premiers mois de fonctionnement de ces juridictions sous la responsabilité exclusive de magistrats locaux ont en effet montré qu'il était tout à fait prématuré de confier directement la responsabilité de la chose jugée à des personnels judiciaires locaux. Les stigmates du conflit, les préjugés ethniques et les pressions considérables auxquels étaient soumis ces magistrats locaux les conduisaient à prendre fréquemment des décisions peu conformes aux impératifs d'un système judiciaire impartial, démocratique et multiethnique.

Pour remédier à cette situation, il fut décidé à l'automne 1999 de recourir à des magistrats internationaux afin de les associer aux magistrats locaux pour tenter de (re) donner confiance dans la justice d'abord aux communautés minoritaires du Kosovo, premières victimes d'une justice encore en mal d'impartialité, mais aussi plus largement à l'ensemble de la population, désireuse dans sa grande majorité de voir le droit s'imposer dans la province. Les magistrats serbes pressentis s'étant désistés – notamment du fait de la pression physique et financière de Belgrade, alors aux mains de Milosevic –, c'est dans un premier temps d'abord pour pallier leur absence dans la région Nord à large dominante serbe que fut adopté, le 15 février 2000, le règlement habilitant le RSSG à nommer des juges et des procureurs au tribunal de Mitrovica. C'est ainsi que le premier juge international et le premier procureur prêtèrent serment les 15 et 17 février 2000⁷.

Toutefois les dysfonctionnements observés nécessitaient que d'autres soient rapidement nommés dans chacune des cinq régions du Kosovo. Ce qui demandait de lever quatre obstacles :

► La réticence du Secrétariat des Nations unies à étendre à l'ensemble de la province ce qui avait

⁵ UNMIK/Reg/1999/5 du 4 septembre 1999.

⁶ UNMIK/Reg/1999/7 du 7 septembre 1999.

⁷ S/2000/77, rapport du Secrétaire général en date du 3 mars 2000.

été initialement envisagé pour répondre à la situation spécifique de Mitrovica.

► L'hostilité de la communauté judiciaire kosovare albanaise, y compris de la « co-ministre » kosovare de la justice, Nekebe Kelmendi. La question du mandat de ces magistrats internationaux fut largement et parfois violemment débattue. Devaient-ils tenir uniquement un rôle de conseillers, comme dans plusieurs autres missions ? Ou bien être acteurs à part entière du système, avec éventuellement même le pouvoir de s'auto-saisir ou d'être saisi par l'autorité exécutive d'une affaire, en fonction de sa nature ou de son traitement par les magistrats locaux ? Malgré l'opposition des magistrats locaux et parfois de certains magistrats internationaux, c'est l'option la plus extensive qui fut retenue.

► La difficulté de recruter effectivement des magistrats internationaux dont le TPIY est déjà fort grand consommateur, et que la plupart des pays d'origine, souffrant, dans la majorité des cas, de pénurie dans ce domaine, voient partir avec déplaisir pour ce type de mission. Une difficulté renforcée par la nécessité pour ces magistrats de répondre à plusieurs critères spécifiques, et notamment la maîtrise de l'anglais, la volonté de travailler en milieu à haut risque, et la capacité à s'intégrer à un environnement multinational.

► La question du coût de ces personnels a également représenté une difficulté. Pour chaque nomination d'un juge ou d'un procureur international, il était nécessaire de recruter une dizaine de personnes afin de l'assister dans sa mission tant en termes de sécurité (gardes du corps) que de logistique (secrétariat, interprétariat).

Ces obstacles en partie levés, il y avait, pour le second anniversaire de la mission⁸, 11 juges et 5 procureurs internationaux au Kosovo, contribuant de façon décisive non seulement à l'établissement du système judiciaire mais aussi à la crédibilité de celui-ci auprès de l'ensemble de la population et notamment des communautés minoritaires.

Ce nombre, très clairement insuffisant,

plaide manifestement pour un recours plus précoce que ce ne fut le cas au Kosovo - et, sans doute, dès les premiers jours de la mission - à des magistrats internationaux préparés à cette tâche difficile et inhabituelle.

Faut-il, en plus du recours à des magistrats internationaux, conférer au pouvoir exécutif des pouvoirs spéciaux en matière de justice ?

Le simple énoncé de cette question fait évidemment bondir tout juriste bercé au dogme de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. Elle mérite pourtant d'être posée très clairement dans le contexte spécifique des situations de fin de conflit, ou de post-conflit immédiat.

C'est la réalité qui, au Kosovo, imposa de répondre concrètement à cette interrogation, à l'occasion principalement d'une affaire qui fit grand bruit, l'affaire dite Zeqiri, du nom d'un jeune Kosovar albanaise, Afrim Zeqiri, soupçonné - à la suite d'un grand nombre de violences probables contre la communauté serbe mais aussi contre la force internationale - de l'assassinat à l'arme automatique de trois Serbes, dont un enfant de 4 ans, le 29 mai 2000 dans le village de Cernica, dans la région de Gnjilane. L'instruction de ce dossier, d'abord confiée à un magistrat local, puis à un magistrat international ne recueillit aucun témoignage à charge autre que celui de la seule victime, serbe, ayant survécu à ce triple meurtre. Pourtant, lorsqu'elle était questionnée de façon informelle, la population locale albanaise ne dissimulait pas sa conviction profonde de la culpabilité de Zeqiri. Sur cette base, et fort logiquement de leur point de vue, les magistrats optèrent contre la prolongation de la détention de Zeqiri.

Mais Bernard Kouchner, s'appuyant sur son autorité en matière exécutive et considérant que cette libération pouvait gravement troubler l'ordre public - les risques d'embrasement de

⁸ S/2001/565, rapport du Secrétaire général en date du 7 juin 2001.

cette région mixte apparaissant extrêmement élevés en cas de remise en liberté de Zeqiri –, décida de s'y opposer et de signer à plusieurs reprises des ordres exécutifs de détention à son encontre.

Arguant que le RSSG avait outrepassé ses prérogatives, et qu'ainsi Zeqiri était maintenu en détention de façon autoritaire, et sans possibilité d'en contester la légalité, les réactions hostiles se multiplièrent très rapidement dans les divers cercles judiciaires, qu'il s'agisse des magistrats locaux, des magistrats internationaux mais aussi des organisations professionnelles européennes, ou des organisations de défense de droits de l'homme. Le Syndicat de la magistrature français par exemple estimait que la MINUK violait l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, outrepassait ses droits et que son attitude constituait un déni de justice et s'opposait à l'objectif de crédibilisation du système judiciaire en construction.

Ce n'était pas l'analyse de l'équipe en charge des responsabilités exécutives, qui s'appuyait sur un élément majeur : la situation spécifique de fin de conflit prévalant alors au Kosovo, et le constat que la société kosovare partiellement prisonnière des séquelles du passé récent n'était pas encore totalement prête à accompagner l'établissement d'une justice impartiale.

Dans un tel contexte, et face à des situations très spécifiques – quand le travail des magistrats trouve ses limites, temporaires, dans l'état d'instabilité et de souffrance de la société –, il incombe à l'exécutif de prendre le risque de décisions difficiles mais nécessaires à la fois à la construction de la paix et de la justice. Loin de décrédibiliser la construction de l'Etat de droit, cette responsabilité spécifique et temporaire lui permet bien au contraire de l'affirmer. C'est d'ailleurs bien le sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel prévoit, en situation de crise, la possibilité de prendre un certain nombre de mesures dérogeant aux dispositions des conventions internationales. Au Kosovo, cet article aurait pu,

presque chaque jour, trouver une application compte tenu de la situation extrêmement instable de la province. Dans ce type de contexte, la conséquence concrète résultant de l'application de l'article 15 revient à reconnaître que l'autorité exécutive peut être contrainte d'user de pouvoirs exceptionnels.

Toutefois, l'expérience du Kosovo démontre aussi que ces pouvoirs exceptionnels doivent être explicités et définis dans des conditions d'encadrement qui devraient être clarifiées. C'est en réalité l'absence de cadre préalablement établi pour cette responsabilité exécutive d'arbitrage ultime et spécifique qui a posé problème. C'est la raison pour laquelle celle-ci doit faire l'objet d'une attention particulière dans le nécessaire « corpus juridique intérimaire » évoqué plus haut.

La MINUK et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

Aux termes de la résolution 1244, qui rappelle dès son préambule la compétence et le mandat du TPIY, le Conseil de sécurité « exige que tous les intéressés (...) apportent leur entière coopération au TPIY »⁹. Profondément convaincue du bien-fondé de cette recommandation et de l'importance du mandat du TPIY, la MINUK s'est appliquée à développer la meilleure coopération possible avec ce dernier. Mais dans cette perspective plusieurs difficultés ont émergé, qui pourraient sans doute être évitées dans l'avenir pour d'autres missions éventuelles.

La première de ces difficultés est liée à la répartition parfois ambiguë de la compétence « *ratione materiae* » du TPIY et du système judiciaire naissant du Kosovo. Il résulte de l'article 1 de son statut que le TPIY est habilité à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire, et de son article 9 que le TPIY et les juridictions nationales sont concurremment compétents pour les juger, le premier ayant toutefois la pri-

⁹ §14 de la résolution 1244.

mauté sur les secondes. Cela signifie qu'à tout stade de la procédure, le TPIY peut demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur.

Mais ce qui est éminemment légitime n'est pas sans poser problème dans l'administration quotidienne de la justice, notamment lorsque sont mal définis les critères présidant à la définition de l'importance des affaires, et que se pose la question de savoir quelle juridiction est à même de prendre en charge les dossiers de crimes de guerre ou ethniques considérés par le TPIY comme de moindre importance. Pensant que les juridictions habituelles du système judiciaire naissant n'étaient pas en mesure de prendre en charge cette responsabilité particulière, la MINUK décida de réfléchir à la création d'une cour spécifiquement dévolue à ces cas. Mais pour de multiples raisons, y compris financières, celle-ci ne vit jamais le jour.

