Multiethnicité ou ghettoïsation ?

Statebuilding international et partition du Kosovo à l'aune du projet controversé de mur à Mitrovica

Nicolas Lemay-Hébert

Volume 43, numéro 1, mars 2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009138ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1009138ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemay-Hébert, N. (2012). Multiethnicité ou ghettoïsation ? *Statebuilding* international et partition du Kosovo à l'aune du projet controversé de mur à Mitrovica. *Études internationales*, 43(1), 27–47.
<https://doi.org/10.7202/1009138ar>

Résumé de l'article

Plus de vingt ans après la chute historique du mur de Berlin, plusieurs villes demeurent divisées par des murs et des barrières qui imposent une division spatiale et, bien souvent, politique du territoire. Cette contribution entend revenir sur la question de la partition de la ville de Mitrovica au Kosovo depuis l'intervention de l'OTAN en 1999, partition emblématique d'une partition plus large du territoire en deux entités distinctes. Le projet de mur proposé par l'OTAN à Mitrovica en 2001 reprend tout le paradoxe de la présence internationale sur le territoire : la politique internationale dite de la promotion d'une multiethnicité kosovare s'est révélée être en fait une politique de ghettoïsation progressive des diverses communautés, renforçant le repli identitaire qu'elle était censée combattre.

Multiethnicité ou ghettoïisation ? *Statebuilding* international et partition du Kosovo à l'aune du projet controversé de mur à Mitrovica

Nicolas LEMAY-HÉBERT*

RÉSUMÉ : Plus de vingt ans après la chute historique du mur de Berlin, plusieurs villes demeurent divisées par des murs et des barrières qui imposent une division spatiale et, bien souvent, politique du territoire. Cette contribution entend revenir sur la question de la partition de la ville de Mitrovica au Kosovo depuis l'intervention de l'OTAN en 1999, partition emblématique d'une partition plus large du territoire en deux entités distinctes. Le projet de mur proposé par l'OTAN à Mitrovica en 2001 reprend tout le paradoxe de la présence internationale sur le territoire : la politique internationale dite de la promotion d'une multiethnicité kosovare s'est révélée être en fait une politique de ghettoïisation progressive des diverses communautés, renforçant le repli identitaire qu'elle était censée combattre.

Mots-clés : mur, construction de l'État, communautarisme, Kosovo, ghettoïisation, OTAN

ABSTRACT : More than twenty years after the fall of the Berlin wall, a number of cities live with walls or fences which impose spatial and political divisions. This paper intends to focus on the partition of the city of Mitrovica (Kosovo), which dates back to the NATO intervention in 1999. The partition of this city is emblematic of the division of Kosovo in two distinct communities. The project of building a wall within Mitrovica, proposed by the NATO in 2001 encompasses the paradox of the entire intervention in Kosovo: the international goal of promoting a multiethnic Kosovo came to be seen as a policy of ghettoization of the various communities, contributing to the identity crisis that NATO originally wanted to subdue.

Keywords : wall, statebuilding, Kosovo, communitarianism, ghettoization, NATO

RESUMEN : Más de 20 años después de la histórica caída del muro de Berlín, existen todavía ciudades fraccionadas por muros y barreras que imponen una división espacial y política del territorio. Este artículo estudia la partición de la ciudad de Mitrovica (Kosovo) a partir de la intervención de la OTAN en 1999 y que simboliza la división de Kosovo en dos entidades distintas. En este sentido, el proyecto de muro propuesto por la OTAN en 2001 ilustra la paradoja de la presencia internacional en Kosovo, ya que la política internacional de promoción de una multiethnicidad kosovar se transformó en la práctica en una política de guetoización progresiva de las diferentes comunidades y ayudó a reforzar la crisis identitaria que buscaba combatir.

Palabras clave : muro, construcción del Estado, comunitarismo, Kosovo, guetoización, OTAN

* Boursier Marie- Curie affilié au Département de développement international de l'Université de Birmingham (Grande-Bretagne) et professeur associé au Département d'économie de l'UQAM. Une première version de l'article a été présentée au colloque « Murs et barrières en relations internationales », qui s'est tenu à l'UQAM en octobre 2009.