La seconde difficulté portait sur l'articulation de certaines responsabilités de la MINUK et du TPIY relatives aux victimes d'exactions collectives retrouvées dans les fosses communes. Le TPIY dispose d'un mandat d'investigation, qu'il exerce principalement à l'égard de ces dernières, tandis que la MINUK, en charge de l'administration de la province, doit, quant à elle, assurer une mission d'identification des victimes issues de ces fosses communes, permettant notamment d'assurer l'information des familles, nécessaire au processus de reconstruction et de deuil. La réalité quotidienne a montré que ces missions essentielles pouvaient, en l'absence de mécanismes de coordination extrêmement rigoureux et structurés, être difficiles à mener simultanément. Seules l'énergie et la détermination des différents responsables concernés permirent d'éviter qu'aux drames vécus par les familles s'ajoutent des dysfonctionnements majeurs concernant l'ensemble des activités multiples et complexes entre l'exhumation des corps et leur ré-inhumation dans les conditions les plus humaines et les plus décentes possibles.

C'est donc bien autour de la clarification

préalable des mandats et des responsabilités respectifs, mais aussi de leur coordination, que des améliorations doivent être envisagées.

2.3 La police internationale

Le paragraphe 11 i) de la résolution 1244 dispose que l'une des responsabilités de la présence internationale civile est de « 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 ». Pour la première fois sur un large territoire, une mission de maintien de la paix a eu une responsabilité exécutive de police civile et non pas une simple mission d'assistance de la police locale.

La question des effectifs

Elle fut au cœur de débats souvent vigoureux : la MINUK, accusée de ne pas obtenir de résultats suffisamment rapides et probants en matière d'ordre public, expliquait qu'elle ne disposait pas des moyens, principalement en ressources humaines, pour l'assurer. Initialement, c'est un contingent de 3 000 personnes qui était prévu pour le Kosovo. Bernard Kouchner ayant rapidement souligné que ce chiffre lui paraissait très clairement insuffisant au regard de la situation et des besoins, le niveau autorisé fut porté à 4 718, soit une augmentation de plus de 50 %. Mais cette bonne nouvelle devait très rapidement être ternie par la lenteur de déploiement de ces effectifs.

Deux mois après l'arrivée de la Mission, à la mi-septembre, seulement 723 de ces policiers internationaux étaient présents sur le territoire. Au premier anniversaire de la MINUK, ils n'étaient encore que 3 626, dont 207 membres de la police des frontières¹⁰. A cette période, les effectifs de la police civile en place au Kosovo ne représentaient encore que les trois quarts de l'ef-

¹⁰ S/2000/538, Rapport du Secrétaire général du 6 juin 2000.

fectif total autorisé. Un an plus tard, les effectifs de la police de la MINUK comptaient 4 387 hommes originaires de 53 pays différents, dont 3 298 dans la police civile et 1 089 dans les unités de police spéciales¹¹.

Les difficultés de recrutement et notamment la réticence de pays industrialisés importants à se séparer temporairement d'un nombre pourtant limité de leurs fonctionnaires de police ont constitué sans aucun doute un obstacle majeur à l'établissement de la loi et de l'ordre public au Kosovo. D'autant qu'il a fallu confier à la police de la MINUK un certain nombre de tâches non policières, garde statique de bâtiments ou sécurité des transports en commun par exemple, absorbant jusqu'à 20 % des ressources humaines.

Ce qui conduit très clairement à recommander de pouvoir, dès les premiers pas de la mission, recourir à des prestataires internationaux de services de sécurité¹² qui seraient déployés le plus rapidement possible afin d'assumer ces tâches non policières.

Au-delà des problèmes quantitatifs, la difficile question qualitative

Au Kosovo, on ne pouvait qu'être frappé par l'extrême hétérogénéité des personnels arrivant sur le théâtre d'opération ; qu'il s'agisse d'ailleurs des contingents provenant de pays aux moyens limités, comme on le chuchote souvent, mais aussi de très grands pays industrialisés, qui pour au moins l'un d'entre eux (et non des moindres !) ont délégué le recrutement à une organisation privée. Et, à l'évidence, celle-ci propose souvent des personnels n'ayant que très peu, voire aucune, formation ni expérience professionnelle policière. Cela n'est pas acceptable : les impératifs quantitatifs ne doivent pas servir de prétexte à l'envoi très contre-productif de personnels non qualifiés.

Cette qualification doit également dépasser

le cadre des compétences professionnelles classiques. Elle doit intégrer, au travers de formations ad hoc si nécessaire, l'aptitude à intervenir en situation de fin de conflit ou de post-conflit et dans un cadre multinational, ce qui implique la maîtrise d'un langage et de méthodes de travail communs. Il faut notamment pour cela un niveau d'anglais suffisant pour pouvoir interagir avec ses collègues, mais aussi avec les autres acteurs de l'administration internationale et avec la population locale.

Impératifs quantitatifs, mais aussi qualitatifs, nécessité de préparation commune en amont, disponibilité accélérée, autant d'éléments majeurs pour lesquels la force de police internationale désormais prévue par le traité de Nice, en voie de constitution, représente une avancée considérable qui doit être saluée comme telle.

Les modalités d'organisation des responsabilités au sein de la police internationale

A la différence de la KFOR – où les responsabilités de la force internationale, tout en étant coordonnées par un commandement central, étaient réparties géographiquement – la police internationale est constituée d'unités géographiques ou thématiques totalement hétérogènes. Dans un même poste de police travaillent conjointement des personnels africains, asiatiques, nord-américains à l'exception notable toutefois des unités de police spéciales – par exemple indiennes, pakistanaises ou jordaniennes – mises à disposition en tant qu'unités constituées mais intégrées au commandement multilatéral.

Faut-il, pour gagner en cohérence et en efficacité, rapprocher le modèle général d'organisation de la police internationale de celui de la KFOR, et des unités policières spéciales ? Cela n'est pas nécessairement contraire aux principes

¹¹ S/2001/565, Rapport du Secrétaire général en date du 7 juin 2001.

¹² S/2000/538, §33.

onusiens comme certains le prétendent. Faut-il au contraire s'appuyer à chaque échelon géographique ou thématique sur un patchwork de 53 nationalités ? La question mérite à coup sûr d'être posée.

Un volet des activités de police : la lutte contre le crime organisé

Réalité aux dimensions parfois fantasmées, la criminalité organisée figura rapidement en bonne place parmi les préoccupations de la MINUK. Il aura fallu pourtant plus d'un an pour qu'une structure spécifiquement chargée d'y répondre soit mise en place. Une perte de temps considérable qui a sans aucun doute permis à celle-ci de se développer.

Des réticences de toutes parts se sont cristallisées autour de la question centrale, dans ce domaine, du renseignement et de la mise en commun d'informations sensibles par les pays capables techniquement d'en disposer, souvent peu enclins à les partager. Il faut pourtant lever ces obstacles et, à l'avenir, pouvoir créer une cellule spécifique, qui travaille sur le crime organisé mais aussi sur la lutte contre la drogue, le trafic des êtres humains et la prostitution forcée, dès l'arrivée de la mission de reconstruction de la paix et disposer de mécanismes de partage d'informations fiables permettant de combattre plus rapidement la criminalité organisée.

L'expérience, même tardive, menée au Kosovo est à cet égard éclairante.

2.4 La police locale

Étape indispensable dans les premiers temps, le recours à une force de police internationale n'a de sens que si elle cède la place progressivement à une police locale, maîtrisant la culture et la langue, et

ainsi seule à même d'assurer les missions d'ordre public de façon réellement efficace et pérenne.

Confiée plus spécifiquement au pilier dirigé par l'OSCE au sein de la MINUK pour sa partie théorique, et à la police internationale pour sa dimension pratique, la formation de ce Service de Police du Kosovo (SPK) est sans aucun doute à inscrire au tableau des succès de la Mission. Au 7 juin 2001, 3 847 recrues ont été diplômées de l'École de Police, soit un total très proche de l'objectif de 4 200 officiers que la mission s'était fixé pour mi-2001, avant d'atteindre 6 000 d'ici fin 2002.

Pendant, au-delà des résultats quantitatifs, c'est l'aspect qualitatif qui retient l'attention. À ce titre, il est important de signaler que tous les élèves policiers ont reçu dès leur arrivée des enseignements sur les droits de l'homme. Mais surtout, l'école a réussi à constituer une force de police représentative de l'ensemble de la population locale. La MINUK avait en effet décidé que la sélection des candidats devait assurer une représentation équilibrée des différents groupes ethniques et des sexes. C'est pour cette raison qu'elle a fixé des quotas selon lesquels, à terme, le SPK doit être composé à 15 % de représentants des communautés non albanaises et à 25 % de femmes.

Cette décision d'établir des quotas, pourtant très contestée initialement, a ainsi permis de constituer la première institution de service public multiethnique fonctionnant au Kosovo. Des efforts considérables ont été mis en œuvre pour assurer une représentation équitable de tous les groupes communautaires du Kosovo. Sur les effectifs des quatre premières promotions de policiers du SPK, 19 % étaient des femmes, 6 % des Serbes du Kosovo et 5,5 % étaient originaires d'autres communautés non albanaises.

Sans être évidemment parfaite, l'expérience développée au Kosovo dans ce domaine constitue sans aucun doute un modèle pour les missions ultérieures.

Construire la démocratie

Après 40 ans de communisme et 10 ans de régime d'« apartheid », la MINUK ne pouvait espérer établir rapidement la démocratie dans une province qui ne l'avait jamais réellement connue. Mais elle avait pour mission d'en jeter les bases. Pour mener à bien ce processus de construction démocratique, la MINUK s'est attachée – en s'appuyant sur son pilier « création des institutions » piloté par l'OSCE – à organiser les premières élections, à soutenir le développement de la société civile, à promouvoir le respect des droits de l'homme et à accompagner l'émergence de médias indépendants au Kosovo.

3.1 Les élections

Le paragraphe 11 alinéa c) de la résolution 1244 charge la MINUK d'« organiser et de superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique [de la situation], notamment la tenue d'élections ». Or, avant le 28 octobre 2000, date des premières élections municipales organisées par la MINUK, la population n'avait jamais eu la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'élections libres.

Les élections municipales

Si chacun reconnaît désormais que la tenue d'élections municipales demeurera l'une des réalisations majeures de la MINUK, bien peu nombreux étaient ceux qui avaient pris position en faveur de leur organisation dès l'automne 2000, soit 16 mois seulement après l'arrêt des combats ! La majorité des interlocuteurs de la MINUK considéraient qu'il était déraisonnable d'organiser des élections dans le climat qui ré-

gnait au Kosovo, au motif que les conditions optimales propres à leur bon déroulement n'étaient pas réunies. Il fallait à leurs yeux laisser du temps à la stabilisation avant d'engager tout processus électoral à même de respecter les standards internationaux.

A l'opposé, les responsables de la Mission, refusant d'attendre un bien hypothétique « Godot démocratique », défendaient l'idée d'un processus à construire de façon progressive, chaque étape, fût-elle imparfaite, représentant un pas sur le long chemin de l'apprentissage de la démocratie. C'est cette option qui finalement s'imposa, et fit a posteriori l'objet d'éloges quasi unanimes. Et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, contrairement aux prévisions pessimistes, les élections se déroulèrent dans le calme ; le jour du scrutin a même été caractérisé par l'un des taux de violence les plus bas sur l'ensemble de la période.

Les résultats furent eux aussi un élément positif. En effet, la force modérée représentée par la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) l'emportait avec 58 % des voix, sans pour autant marginaliser les partis issus de l'Armée de libération du Kosovo (UCK) qui, avec 27 % des voix pour le Parti démocratique du Kosovo (PDK) et 8 % pour l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK), pouvaient entamer le processus de transformation d'une légitimité auto-proclamée issue des armes en amorce de légitimité démocratique et politique.

Ainsi, le pouvoir local issu de la lutte armée faisait-il place à un pouvoir sorti des urnes ; l'appropriation par les Kosovars des processus de décision au niveau local les rendait responsables, et donc redevables devant l'ensemble de la population, des progrès mais aussi des difficultés et des erreurs.

Bien sûr, ce bilan largement positif doit tenir compte du refus de participer des Serbes. Mais

les raisons doivent en être explicitées. Elles tiennent, d'une part, à la pression très forte exercée, pendant toute la période d'enregistrement sur les registres électoraux, par le régime de Belgrade et, d'autre part, à la crainte des Serbes de légitimer un processus qui les marginaliserait. Après les élections, plusieurs leaders serbes estimèrent cependant qu'ils avaient fait une erreur d'analyse en refusant de participer à ces élections et le nouveau régime de Belgrade, par la voix du président Kostunica, s'est publiquement prononcé en faveur de la participation des Serbes à la suite du processus électoral et, singulièrement au scrutin général de novembre 2001, ce que firent plus de 50 % d'entre eux.

Au total, il ne fait pas l'ombre d'un doute pour l'auteur de ces lignes que le choix retenu de l'inscription précoce du Kosovo dans le développement d'un processus démocratique a contribué de façon majeure à la stabilisation de la situation, et a permis aux Kosovars, toutes communautés confondues, de se tourner vers un avenir qu'ils ont eux-mêmes à construire avec l'appui de la communauté internationale.

■ L'ÉTABLISSEMENT DES REGISTRES ÉLECTORAUX

A la mi-1999, plus de la moitié de la population kosovare était dépourvue de papiers d'identité, et les registres d'état civil étaient pour la plupart détruits, ce qui rendait particulièrement difficile à la fois l'administration de la province et la tenue d'élections. Dès lors, il semblait cohérent et rationnel d'engager un processus d'enregistrement de la population qui puisse répondre à cette double difficulté, et donc de concevoir un outil commun qui serve les deux objectifs.

Dans cette perspective, la logique voulait que soit constituée une équipe mixte associant, sous l'autorité du RSSG, les piliers de la MINUK concernés : l'OSCE, chef de file de la composante création d'institutions, qui était responsable de l'établissement des registres électoraux et de l'inscription sur les listes, et le pilier administration civile, en charge de l'établissement de l'état civil.

Toutefois, cette architecture apparemment

cohérente, eut du mal à résister à l'épreuve des faits. En réalité, si les deux opérations d'enregistrement semblent résulter de la même démarche – recenser et identifier la population –, elles ne requièrent pas les mêmes degrés d'exigence.

Dans une perspective électorale, on peut se satisfaire d'instruments relativement rudimentaires. Mais l'établissement de registres d'état civil nécessite de disposer d'outils à haut niveau de sécurité mais également souples et adaptables. Servant par exemple de base à la délivrance de passeports, ces derniers doivent satisfaire aux standards internationaux requis en termes de non-falsification. Et ils doivent pouvoir enregistrer les changements d'état civil tels que naissances, mariages ou décès.

N'ayant pas su tenir compte assez tôt de ces degrés d'exigences différents, la MINUK s'est engagée dans la production d'un registre central complexe totalement informatisé, mais, pressée de produire les listes électorales à temps pour la date fixée des élections, elle a dû rendre des arbitrages qui réduisaient les capacités d'adaptation d'un système pourtant ambitieux et très onéreux et qui, du fait de ces contraintes contradictoires, n'a pas été en mesure de permettre l'émission de cartes d'identité et de passeports en quantité importante avant mi-2001.

Il est clair aujourd'hui que la dissociation des deux procédures se serait révélée plus pertinente.

■ LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

Pour encadrer la campagne électorale, la MINUK s'est dotée d'une commission électorale centrale, principal organe de tutelle chargé d'une part de surveiller l'organisation des élections et d'autre part de superviser le scrutin, et composée de représentants des partis politiques en lice et de représentants de la communauté internationale. Dès sa première réunion, la commission adopta un code de conduite applicable aux partis politiques et coalitions ainsi qu'aux candidats, et édicta plusieurs règles électorales dont le but était de favoriser la création de conditions propices à la tenue d'élections libres et régulières, dans un climat de tolérance démocratique¹³.

¹³ Extrait du rapport du Secrétaire général, S/2000/538.

L'une des sous-commissions revêtait une importance particulière : celle des plaintes et recours, qui était chargée de se prononcer sur les violations du règlement électoral ou des directives administratives relatives au processus électoral, qu'il s'agisse de corruption, de menaces à l'encontre des électeurs, de port d'armes lors de réunions politiques ou encore d'incitations à la violence ou à la fraude électorale. Contrairement à ce que les plus pessimistes ou les plus cyniques avaient anticipé, elle fut sans aucun doute un facteur de modération non négligeable.

Conjointement, une cellule spécifiquement dédiée au monitoring et la prévention de la violence électorale fut constituée sous l'autorité directe du cabinet du SRSG. Associant des représentants de la police de la MINUK et de la KFOR et des experts politiques des Nations unies et de l'OSCE, elle joua également un rôle réel dans le maintien d'un niveau de violence acceptable, même s'il était parfois ponctué par la survenue d'épisodes inacceptables.

En complément, des commissions électorales municipales furent créées afin de résoudre les problèmes techniques et administratifs liés aux élections au sein de chaque municipalité.

Tous ces instruments d'encadrement de la campagne sont très certainement des exemples intéressants à analyser attentivement dans la perspective d'autres missions.

Par ailleurs, de vastes campagnes d'information ont été organisées afin de sensibiliser la population : plus de 250 000 affiches furent diffusées sur un large éventail de questions électorales et une campagne intensive d'éducation fut mise en place pour accompagner les électeurs jusqu'à la fin du processus électoral. Une règle électorale relative à l'information des électeurs fut édictée qui enjoignait toutes les stations de radio et de télévision publiques et privées du Kosovo de diffuser gratuitement des informations concernant le processus électoral.

Enfin, et peut-être surtout, Bernard Kouchner décida de mener une campagne active en faveur de la campagne elle-même et des élec-

tions, qui le mena pendant plusieurs semaines dans presque chacune des municipalités pour y animer des réunions publiques afin d'y expliquer les enjeux des élections et d'appeler les Kosovars de toutes les communautés à y participer activement en refusant la violence. Cette initiative, connue sous le nom d'« outreach campaign », eut un impact considérable sur la mobilisation de la population autour de l'élection.

3.2 L'appui au développement de la société civile et la promotion des droits de l'homme

L'appui au développement des ONG

Dès l'automne 1999, Bernard Kouchner proclame la liberté d'association, en vertu du règlement 1999/22¹⁴, qui définit également les règles de création, d'inscription et de dissolution des ONG, ainsi que leur statut juridique et les avantages fiscaux dont elles peuvent bénéficier.

Pour favoriser le développement des associations locales, le pilier de la MINUK piloté par l'OSCE a tout d'abord mis en place des centres de ressources capables de fournir informations, équipement technique et assistance à ces organisations. La MINUK s'est aussi attachée à sensibiliser les citoyens et à faciliter leur participation au changement politique et social en épaulant le développement de groupements locaux de citoyens, de femmes ou de jeunes ainsi que des associations professionnelles et culturelles. Dès son rapport du 6 juin 2000, le Secrétaire général des Nations unies put ainsi se féliciter que plus de 200 ONG aient été enregistrées et bénéficient d'un appui logistique et technique.