Il y a plus de vingt ans s'effondrait l'un des murs – sinon *le* mur – parmi les plus emblématiques de l'histoire des relations internationales. Néanmoins, plusieurs villes et régions demeurent à ce jour divisées par des murs séparant des communautés dans des conflits que l'on juge irréconciliables, que ce soit à Jérusalem, à Nicosie ou à Belfast. Peu d'auteurs incluent dans cette liste des villes comme Mitrovica ou Mostar, divisées physiquement, socialement et politiquement par des frontières certes naturelles, mais qui ont revêtu progressivement un caractère particulier au fil de l'évolution politique du territoire. En effet, les deux villes sont séparées par des cours d'eau d'importance, le Neretva pour Mostar et l'Ibar pour Mitrovica. Avant les conflits yougoslaves des années 1990, les deux villes présentaient un certain niveau de mixité sociale, qui, sans en faire des modèles parfaits de multiethnicité tels que vantés par certains auteurs, permettait du moins de déjouer le piège d'une séparation ethnique hermétique entre deux entités distinctes (Kostovicova 2004). L'effondrement en deux temps de l'État yougoslave et les vagues de violence qui s'ensuivirent¹ provoquèrent des mouvements de population entre les deux rives, instaurant une division politique ancrée dans l'ethnicité, la langue et la religion. Avant le conflit, la moitié de la population vivant à Mitrovica-Nord était ethniquement albanaise. Mais plus de 9 000 de ces résidents sont maintenant déplacés, vivant à Mitrovica-Sud ou ailleurs sur le territoire kosovar. Il n'y a donc plus que 3 000 Kosovars-Albanais vivant à Mitrovica-Nord, comparativement à 12 000 Kosovars-Serbes (et à environ 3 000 Bosniaques). Au sud de la rivière Ibar, la plupart des 300 familles vivant à Mitrovica-Sud ont dû partir pour le nord. Ainsi, que ce soit à Mostar ou à Mitrovica, le statut particulier de la ville donne un exemple des dilemmes posés par la reconstruction étatique sous influence internationale, et le caractère politique de la division géographique renforce la comparaison entre ces villes et Berlin². Un juge allemand travaillant au tribunal de Mitrovica-Nord (Kosovska Mitrovica) a même affirmé que « la seule différence est que la ville de Mitrovica est divisée par une rivière [Ibar], tandis que la ville de Berlin était divisée par un mur » (Peci 2008 ; Thomas 2005 ; Rozen 1999 ; Anstis 2008). Bien que

1. Au Kosovo, on établit généralement le bilan de la campagne serbe à 10 000 morts dans le camp kosovar-albanais, auxquels s'ajoutent 1,5 million de déplacés (internes ou réfugiés), soit près de 90 % de la population kosovare-albanaise. Il est difficile de dresser un bilan définitif, les éléments des forces de sécurité serbes qui ont participé aux exactions ayant mené une campagne systématique pour détruire ou brûler les corps dans le but de dissimuler les crimes, notamment ceux commis entre mars et juin 1999 (Bellamy 2001 : 121 ; Ball *et al.* 2002 : 3 ; US Department of State 1999 ; Independent International Commission on Kosovo 2000 ; Human Rights Watch 2001).
2. La comparaison entre Mostar et Berlin a notamment été faite par le haut représentant Hans Koschnick, lorsque celui-ci a déclaré : « Nous ne pouvons accepter une situation comme à Berlin, avec un mur divisant la ville » (CNN 1996). Il faut noter que le rôle de la communauté internationale à Mostar a plutôt été l'inverse de celui observé à Mitrovica, tentant à tout prix de réconcilier les parties bosniaque et croate de la ville, avec un succès plutôt mitigé. Comme l'indique Fabrizio Pagani, « l'Administration [de l'Union européenne, de 1994 à 1996] ne disposait pas de moyens pénétrants, comme par exemple de pouvoirs coercitifs pour atteindre l'objectif d'une administration unique de la ville. Elle n'avait même pas la tâche d'indiquer les termes de règlement pour la solution du conflit ». Les partis locaux étaient responsables *in fine* de l'élaboration du statut final de la ville, et l'administration européenne était plutôt engagée à la tenue d'élections libres, qui se sont effectivement déroulées en 1996 (Pagani 1996 : 251 ; Calame, Charlesworth et Woods 2009 : 103-120).

la comparaison entre Mitrovica et Berlin semble être un peu ténue au premier regard, il apparaît pertinent d'étudier la politisation progressive de la question de la partition de Mitrovica au moment du vingtième anniversaire de la chute du mur de Berlin.