En termes de recommandation, il apparaît essentiel de mettre en place très tôt des mécanismes d'appui à la création des associations locales, et des moyens tant financiers que structurels, techniques et matériels afin de faciliter

¹⁴ UNMIK/REG/1999/22 du 15 novembre 1999.

leur développement. L'élaboration d'un cadre juridique qui définit leur statut est également indispensable.

La place accordée aux ONG au sein du processus de décision

Fallait-il – et de quelle manière – associer la société civile aux processus de décision mis en place par la MINUK ?

Sur la question de principe, la conviction des responsables de la MINUK se heurta initialement à certaines réticences des responsables politiques locaux, que les années de communisme avaient peu habitués à ce type de démarche. Mais elles furent facilement levées.

En revanche, le débat sur les modalités fut nettement plus tendu. Non pas tant sur la participation au Conseil de transition ou sur la présence en tant qu'observateur au Conseil intérimaire d'administration, mais autour de la création d'un département administratif spécifiquement consacré au développement de la société civile. S'affrontaient sur ce dossier, d'un côté, les partisans d'une approche horizontale – intégrant la problématique de la société civile dans chacun des départements – qui craignaient une « ghettoïsation » du sujet et, de l'autre, ceux qui voyaient dans la création d'un département spécifique un outil irremplaçable de promotion de la dynamique recherchée.

La MINUK a tranché en adoptant le règlement 2000/40¹⁵ portant création d'un département chargé de la gouvernance démocratique et de la société civile, avec pour objectif de conférer à la société civile une visibilité accrue dans un secteur particulièrement sensible et de jouer un rôle de conseiller vis-à-vis des autres départements, en les encourageant notamment à s'assurer de la compatibilité de leurs actions avec les principes des droits de l'homme.

Dans cette perspective, le RSSG décida également d'instituer un médiateur par le biais du règlement 2000/38¹⁶. Cet « Ombudsman », organe indépendant mais nommé par le RSSG, a pour mission d'intervenir en cas d'allégations d'atteinte aux droits de l'homme du fait d'individus, de groupements ou d'organisations. Il est habilité à recevoir les plaintes concernant d'éventuels abus de pouvoir de l'administration civile intérimaire, de toute institution locale nouvelle et de toute entité prétendant exercer une autorité. Il a vocation dans ce cadre à exercer des services de médiation, a le pouvoir de mener ses enquêtes, y compris de sa propre initiative. L'Ombudsman peut intervenir directement auprès des autorités compétentes qui devront réagir dans des délais prescrits par celui-ci. Il peut aussi leur communiquer des recommandations concernant le plus fréquemment la compatibilité de dispositions internes avec les normes internationales.

Accueillie avec scepticisme, y compris par la direction de la MINUK, cette institution s'est progressivement imposée dans son rôle, au point qu'il convient probablement de recommander la mise en place de ce type d'organisme dans d'autres situations de construction de la démocratie.

3.3 Le soutien à l'émergence d'une presse pluraliste et démocratique

La première initiative dans ce domaine fut prise avec la formation en décembre 1999 d'une Association des médias au Kosovo. Cette association, en collaboration avec des experts internationaux et la Fondation Soros, a joué un rôle important en élaborant notamment un code de conduite et en créant une commission d'éthique.

¹⁵ UNMIK/REG/2000/40 du 10 juillet 2000.

¹⁶ UNMIK/REG/2000/38 du 30 juin 2000.

La seconde étape, par les règlements 2000/36¹⁷ et 2000/37¹⁸, marquait la création à la fois d'une Commission intérimaire de la radiotélévision, chargée de donner l'agrément aux entreprises concernées et de veiller au respect d'un code de bonne conduite, d'une Commission de recours et d'un poste de Commissaire provisoire pour les médias.

Depuis juin 2001, la MINUK a refondu la réglementation générale en matière de radiodiffusion en trois documents : un règlement faisant de la Radiotélévision du Kosovo une personne morale, un règlement portant création de la Commission provisoire pour les médias et une directive administrative établissant les procédures à suivre en matière de délivrance de licences.

Le Commissaire provisoire pour les médias au Kosovo fut chargé « du développement et de la promotion de médias indépendants et professionnels au Kosovo et de l'application d'un régime réglementaire provisoire pour tous les médias au Kosovo, en attendant la constitution d'une commission provisoire pour les médias, et exerce ces responsabilités en toute indépendance »¹⁹.

Habilité à infliger des sanctions aux organes de radiodiffusion et de télédiffusion, titulaires d'une licence, qui ne se conformeraient pas au code de conduite, le Commissaire peut, selon la gravité des faits, aller jusqu'à prononcer le retrait de la licence d'exploitation et la saisie du matériel, en usant notamment du règlement 2000/4 du RSSG, qui s'applique entre autres aux journalistes et qui prévoit que « quiconque incite à la haine, à la discorde ou à l'intolérance entre les diverses communautés ethniques au Kosovo ou contribue à les répandre parmi elles est passible d'amendes ou de peines d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans ».

Dans la pratique, plusieurs exemples ont montré l'intérêt de ces dispositifs. Le 1^{er} décem-

bre 2000, le Commissaire a pu infliger au quotidien *Bota Sot* une amende de 45 000 DM pour violation du règlement 2000/37. Le 20 février 2000, il a sanctionné le quotidien *Epoke E Re* pour la publication d'un article incitant à la violence. Et sur proposition du Commissaire, la MINUK a pris la décision de fermer le journal *Dita*, pendant huit jours, après la publication d'articles ayant conduit au meurtre d'un jeune Serbe, employé local de la MINUK.

Bien que ces mécanismes aient alimenté des controverses, au nom soit de l'atteinte à la liberté de la presse, soit de leur inadéquation alléguée dans un contexte de post-conflit immédiat, ils se sont en réalité révélés absolument indispensables, et doivent être envisagés dans toute mission du même type.

3.4 La création d'un secteur public de l'audiovisuel

La première tâche de l'OSCE dans ce domaine a consisté à mettre en place un nouveau système de radiodiffusion, la Radiotélévision du Kosovo (RTK). Afin de soustraire ce nouveau service public à un contrôle politique direct, la MINUK a établi un cadre juridique lui conférant un statut de service public indépendant. Au mois de juin 2001, la RTK diffusait des émissions régulières quatre heures par jour et rendait compte en direct, en plusieurs langues, des réunions du Conseil transitoire du Kosovo.

La MINUK s'est aussi attachée à soutenir le développement du secteur privé radiotélévisé. Ainsi, plus de 60 licences de radio locales ont été octroyées ainsi que 24 licences de télévision, 21 pour des chaînes locales et trois pour des chaînes couvrant la totalité du Kosovo (RTK incluse). En outre, les directeurs de toutes les stations d'information bénéficient d'un appui dans la mise au point d'outils stratégiques pour la planifica-

¹⁷ UNMIK/REG/2000/36 du 17 juin 2000.

¹⁸ UNMIK/REG/2000/37 du 17 juin 2000.

¹⁹ UNMIK/REG/2000/36.

tion de grilles de programmes, de formatages musicaux ou encore l'organisation de journaux radiotélévisés. Enfin, des sessions de formation sont organisées pour les journalistes professionnels, en liaison avec le PNUD.

Il faut signaler par ailleurs que de nombreux efforts ont été engagés pour faciliter le développement des médias au sein des communautés minoritaires. L'OSCE a notamment mis en place

une procédure particulière pour l'octroi de permis de diffusion à l'aide d'émetteurs à faible puissance permettant la diffusion d'émissions dans certaines enclaves. Des partenariats avec la presse écrite indépendantes ont été établis permettant par exemple de faire distribuer des journaux indépendants de Belgrade, non contrôlés par le gouvernement, parmi les communautés serbes du Kosovo.

Créer une administration et développer l'économie

4.1 Partager les responsabilités : la dynamique de l'administration conjointe

L'importance des dégâts résultant du conflit et le départ d'une part importante du personnel serbe, concomitant du retour des réfugiés albanais – écartés pendant des années des responsabilités administratives – avaient eu pour conséquence de mettre hors d'état de fonctionner l'ensemble des services publics. Il revenait alors à la MINUK de créer de toutes pièces une administration au service de l'ensemble des communautés du Kosovo.

La résolution 1244 stipulait que la présence internationale civile devait « faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielle »²⁰, « exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire »²¹, mais aussi qu'elle avait la responsabilité d'« organiser et de superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique »²² de la situation. L'annexe 1²³ de la résolution 1 244 disposait, quant à elle, qu'un des principes généraux, adopté pour le règlement politique de la crise au Kosovo, repose sur la mise en place d'une administration intérimaire afin de garantir les conditions permettant à tous les habitants du Kosovo

de vivre en paix une existence normale.

En bref, il s'agissait pour la MINUK de créer et de gérer des « structures administratives de base afin de combler les vides laissés par l'administration serbe »²⁴.

Si la résolution 1 244 prévoyait de créer une structure administrative intérimaire, il n'était pas question en revanche de lui donner un caractère mixte, c'est-à-dire d'assurer la mise en place d'une administration conjointement composée et dirigée par des personnels internationaux et par des représentants des différentes communautés du Kosovo. Ce fut pourtant le choix des dirigeants de la MINUK.

Pourquoi une co-administration ?

Le choix d'un partage des responsabilités entre l'autorité internationale et des représentants des différentes communautés kosovares s'est rapidement imposé à la MINUK. Elle est apparue comme la seule option possible tant d'un point de vue philosophique qu'au nom du principe de réalité.