Dans le cas de Mitrovica, la comparaison est d'autant plus pertinente qu'un projet de mur physique visant à renforcer la division entre le sud albanophone et le nord serbophone a été proposé par la composante sécuritaire de l'architecture internationale au Kosovo (KFOR, ou *Kosovo Force*, de l'OTAN). De plus, le projet, qui n'a pas vu le jour en raison d'une levée de boucliers de la part de la communauté albanophone, n'a été que rarement repris et analysé dans la littérature sur le sujet³. En soi et pris isolément, c'est un projet qui peut probablement être décrit comme une « tempête dans un verre d'eau », pour reprendre les termes d'un haut officiel de l'ONU qui était sur place au moment de la controverse⁴. Toutefois, comme nous allons tenter de le démontrer, le projet prend tout son sens lorsqu'il est mis en relation avec la politique de la communauté internationale concernant Mitrovica et, plus largement, le *statebuilding* conduit par l'administration internationale du Kosovo depuis juin 1999.

Par une étude originale du projet de mur de Mitrovica, cette contribution propose de jeter un regard nouveau sur la politique « multiethnique » des instances internationales au Kosovo. Dans un contexte de résurgence des problèmes sécuritaires au Kosovo, l'opinion générale, partagée par les grands médias, est que ce sont les vieilles divisions centenaires qui refont surface. En effet, en mars 2004, éclataient les troubles les plus violents au Kosovo depuis 1999. Les violences interethniques, que nous analyserons plus en détail dans la quatrième section et qui ont été abordées plus précisément dans une contribution récente (Lemay-Hébert 2012), ont été perçues comme étant un épisode de plus dans l'histoire des relations serbo-albanaises au Kosovo, tout en évitant toute référence à un quelconque rôle des instances internationales dans cet événement. Les médias, reprenant l'approche simpliste basée sur les divergences ethniques, blâmaient en majeure partie « la profonde et intense haine entre les 2 millions d'Albanais et les quelque 100 000 Serbes » (*The Guardian* 2004), *The Independent* allant même jusqu'à faire de sa une : « Le Kosovo a été un modèle de *nationbuilding*, nous ne pouvons le laisser se désintégrer » (2004). Pourtant, le système d'alerte précoce mis en place par l'ONU indiquait clairement les risques de déstabilisation : « Les évaluations optimistes des acteurs locaux et internationaux concernant l'absence de menaces à la sécurité ne correspondaient pas aux indicateurs démontrant le mécontentement des citoyens kosovars. Les sondages menés à travers le projet d'alerte précoce ont anticipé les tendances à la baisse dans plusieurs domaines et ont indiqué les possibilités de déstabilisation » (UNDP, USAID et RIINVEST 2004 : 1). Les sondages démontraient notamment une baisse généralisée de la satisfaction à l'égard du travail des acteurs internationaux, plus précisément le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies (RSSGNU) et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies (MINUK), avec une baisse radicale