En effet, dès le début de l'automne 1999, il était clair que la MINUK n'était pas en mesure d'administrer seule le territoire, compte tenu de l'insuffisance des moyens humains et financiers dont elle disposait, mais aussi du fait de l'existence au Kosovo de plusieurs organisations revendiquant l'autorité politique et administrative sur la province : du côté albanais, le gouver-

²⁰ §11 a).

²¹ §11 b).

²² §11 c).

²³ Déclaration publiée par le président de la réunion des ministres des affaires étrangères du G8.

²⁴ Thierry Garcia, la MINUK, RGDIP, janvier-mars 2000.

nement multipartite de l'UCK²⁵ dirigé par Hashim Thaçi – arguant d'une légitimité née de la lutte armée – et la présidence de la LDK²⁶ d'Ibrahim Rugova – revendiquant celle d'une décennie de résistance passive ; du côté serbe, une équipe représentant à Pristina le pouvoir de Belgrade.

Il y avait donc, dans les faits, trois autorités politiques autoproclamées présentes sur le territoire à côté de celle de la MINUK, légalement établie par la résolution 1244, avec le risque réel et majeur qu'après des années d'expérience de régulation sociale dans la clandestinité, la population reproduise cette dualité de fonctionnement qui avait caractérisé la décennie 1990, mais cette fois entre une administration internationale formelle, dont la population se serait détournée, et des autorités politiques et para-administratives officieuses auxquelles elle se serait référée.

Fallait-il alors s'engager dans une lutte stérilisante ou, au contraire, faire le choix de la création d'une dynamique commune autour de la MINUK, associant les représentants des différentes communautés à la gestion de la province. Les textes incitaient à la première option, leur esprit et notre approche de construction de la paix, à la seconde. Ce fut pour celle-ci que Bernard Kouchner opta, avec la conviction qu'il était primordial que les Kosovars soient intégrés au processus de reconstruction et de gestion de la province. Le partage des compétences devait permettre de les rendre acteurs mais aussi responsables, c'est-à-dire comptables au même titre que la communauté internationale des succès et des échecs. Enfin, il apparaissait clairement nécessaire, dans la perspective d'établissement de l'autonomie substantielle prévue par la résolution 1244, d'offrir aux Kosovars la possibilité, grâce à cette période de co-pilotage, de se (re) familiariser avec l'exercice des responsabilités administratives, que la plupart, et tout particulièrement les Albanais, n'avaient pas ou plus exercées depuis des années du fait de leur éviction pendant la

décennie de pouvoir de Milosevic.

Pour toutes ces raisons, la MINUK s'est éloignée d'une lecture par trop restrictive de la résolution 1244, qui lui donnait mandat d'administrer seule la province, et a entamé des négociations pour mener à bien ce projet d'administration conjointe, conclue par un accord du 15 décembre 1999, avec les partis albanais, et quelques semaines plus tard avec les responsables des autres communautés, y compris avec les Serbes du Kosovo.

Aux termes de cet accord, la MINUK s'engageait à mettre en place dans un délai de six semaines les bases d'une administration conjointe temporaire, condition nécessaire pour que les structures kosovares existantes acceptent de se dissoudre définitivement. Ce qui fut fait.

La mise en place des institutions de l'administration intérimaire mixte

C'est l'entrée en vigueur du règlement²⁷ de Bernard Kouchner du 14 janvier 2000 qui lance officiellement la mise en place de la structure administrative intérimaire mixte, détaille les principes la régissant, spécifie les rôles du Conseil transitoire du Kosovo et du Conseil administratif intérimaire et enfin porte création des départements administratifs.

Le Conseil transitoire du Kosovo, qui avait été créé avant l'accord, s'élargit, pour devenir une véritable institution consultative représentative, associant les leaders des principaux partis politiques mais aussi d'autres groupes politiques, des représentants de la société civile, des groupes communautaires et des représentants religieux.

Le Conseil administratif intérimaire, issu de l'accord du 15 janvier 2000, agissait quant à lui « en tant que responsable collectif du gouvernement jusqu'à ce qu'un système démocratique

²⁵ La branche armée du mouvement national kosovar.

²⁶ Ligue démocratique du Kosovo.

²⁷ UNMIK/REG/2000/1.

soit établi par des élections »²⁸. Le Conseil, qui siège sous la présidence du Représentant spécial, est composé de façon paritaire de huit membres, dont quatre Kosovars et quatre membres de la MINUK. Les quatre représentants du Kosovo sont les trois principaux leaders politiques rivaux albanais signataires des accords de Rambouillet – Ibrahim Rugova, leader de la Ligue démocratique (LDK), Hashim Thaci, chef du gouvernement provisoire et ancien leader de l'UCK désormais leader du Parti du progrès démocratique du Kosovo (PPDK) et Rexhep Qosja, leader de la coalition du mouvement démocratique uni (MDU) – et un représentant de la communauté serbe du Kosovo, Rada Trajkovic. Le RSSG a en outre invité la communauté des ONG locales à désigner un représentant de la société civile siégeant en qualité d'observateur. Cet organe exécutif se réunit au moins une fois par semaine.

Enfin, la co-administration signifie également vingt départements administratifs, composés de fonctionnaires de la MINUK et de fonctionnaires locaux, avec chaque fois à leur tête un binôme international-Kosovar ; seize sont co-dirigés par des Albanais, deux par des Serbes, un par un Bosniaque et un par un Turc. Ces départements administratifs ont pour mission de mettre en œuvre les lignes directrices arrêtées par le Conseil administratif intérimaire.

Il faut noter toutefois que pour rester dans les règles définies par la résolution 1244, le RSSG conserve un rôle d'arbitre et l'autorité ultime en cas de désaccord au sein de chacune de ces institutions.

Bilan

Il apparaît très clairement aujourd'hui que ce choix fut le bon. Peut-être pas en termes d'efficacité administrative immédiate, le bicéphalisme des départements ayant bien sûr été parfois source de dysfonctionnements ou de retards. Cette double chaîne de commandement est forcément plus lourde, plus incertaine

et plus compliquée qu'un système classique car, à chaque nouvelle décision, il est nécessaire que le « tandem » trouve un accord ou que le RSSG tranche en dernier ressort. Mais ces difficultés pèsent bien peu face aux bénéfices majeurs de la démarche au regard de l'objectif central : l'apprentissage de la gouvernance démocratique, de l'autonomie, de la prise de responsabilité, et du dialogue nécessaire que ce soit dans le cadre même de ce principe de co-décision – remarquable école de concertation – ou dans celui de la relation entre décideurs institutionnels et société civile dans l'exercice du pouvoir.

Il ne fait pas l'ombre d'un doute pour l'auteur de ces lignes que le partage des responsabilités politiques et administratives avec les acteurs locaux est absolument consubstantiel de la création d'une dynamique de construction de la paix, et qu'à ce titre, la mise en place pour une période intérimaire de structures conjointes de décision doit figurer parmi les premières recommandations fondées sur l'expérience de la MINUK.

4.2 La reconstruction et le développement économique

L'atonie économique qui prévalait à l'été 1999, du fait du conflit mais également d'années d'abandon et de sous-investissements, nécessitait que soit engagé un vaste programme de réhabilitation, de reconstruction et de développement pour espérer rendre possible l'intégration future du Kosovo au sein d'une réelle dynamique économique régionale.

En théorie, on peut distinguer deux grandes phases dans la reconstruction du Kosovo : une première phase d'urgence dont la responsabilité revenait principalement, mais pas uniquement, au pilier « affaires humanitaires » et une seconde phase tournée vers des actions à plus long terme de réhabilitation et de reconstruction, intégrées à la structure de l'administration intérimaire sous le pilier « reconstruction et développement ».

²⁸ The Institute for War and Peace reporting, rapport n° 107, 14 janvier 2000.

Dans la réalité, au-delà de la réponse à l'extrême urgence immédiate, l'interdépendance des deux logiques obligeait dès le départ à mener de concert réhabilitation et reconstruction.

La réponse à l'urgence

Au cours de l'été 1999, l'aide internationale a permis à plus de 850 000 réfugiés de rentrer au Kosovo.

Dans son rapport du 12 juillet 1999, le Secrétaire général indiquait que la grande priorité dans ce domaine était de « faire en sorte qu'il y ait assez de logements, de vivres, d'eau salubre, d'assistance médicale pour répondre [...] aux besoins des personnes de plus en plus nombreuses qui rentrent chez elles ». A ce titre, et grâce au Programme alimentaire mondial et aux nombreuses ONG présentes sur le terrain, plus de 160 000 tonnes de vivres furent distribuées à plus de la moitié de la population du Kosovo par de multiples filières d'approvisionnement et de distribution, au sein desquelles les ONG locales jouèrent un rôle déterminant, démontrant une nouvelle fois l'impérieuse nécessité de recourir à elles, et notamment à leur capacité inégalée à évaluer les besoins et à identifier les bénéficiaires les plus démunis.

Avec le HCR, l'Organisation des Migrations internationales et le programme ECHO de l'Union européenne, plus de 87 000 mètres cubes de bois de chauffage furent distribués aux familles les plus vulnérables, ainsi que 60 tonnes de vêtements.

Dans ces domaines, les institutions internationales et les organisations non gouvernementales firent une nouvelle fois la démonstration de leur capacité à intervenir dans l'urgence sans que cela ne fasse l'objet de débats stratégiques majeurs. « Business as usual » serait-on tenté de dire.

Mais il n'en fut pas de même pour la réhabilitation et la reconstruction des logements.