3. Isa Blumi est l'un des seuls auteurs à mentionner le projet, d'ailleurs de façon très succincte (Blumi 2003 : 220).

4. Interview avec un ancien officiel de l'ONU, 21 septembre 2009 (par courriel).

de 40 % dans la période comprise entre novembre 2002 et mars 2004. En fait, en mars 2004, comme l'indiquent de façon colorée les anciens officiels de l'ONU Iain King et Whit Mason, le niveau de soutien local à l'égard du *statebuilding* international était tel que, si les officiels internationaux avaient dû faire face à une élection, « ils auraient eu à faire campagne âprement pour remporter le vote de tout individu en dehors de son propre personnel » (2006 : 220). Les événements eux-mêmes ont directement engagé les instances internationales, les manifestants albanais « s'en prenant à leurs maîtres internationaux, lançant des cailloux sur les édifices de l'ONU, brûlant les drapeaux de l'ONU et détruisant plus d'une centaine de véhicules de l'administration internationale » (King et Mason 2006 : 6). Un rapport confidentiel ayant fait l'objet d'une fuite mentionne même à travers des entrevues menées auprès d'officiels internationaux que « la MINUK et la KFOR se seraient effondrées si les manifestations s'étaient poursuivies un jour de plus. La mission était déjà sur le point d'abuser de l'hospitalité des locaux (*overstaying its welcome*) » (Jennings 2004). La question de la multiethnicité forcée, promue par les instances internationales, était, qu'on le veuille ou non, au cœur du processus de contestation lors des événements de mars 2004 et de cette « haine envers les internationaux » (ICG 2004 : 14), de même que les plans d'une décentralisation promue par les acteurs internationaux et confirmant la division effective du territoire en deux entités distinctes.

Cet article entend jeter un regard nouveau sur le décalage entre, d'une part, l'approche théorique justifiant les processus contemporains du *peacebuilding* et du *statebuilding*, qui s'appuient notamment sur la théorie de la paix libérale et sur les bénéfices pressentis pour la création d'une paix durable dans un contexte après-conflit, et, d'autre part, la transposition de cette approche théorique sur le terrain. Dans le contexte kosovar comme dans bien d'autres contextes similaires, l'approche théorique à la base de l'action internationale se transforme en un mélange d'approche néolibérale, mettant l'accent sur l'individu et le marché, et d'approche réaliste, privilégiant la sécurité et l'absence d'interactions entre sociétés renvoyées à leur plus petit dénominateur commun. C'est dans ce contexte que nous entendons étudier le projet de mur à Mitrovica, comme projet emblématique d'une approche internationale à court de solutions, un artefact renvoyant directement les ingénieurs internationaux à leur conception théorique du *peacebuilding* et du *statebuilding*. Nous nous poserons donc la question de savoir quelle réalité sociale transmet ce projet spécifique de séparation entre deux communautés constitutives de l'identité kosovare, et comment celui-ci peut être replacé dans un contexte plus large de l'implication internationale au Kosovo depuis 1999.

La première partie de cet article présentera le cadre théorique qui sous-tend l'action internationale au Kosovo depuis 1999 : la théorie libérale du *statebuilding*, faite d'un mélange entre conception sécuritaire et néolibéralisme économique. La seconde partie de l'article analysera les répercussions de cette approche théorique, notamment en abordant la question de la partition *de facto* du Kosovo depuis l'intervention de l'OTAN en 1999 et en tâchant de mettre en évidence les causes et les conséquences de cette partition. L'article fera ressortir précisément les logiques qui sous-tendent le processus d'intervention internationale ainsi

que les raisons qui ont poussé les acteurs internationaux à renforcer la division entre l'enclave du nord du Kosovo, majoritairement serbe, et le reste du Kosovo à forte majorité albanaise. Cette logique d'intervention sera particulièrement analysée dans la troisième partie, où nous nous pencherons sur le projet otanien de mur à Mitrovica, sur les motivations qui ont mené à l'élaboration du projet et sur les réactions locales au projet. La quatrième partie propose de lier le projet de mur ainsi que la question de la partition du Kosovo depuis 1999 à la question de la promotion de la « multiethnicité » par les instances internationales. Nous argumenterons que, loin de créer une identité kosovare nouvelle, cette politique *top-down* d'imposition par les instances internationales d'une certaine multiethnicité au Kosovo a plutôt favorisé la cristallisation du fait ethnique, notamment dans un contexte de division territoriale empêchant toute réunification kosovare. À travers les plans internationaux subséquents visant à attaquer de front la question de la partition *de facto* du Kosovo, qui seront analysés dans la cinquième partie, les autorités internationales ont été finalement obligées de reconnaître la situation de fait, ce qui a mené à une reconnaissance pouvant être assimilée de plus en plus à une reconnaissance *de jure* de la partition du Kosovo par les instances internationales. Ces plans, notamment le plan Steiner, du nom du représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies (RSSGNU) de l'époque, ainsi que le plan Athisaari, du nom de l'envoyé spécial des Nations Unies dans la région, sont cruciaux pour comprendre la vague de contestation et de résistance locale qui a pris naissance à Mitrovica en mars 2004. Cette contribution est basée sur une recherche de terrain effectuée au Kosovo en 2007 (et plus précisément à Mitrovica), ainsi que sur des entrevues supplémentaires menées dans le cadre de cette publication.

I – La théorie libérale du *statebuilding* et ses implications

La consolidation de la paix (*peacebuilding*) et la (re)construction de l'État (*statebuilding*) sont normativement ancrées dans la théorie dite de la paix libérale. Cette théorie postule que les sociétés libérales et démocratiques tendent à entretenir des rapports plus pacifiques, tant sur le plan intérieur que dans leurs relations internationales, que les sociétés jugées illibérales. La version internationale, représentée en cela par la théorie de la paix démocratique (Russett et Oneal 2001 ; Russett 1993), et la version nationale ou interne du *peacebuilding* se rejoignent dans leurs revendications des bénéfices pressentis de la démocratisation et de l'économie de marché (Newman, Paris et Richmond 2009 : 11). Le paradigme qui en découle postule donc que la meilleure façon d'assurer la paix inter et intra-étatique est la promotion d'une démocratie de marché, composée d'une économie ouverte et de politiques démocratiques libérales (Paris 1997 : 56). La théorie de la paix libérale ainsi comprise se différencie de la théorie de la paix démocratique par son approche plus englobante. Elle met l'accent non seulement sur la nature des institutions politiques, mais également sur l'interrelation des aspects sociaux, politiques, économiques et sécuritaires de cette paix libérale (Richmond 2011 : 5). Dans ce contexte, « l'objectif des missions de consolidation de la paix n'est plus tant de créer l'espace nécessaire pour une résolution négociée des conflits

interétatiques que de contribuer activement à la construction d'entités politiques, d'économies et de sociétés libérales » (Bellamy et Williams 2008 : 4-5). Ce faisant, la paix libérale devient « discours, cadre d'analyse et structure, avec sa propre ontologie et méthodologie » (Richmond 2006 : 295).

Toutefois, derrière le vernis libéral, se réclamant de Locke, Kant, Grotius, Rousseau et Wilson, on peut concevoir une application différente, plutôt inspirée des travaux de Thomas Hobbes (Newman 2009 : 27). Si les missions de consolidation de la paix, sous l'égide de l'ONU par exemple, se présentent effectivement comme des exercices « libéraux », cherchant à s'attaquer aux racines des conflits, en réalité il s'agit plutôt de contenir et de réprimer les conflits potentiels dans l'intérêt de la stabilité internationale. L'application pratique de cette théorie libérale du *peacebuilding* et du *statebuilding* est en fait un mélange de la théorie réaliste des relations internationales et de l'orthodoxie néolibérale (Newman 2009 : 26-27). Suivant la théorie réaliste, l'objectif premier n'est pas tant de s'attaquer aux sources des conflits intraétatiques que de promouvoir une stabilité internationale et d'endiguer les menaces sécuritaires posées par les « États faillis » (Newman 2010). La théorie néolibérale tend pour sa part à mettre l'accent sur l'individu et ses droits, plutôt que sur les collectivités et les structures sociales infraétatiques. L'approche tend à promouvoir une imposition *top-down* de certaines valeurs politiques et économiques, en conformité avec les modèles internationaux en vigueur dans les pays considérés comme libéraux (Roberts 2011 : 421 ; Lemay-Hébert 2009b et 2011b).

Ce mélange d'approches libérale et réaliste qui est à la base de plusieurs interventions internationales contemporaines peut effectivement être compris comme le fondement normatif réel de l'intervention internationale au Kosovo, comme d'autres auteurs l'ont également relevé (Visoka et Bolton 2011 : 190 ; Richmond et Franks 2009 : 114-148). Entre reconnaissance *de facto* de la partition du territoire kosovar sur des bases ethnopolitiques et imposition d'une certaine multiethnicité à marche forcée, vouée à créer un ressentiment de la part des communautés, le tout sous l'égide d'un gouvernement onusien disposant des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires, l'action de la communauté internationale semble trouver toute sa cohérence dans une analyse croisée des théories réalistes et libérales des relations internationales.