Les diverses enquêtes menées dans les semaines qui ont suivi l'arrivée de la présence internationale aboutissaient à peu près au même constat : environ 120 000 habitations avaient été sérieusement touchées, plus de

50 000 maisons ayant subi des dégâts irréparables et plus de 50 000 autres étant endommagées à 50 %. En quelques mois, les programmes d'urgence du HCR, appuyés sur l'action des ONG, permirent de fournir aux plus touchés au moins une pièce chauffée pour la durée de l'hiver, de distribuer plus de 55 000 assemblages d'abris d'urgence et plus de 45 000 poêles permettant de se chauffer et de faire la cuisine et plus de 4 200 abris à toiture en dur.

Fallait-il, face à cette situation, et devant le cours laps de temps qui restait avant l'hiver, avoir recours aux seuls programmes classiquement mis en œuvre dans le cadre de l'aide internationale ? La MINUK décida, en complément de ces actions, toujours nécessaires, de leur adjoindre une démarche reposant sur la confiance dans la capacité des familles kosovares à entreprendre elles-mêmes la réhabilitation de leur logement, soit en mettant à leur disposition directe du matériel de construction, soit, plus iconoclaste encore, à leur fournir quelques milliers de dollars, dont le montant était calculé en fonction du niveau de destruction de leur habitation. Un programme que les gouvernements japonais et français eurent l'audace de soutenir.

Deux critiques ou interrogations majeures étaient évoquées à propos de ce projet avant qu'il ne se mette en place.

Tout d'abord, comment accepter que toutes les familles ne puissent en bénéficier et sur quelle base effectuer ce choix ? La réponse à cette question, qui d'ailleurs ne s'appliquait pas seulement à ce programme, a été apportée par la création de comités locaux, composés de représentants des autorités locales et de la MINUK, permettant ainsi, dans la transparence, l'identification des situations les plus urgentes et des familles les plus nécessiteuses, ainsi qu'une allocation équitable de l'argent et du matériel.

Comment ensuite s'assurer de l'utilisation effective, et pour l'objectif qui leur avait été assigné, des moyens mis à disposition des familles ? Comment être certain que les sommes d'argent distribuées seraient utilisées pour la reconstruction des maisons ou que les matériaux ne seraient pas revendus au marché noir ? Un système simple de contrôle fondé sur une mise à

disposition séquencée, couplée à un mécanisme de monitoring au niveau communautaire, a permis d'apaiser ces craintes et de démontrer le bien-fondé de cette initiative. Dans la quasi-totalité des cas, les moyens offerts furent effectivement utilisés par les familles pour réhabiliter leur logement, avec une énergie et une rapidité d'exécution que le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, put lui-même observer et saluer lors de sa visite au Kosovo fin 1999.

Il ne fait ainsi aucun doute qu'il faut recommander cette approche, fondée sur la confiance et la responsabilisation de la population, pour peu que soient mis en place simultanément des mécanismes de monitoring. Conjointement, il faut encourager, comme ce fut le cas au Kosovo, des systèmes d'hébergement solidaire : ceux qui avaient pu bénéficier des premiers programmes de réhabilitation ou de reconstruction offrant pour une période transitoire de partager leur logement à d'autres membres de la communauté.

La réhabilitation des services essentiels et des infrastructures physiques

Dès la phase d'urgence amorcée, la mission s'est attachée parallèlement à la reconstruction des services et infrastructures essentiels nécessaires à un retour progressif à la vie normale et au développement de l'activité économique de la province.

Les priorités en matière de reconstruction économique ont surtout porté sur la remise en état des services collectifs de distribution dans le secteur de l'énergie et sur la réhabilitation des services de transports et de télécommunications.

Mais avant de les détailler, il convient sans doute d'évoquer un préalable important, et parfois négligé, à la reprise d'une vie socio-économique normale : le déminage. En vertu du paragraphe 9 alinéa e) de la résolution 1244, la supervision du déminage était placée sous la responsabilité de la présence internationale de sécurité « jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse, le cas échéant, s'en charger ». Dans les faits, très rapidement, les activités de

déminage furent conjointement prises en charge par la MINUK et la KFOR, avec l'appui de plusieurs ONG, la planification et la coordination étant placée sous la direction du département spécialisé des Nations unies. Seize organismes de déminage participèrent à ces activités, centrées dans un premier temps sur le nettoyage des parcelles de reconstruction des habitations, des sites des services et infrastructures essentiels et sur le déminage des zones posant un problème humanitaire immédiat.

S'il fallait dans ce domaine important retenir des leçons de l'expérience du Kosovo, elles concerneraient :

- ▶ la nécessité d'y consacrer dès le départ des moyens importants et de poursuivre ces efforts pendant une durée suffisante ;
- ▶ l'impératif de coordination entre civils et militaires, et entre organismes internationaux et ONG ;
- ▶ le besoin de définir des méthodes communes entre les différents acteurs.

Le secteur de l'énergie

La remise en état et le développement du secteur de l'énergie, marqué plus encore que d'autres par 40 ans de communisme et dix de régime délétère de Milosevic, constituaient bien évidemment l'une des priorités majeures de la MINUK.

Fin 2002, 250 millions d'euros auront été engagés pour soutenir le secteur de l'énergie au Kosovo, et notamment la réhabilitation des centrales électriques, des mines de charbon et du secteur de la distribution. Les investissements consentis par les donateurs ont permis d'améliorer en termes quantitatifs la capacité de production potentielle qui atteint désormais plus de 500 mégawatts. Mais il n'en reste pas moins que les Kosovars ont passé en partie leur troisième hiver après la fin du conflit dans le noir et le froid, les ruptures d'alimentation étant encore monnaie courante, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant.

Une restructuration profonde de la Compagnie d'électricité du Kosovo a été par ailleurs menée afin d'établir les bases d'une société éco-

nomiquement viable. Mais cette démarche s'est heurtée au principe de responsabilisation des acteurs locaux dont certains n'étaient à l'évidence pas pressés de jouer le jeu de la transparence, que la MINUK décida sans doute trop tardivement d'imposer.

Dans le même temps, des accords avec les pays des Balkans et d'autres pays européens ont été passés pour insérer le Kosovo dans le système régional.

En ce qui concerne l'eau – après la phase d'urgence immédiate pendant laquelle il fallut utiliser des générateurs de secours pour éviter les ruptures d'approvisionnement dans les zones urbaines tandis que les zones rurales avaient essentiellement recours aux puits –, la MINUK s'est employée à remettre en état le réseau d'adduction d'eau et à réorganiser l'assainissement. Un an plus tard, la moitié de la population et 80 % de la population urbaine était desservie en eau chlorée.

Enfin, un « plan de sécurité pour l'approvisionnement en électricité et en eau au Kosovo » a été adopté pour assurer des quantités suffisantes en eau et en électricité pour les hivers 2000 et 2001.

Au-delà des multiples avatars survenus dans le processus de mise en place d'un système satisfaisant de production et d'approvisionnement en énergie, c'est la question de la contribution des usagers au financement de ce système qui a provoqué les débats les plus vifs : dans une situation de post-conflit immédiat, et alors que plus de la moitié de la population active était sans emploi, fallait-il facturer la consommation d'eau et d'électricité ?

Pour répondre à cette interrogation, la MINUK tenta de dissocier les deux impératifs, apparemment contradictoires, de stabilisation financière des entreprises exploitantes, garante de leur fonctionnement pérenne, et d'accès des plus démunis à ces services de base. Dans cette perspective, il fut décidé d'une part de mettre en place un système de facturation, dont le taux de recouvrement a considérablement augmenté ces derniers mois, et d'autre part d'établir des mécanismes d'exonération, dont le coût est supporté par les lignes budgétaires consacrées à l'action sociale dans le budget du Kosovo.

Les transports

Endommagé après la guerre mais surtout laissé à l'abandon depuis des années, le secteur des transports devait faire l'objet d'une attention particulière.

L'Union européenne a consacré 30 millions de DM à des programmes de construction de routes et de ponts, et une direction des routes a été créée au sein du département des transports et des infrastructures afin de gérer les 2 000 kilomètres de routes du Kosovo.

Évidemment indispensable, la réfection du réseau routier eut toutefois une conséquence négative : l'augmentation spectaculaire des accidents de la circulation et notamment des accidents mortels, due à la vitesse excessive désormais rendue possible. Comme très souvent dans les contextes de post-crise, les routes se mettaient à faire plus de morts que les armes. Alerté sur ce sujet par le co-directeur du département de la santé – lui-même chirurgien orthopédique à l'hôpital de Pristina, et ainsi confronté directement au nouveau massacre routier –, le RSSG décida de mettre en place un vaste programme de sécurité routière.

Conjointement, et notamment pour soulager une infrastructure routière surchargée, des efforts furent déployés pour développer le transport ferroviaire, dont la première liaison voyageurs eu lieu le 27 décembre 1999. La MINUK dut également procéder au réexamen du statut de la Compagnie de chemins de fer du Kosovo, afin de lui permettre, comme pour la compagnie d'électricité, de répondre aux exigences de l'économie de marché.

Concernant le transport aérien, l'aéroport de Pristina a réouvert le 11 janvier 2000 en vue d'une exploitation commerciale partielle et, un an seulement après l'arrivée de la présence internationale, en juin 2000, sept compagnies aériennes assuraient des vols quotidiens au départ de Pristina. Depuis cette date, l'aéroport de Pristina assure son propre financement. Une autorité aéronautique chargée de faciliter et de coordonner le développement et le fonctionnement de l'aviation civile a été créée, et l'aéroport ne cesse de se moderniser pour progressivement rejoindre les normes internationales.

4.3 La création d'un environnement monétaire et fiscal stabilisé

L'établissement du budget du Kosovo

La communauté internationale s'étant engagée à assumer la responsabilité d'administrer, même à titre transitoire, le Kosovo, elle se devait, dès juin 1999, d'accepter l'idée, très impopulaire au sein des ministères des finances des pays donateurs, de contribuer à la rémunération d'autres fonctionnaires que ceux de leur propre pays.

Mais comment établir une administration sans fonctionnaires, et comment payer des fonctionnaires dans une période d'immédiat après-conflit sans économie capable de générer des ressources affectables à l'action publique, autrement que par l'aide internationale dans un premier temps ? Il fallut donc que les pays donateurs se plient à cette logique implacable, et contribuent, non seulement à des programmes humanitaires ou de reconstruction spécifique, mais aussi à un premier budget permettant, dans l'urgence, de rémunérer plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires locaux.

Pour ce faire, les Nations unies établirent un « *trust-fund* » spécifiquement dédié à cette tâche : un outil dont on mesura l'extrême utilité, et dont il faut sans doute recommander la création et l'abondement massif par les donateurs, dès les premiers pas d'une mission de ce type. En sachant toutefois que cela ne peut constituer qu'une réponse de très court terme, à laquelle doit succéder la mise en place de mécanismes fiscaux permettant progressivement de prendre le relais par des ressources prélevées sur l'activité économique locale.

Ce fut le sens, dès décembre 1999, de l'adoption d'un budget consolidé du Kosovo pour l'année 2000 d'un montant de 562 millions de DM comprenant les dépenses des entreprises publiques, des municipalités et les traitements des fonctionnaires, dont la moitié était composée de recettes fiscales locales. Cette part réussit à atteindre plus des deux tiers dès le budget 2001, d'un montant total de 742,7 millions de

DM, dont 68 % étaient consacrés aux domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale.

Cette évolution, très rapide, vers l'autosuffisance, gage de stabilité, fut permise par l'établissement d'un système de recouvrement des impôts institué par le règlement 1999/16 adopté par la MINUK, portant création de l'« autorité fiscale centrale ». Chargée d'établir un système permettant de fixer les priorités en matière de dépenses publiques et de mettre en place un dispositif cohérent et transparent de financement de ces dépenses à l'aide de ressources internes ou externes, elle permit notamment, tout en jetant les bases d'un système pérenne, de rassurer les donateurs sur la gestion de leur contribution au fonctionnement de l'administration du Kosovo.

Aussi impopulaire que peut l'être un « ministre des finances », y compris parfois à juste titre quand les impératifs d'apaisement social et/ou intercommunautaire imposent d'augmenter les dépenses, l'autorité fiscale centrale s'est progressivement construite une réelle crédibilité, qui justifie très largement de recommander la création d'une structure de ce type dans le cadre de mission semblable à celle du Kosovo.

Plusieurs outils fiscaux furent institués pour répondre à l'exigence de recherche d'équilibre budgétaire.

Dès février 2000, des guichets fiscaux furent érigés aux frontières : une taxe sur les ventes, de 15 %, y étant perçue sur toutes les marchandises à l'exception du blé, de la farine, des fruits et des légumes ; un impôt indirect, sur l'alcool, les cigarettes et le carburant à des taux diversifiés ; et enfin, un droit de douane sur toutes les marchandises à l'exception de celles qui sont produites dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, en vertu d'un accord commercial. Les marchandises qui proviennent de la République fédérale de Yougoslavie ou qui y sont produites étaient également exonérées au motif que ces marchandises circulent à l'intérieur d'un même pays.

La première opération concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires estimatif des entreprises s'est achevée le 1^{er} octobre 2000 sur un bilan

encourageant puisque la proportion de réponses spontanées a presque atteint d'emblée 50 % et que le montant total des sommes perçues a dépassé 8 millions de DM, soit plus du double du montant prévu.

L'immatriculation des véhicules dans certaines agglomérations a également permis de produire des recettes, notamment depuis l'adoption du règlement 2000/35 qui a eu pour effet d'augmenter les frais d'immatriculation des véhicules automobiles.

L'introduction, enfin, en juillet 2001, d'une législation instituant une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a largement contribué à la création d'une fiscalité viable et solide, en devenant le principal impôt au Kosovo. Cette TVA, au taux de 15 %, remplace désormais la taxe sur les ventes et la taxe sur l'hôtellerie, les restaurants et les débits de boissons qui avait été créée en février 2000.

L'établissement du système bancaire

L'élaboration d'un système moderne de paiement et la mise en place d'un secteur bancaire privé constituaient également des conditions préalables indispensables dans une perspective de développement économique.

L'Office des services bancaires et des paiements fut créé par le règlement 1999/20 de la MINUK pour faire office de banque centrale afin notamment de réguler l'activité bancaire et de délivrer les autorisations d'agrément.

Le 10 janvier 2000, le Département de la supervision et des agréments a octroyé son premier agrément à une Banque de micro-financement qui a aussitôt commencé une inspection bancaire complète afin de définir les risques bancaires dans tous les grands secteurs d'activité.

Plusieurs autres institutions ont fait l'objet d'approbations préliminaires, mais seules trois banques commerciales avaient, en juin 2001, reçu une autorisation définitive de fonctionnement ; cette lenteur s'explique par des impératifs de prudence et de rigueur parfaitement légitimes dans le contexte de post-crise au Kosovo, mais aussi par la volonté dans un premier temps

de privilégier l'adossement des banques locales à de grandes banques internationales pour assurer une plus grande crédibilité et diminuer les risques de blanchiment.

Les programmes d'« emploi social »

Dans un contexte de post-conflit, si la nécessité de construire une économie viable n'est pas contestable, elle doit s'accompagner sur le court terme d'un recours à des programmes d'« emploi social » faisant appel à une main d'œuvre nombreuse, notamment peu qualifiée.

Loin de s'opposer, ces deux approches sont même éminemment complémentaires : offrir un travail, et donc à la fois une activité et une rémunération – y compris sans justification économique immédiate – est sans aucun doute une façon très efficace d'acheter de la paix sociale, et ainsi de contribuer à la stabilisation, donc à la création des conditions nécessaires au développement économique.

L'initiative « *Village Employment and Rehabilitation Programme* » (VERP) soutenue par le PNUD est très certainement un exemple à promouvoir et à multiplier dans ce type de contexte. Ayant au total créé, sur des contrats temporaires, plus de 20 000 emplois, elle a permis, tout en participant à la reconstruction du Kosovo au niveau local, de (ré) insérer utilement dans la vie sociale nombre de jeunes et de moins jeunes que les sirènes de la confrontation continuaient à tenter. Il serait illusoire, bien sûr, de croire que tous se sont détournés de la violence par la seule vertu de leur participation à l'un des projets du programme VERP, mais l'on est certainement moins tenté d'y recourir ou de chercher à se nourrir et à nourrir sa famille par toutes sortes de moyens délictueux quand on a passé sa journée à réparer une route et que l'on revient chez soi le soir, exténué, avec quelques marks en poche, et le sentiment d'avoir contribué à la reconstruction de sa commune. Chaque euro investi dans de tels programmes voit sa valeur décuplée si l'on valorise ses bénéfices indirects.

Une autre initiative, soutenue, elle, par le Fonds européen pour les Réfugiés, mérite une attention particulière : celle qui a permis de

mettre en place des « agences de placement » pour les Kosovars rapatriés. Ce projet, qui a pris fin en janvier 2001, fournissait par le biais de sa propre base de données, des informations, des formations et des offres d'emploi et créait des conditions préalables au démarrage des petites entreprises au Kosovo. Cette agence de placement s'est progressivement imposée comme un modèle pour la création d'un service local de l'emploi.

Le développement du secteur privé

A travers la mise en place d'une stratégie globale de développement du secteur privé, la MINUK et, plus particulièrement, le Département du commerce et de l'industrie se sont fixé trois objectifs : promouvoir l'expansion des entreprises privées qui ont une existence légale et encourager la création de nouvelles entreprises ; intégrer l'économie parallèle à l'économie officielle par des mesures d'incitation ; privatiser rapidement les entreprises publiques potentiellement viables.

Pour ce faire, une condition majeure devait être satisfaite : la mise en place d'un cadre juridique favorable à l'épanouissement des entreprises émergentes. Ce qui fut fait, par l'adoption du règlement 2001/6 portant sur l'organisation des entreprises qui établit un régime légal concernant la formation, le fonctionnement et la cessation des entreprises privées, des sociétés et des compagnies commerciales au Kosovo ; par le règlement 2000/68 concernant les contrats de vente de marchandises qui étend au droit applicable au Kosovo les dispositions de la Convention des Nations unies sur la vente internationale des marchandises ; par le règlement 2001/5 sur les nantissements qui définit un régime simple, uniforme et exclusif pour la création, le fonctionnement et la réalisation des nantissements sur des biens meubles ; et par le règlement 2001/3 sur l'investissement étranger qui crée les garanties juridiques indispensables pour les investisseurs étrangers.

Enfin, il fallait tenter de résoudre la très délicate question de la propriété, pour permettre des investissements nationaux ou internationaux.

Question d'autant plus difficile à traiter que le Kosovo avait successivement connu le système de la propriété collective pendant 40 ans de communisme et un mécanisme d'appropriation discriminatoire, parfois violente, pendant les années Milosevic.

A cet effet, le RSSG décida d'instituer – avec l'aide notamment d'un expert ayant travaillé sur ce type de problème en Afrique du Sud, après la fin de l'apartheid – par le biais d'une commission des litiges, un processus transparent et crédible, sur le plan international, visant à établir les droits de propriété sur tel ou tel bien ou à proposer un système d'indemnisation équitable.

Parallèlement, une politique de transformation des entreprises du secteur social en entreprises privées a été adoptée par l'adjudication de baux à long terme dans le but de susciter immédiatement les investissements indispensables et d'aider à sauvegarder des emplois ou à en créer, parfois avec un certain succès dans le cas de la cimenterie Sharr à Blace, l'entreprise de BTP de Mirusha à Klina et l'entreprise de transformation alimentaire « Progress Foods », entreprises du secteur socialisé transformées par ce biais en entreprises commerciales. Ainsi, pour la cimenterie Sharr, la méthode a consisté, pour la MINUK, à signer un contrat avec une banque étrangère, en l'occurrence la « Holderbank » Suisse, au terme duquel la Banque investit dans l'entreprise et s'engage pendant 10 ans à l'administrer, tout en garantissant un emploi à 741 travailleurs.

Quant au complexe industriel de Trepca, connu à travers toute l'Europe comme le complexe minier le plus important de l'ex-République fédérale de Yougoslavie avec ses 8 mines, ses fonderies de plomb, de zinc et ses raffineries, au total plus de 40 installations à travers toute l'ex-Yougoslavie, dont le Kosovo et le Monténégro, qui avaient employé jusqu'à plus de 40 000 personnes et rapporté au Kosovo jusqu'à 80 % de ses ressources, il a fait l'objet de l'élaboration par la MINUK d'une stratégie industrielle globale qui consiste à décentraliser les principales composantes du complexe pour en faire des entités distinctes ; une stratégie en trois étapes mise au point sous la responsabilité du pilier IV coordonné par l'Union européenne.

Enfin, parallèlement, des programmes d'assistance technique ont été mis en place à l'intention des petites et moyennes entreprises privées afin de les aider à établir des plans commerciaux, de leur offrir une assistance financière et d'améliorer leur gestion.

Responsable, sous l'autorité du RSSG, de l'ensemble de la politique économique, l'UE a joué le plus souvent un rôle majeur dans la plupart des initiatives, coordonnant et/ou finançant la plupart, par l'intermédiaire soit du pilier IV de la MINUK, soit de l'Agence européenne pour la Reconstruction, qui s'attachera ensuite également à la reconstruction de la Serbie.

Sans l'Europe, rien de tout cela n'aurait été possible, ce qui justifie plus encore sans doute un certain nombre de regrets : d'une part qu'elle n'ait pas su communiquer sur ses efforts et son action à la mesure de son engagement massif et majeur ; de l'autre, qu'elle n'ait pas poussé plus loin la logique nécessaire de la décentralisation, qui pourtant avait présidé à la création de l'Agence ; et qu'enfin elle n'ait pas été capable très rapidement, dans les toutes premières semaines, de mettre à disposition des experts au sein du quatrième pilier, laissant à d'autres le privilège de monopoliser les postes d'influence.

Conclusion

Ainsi, cette phase initiale de la première mission d'un nouveau type – qui vise à construire et non plus seulement à maintenir la paix – a souligné avec force, et dans tous les domaines, l'impérieuse nécessité de reconnaître aux périodes de post-crise immédiate une véritable spécificité. Une spécificité qui impose, dans le même temps, de mettre en œuvre dans l'urgence des réponses temporaires, parfois imparfaites mais toujours indispensables, tout en envisageant le long terme pour jeter les bases d'un développement pérenne.

C'est en effet de l'incontournable et permanente tension née de la poursuite simultanée de ces deux objectifs, en apparence contradictoires, que peuvent naître et se concrétiser, fragiles et incertains, la stabilisation et l'espoir de paix durable.

Il faut alors parfois, pour ne prendre que quelques exemples :

- ▶ établir une carte sanitaire cohérente, garante d'une offre de soins également répartie et accessible pour l'ensemble de la population, et pourtant soutenir le développement, à titre transitoire, d'un complexe sanitaire à moins de 5 kilomètres du centre hospitalier universitaire de la principale ville, quand il est encore trop tôt pour que l'hôpital devienne un véritable lieu d'accueil pour tous et ne soit plus un espace livré aux tensions intercommunautaires ;
- ▶ construire un système judiciaire indépendant, et pourtant recourir à des magistrats internationaux et maintenir temporairement en matière judiciaire des prérogatives pour l'autorité exécutive internationale ;
- ▶ mettre en place les outils utiles au développement d'une économie de marché et à une gestion saine des finances publiques, et pourtant faire toute leur place à des programmes d'« emploi social », peu justifiables apparemment d'un strict point de vue économique, mais absolu-

ment indispensables dans une perspective d'apaisement et de stabilisation ;

- ▶ refuser d'encourager les clivages géographiques sur des bases ethniques, et pourtant accepter la constitution d'enclaves pour les communautés minoritaires – quand elles seules peuvent garantir la sécurité des personnes – avec l'espoir qu'un jour elles disparaîtront à condition bien sûr que les peuples le souhaitent ;

- ▶ œuvrer à la disparition de la loi des armes, et pourtant accepter, sans naïveté, qu'une démilitarisation telle qu'elle fut menée pour l'UCK soit partielle, ce qui n'obérait pas l'importance majeure que représentaient, pour la stabilisation de la province, le retour à la vie civile de milliers de combattants, la disparition des armes de la plupart des rues de Pristina et d'ailleurs, et la remise à la KFOR de plus de 10 000 armes.

C'est cette dialectique qui rend à la fois la tâche si complexe et si passionnante. C'est elle aussi qui permet de proposer, en guise de conclusion, trois conditions préalables pour toute nouvelle mission de construction de la paix, qui sans garantir un succès toujours très improbable et surtout difficile à mesurer, n'en permettent pas moins d'espérer réduire les risques d'un échec certain.

La première touche à la nature du mandat. Il est de bon ton habituellement de fustiger le caractère flou de la feuille de route tracée par la résolution 1244, les responsables de la MINUK n'ayant pas échappé eux-mêmes à cette tentation, du moins au début de la mission. L'expérience a montré qu'au contraire un mandat suffisamment flexible pour pouvoir être interprété au gré des réalités de terrain, était sans aucun doute déterminant, à condition bien sûr qu'il définisse le cadre de l'action et ses limites.

La deuxième est liée à la question des modalités d'exercice du mandat défini. Seule une véritable décentralisation des processus de décision

permet d'offrir les conditions optimales de sa réalisation. Pour l'avoir tentée, avec la création de l'Agence de reconstruction, mais ensuite partiellement fait marche arrière avec la nature des pouvoirs qui lui sont délégués, la Commission européenne a perdu une occasion de donner à l'Europe toute la place et la visibilité que mérite l'ampleur de son engagement. Le fait d'avoir eu besoin de plus d'un an de pressions incessantes pour que le système des Nations unies accepte de transférer au niveau local la responsabilité du recrutement des personnels internationaux – et encore, à l'exclusion des postes de direction – montre à quel point la culture de la décentralisation demeure encore peu partagée.

La troisième, enfin, concerne le choix des femmes et des hommes chargés de la mise en œuvre de ce mandat. Facteur considéré comme secondaire, il est en fait absolument central. Avec, pour tous les niveaux de responsabilité,

une valeur cardinale : la capacité d'adaptation. La seule expertise ne saurait servir d'unique via-tique. Au contraire, elle peut même s'avérer contre-productive, si elle n'est pas accompagnée de la souplesse nécessaire. Car la tentation peut être grande pour certains, face aux situations de « tabula rasa » auxquelles correspondent souvent les périodes de post-crise, de vouloir construire des systèmes « parfaits », éloquentement décrits dans les ouvrages théoriques mais qui ont parfois le tort de faire abstraction des réalités particulières des périodes de post-conflit.

Quant aux dirigeants d'une mission de ce type, ils doivent de plus être porteurs d'une véritable détermination politique, c'est-à-dire, aux yeux de l'auteur de ces lignes, être capables de prendre le risque de faire des choix, et de revendiquer, loin des affres de la neutralité stérilisante, l'étendard de l'impartialité active.

- | | | |
|-------|---|----------------|
| n° 34 | Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe
<i>Edited by Antonio Missiroli</i> | April 2002 |
| n° 33 | A new European Union policy for Kaliningrad
<i>Sander Huisman</i> | March 2002 |
| n° 32 | Managing separatists states: a Eurasian case study
<i>Dov Lynch</i> | November 2001 |
| n° 31 | Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense
<i>Lydia Pnevmaticou</i> | Novembre 2001 |
| n° 30 | Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-external security policy coordination in the European Union.
<i>Ferruccio Pastore</i> | September 2001 |
| n° 29 | The challenge of Belarus and European responses
<i>Ramunas Davidonis</i> | July 2001 |
| n° 28 | Developing the 'Moral' arguments: Russian rhetorical strategies on security post-Kosovo
<i>Charlotte Wagnsson</i> | July 2001 |
| n° 27 | Coherence for European security policy. Debates - cases - assessments
<i>Edited by Antonio Missiroli</i> | May 2001 |
| n° 26 | Le MTCR face à la prolifération des missiles
<i>Mathieu Grospeaud</i> | Mai 2001 |
| n° 25 | A common European export policy for defence and dual-use items?
<i>Burkard Schmitt</i> | May 2001 |
| n° 24 | Realigning neutrality? Irish defence policy and the EU
<i>Daniel Keohane</i> | March 2001 |
| n° 23 | Cold war dinosaurs or hi-tech arms providers? The West European land armaments industry at the turn of the millenium
<i>Jan Joel Andersson</i> | February 2001 |
| n° 22 | The Nordic dimension in the evolving European security structure and the role of Norway
<i>Bjorn Olav Knutsen</i> | November 2000 |
| n° 21 | South-Eastern Europe revisited. Can economic decline be stopped?
<i>Daniel Daianu</i> | October 2000 |
| n° 20 | Leading alone or acting together? The transatlantic security agenda for the next US presidency
<i>Edited by Julian Lindley-French</i> | September 2000 |
| n° 19 | Evaluating Serbia/L'évaluation de la Serbie
<i>Edited by Dimitrios Triantaphyllou</i> | September 2000 |