II – La partition *de facto* de l'enclave Nord du Kosovo et ses conséquences pour le processus de *statebuilding* kosovar

Suivant l'opération militaire de l'OTAN, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopta la résolution 1244 du 10 juin 1999. La résolution établit une présence internationale civile et militaire pour administrer le Kosovo, la première composante étant gérée par l'ONU sous la forme de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), tandis que la seconde l'est par l'OTAN (KFOR). Le mandat de la présence internationale civile est triple : établir une administration internationale intérimaire, faciliter l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles et faciliter

un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo⁵. Le mandat confié à la présence internationale civile était délibérément vague, puisqu'il était le produit d'intenses tractations internationales, notamment entre les membres permanents du Conseil de sécurité. Par exemple, la résolution appelle à l'établissement d'une « présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie ». Comme le relève justement Alexandros Yannis, la présence internationale se retrouve prise entre le Scylla de l'indépendance kosovare et le Charybde de la souveraineté yougoslave (Yannis 2004 : 68). Si la nature vague du mandat a eu des répercussions sur la mission internationale, répercussions qui ont été étudiées en détail dans la littérature sur le sujet (Chesterman 2001 ; Knoll 2005 ; Lemay-Hébert 2011a), elle a aussi permis aux officiels de l'ONU de disposer d'un certain espace de manœuvre pour interpréter le mandat sur le terrain⁶. Concrètement, cela a permis d'étendre le mandat de l'administration internationale pour inclure des éléments clés de la théorie de la paix libérale, notamment la « promotion d'un respect mutuel et d'une réconciliation entre tous les groupes ethniques du Kosovo et [...] l'établissement d'une société multiethnique viable » (OSCE 1999 : 539), malgré le fait que la promotion d'une société multiethnique n'apparaisse pas en tant qu'objectif initial dans la résolution 1244.

Par ailleurs, la présence internationale de sécurité a pour mandat de « prévenir la reprise des hostilités, maintenir le cessez-le-feu et l'imposer s'il y a lieu, et assurer le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires fédérales et de la République se trouvant au Kosovo et les empêcher d'y revenir », dans un échéancier défini par l'accord militaro-technique conclu à Kumanovo entre des représentants de l'OTAN et de Belgrade. Cet accord stipule clairement qu'à « aucune condition les forces de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et de la République de Serbie ne doivent entrer, entrer de nouveau ou rester sur le territoire du Kosovo ou de la zone de sécurité terrestre et de la zone de sécurité aérienne définies au paragraphe 3 » (1999 : art. 1, par. 4). Le paragraphe 3 de l'accord précise que la catégorie « forces de la RFY » inclut le personnel des « services de renseignement et les forces de police du ministère serbe des Affaires internes » (1999 : art. 1, par. 3). Toutefois, le mandat confié à la KFOR ne sera

5. La MINUK est divisée en quatre piliers, chacun dirigé originellement par une institution internationale partie à l'effort de paix, et ce, dans le but d'accroître l'interopérabilité de l'action des institutions internationales sur le terrain. Le premier pilier, voué à l'action humanitaire sous l'égide du HCR jusqu'en 2000 pour ensuite devenir un pilier concernant la police et la justice, et le deuxième pilier consacré à l'administration civile du territoire relèvent de l'ONU. Le troisième pilier, concernant la démocratisation et le développement des institutions, est dirigé par l'OSCE, tandis que le quatrième pilier, lié au développement économique, est dirigé par l'Union européenne.
6. Comme l'indique Éric Chevallier, conseiller principal du représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies (RSSGNU) au Kosovo, Bernard Kouchner, « 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 leur mission. L'expérience a montré qu'au contraire un mandat suffisamment flexible pour pouvoir être interprété au gré des réalités du terrain était sans doute déterminant [...] » (Chevallier 200 : 31).

que partiellement appliqué, ce qui aura des répercussions directes sur le mandat de la MINUK. Les forces de l'OTAN se sont délibérément arrêtées à la rivière Ibar, donnant à Belgrade le contrôle des zones les plus au nord du Kosovo, qui forment ce qui convient d'appeler « l'enclave Nord », comprenant les communautés de Mitrovica-Nord, Zubin Potok, Zvečan et Leposavić. C'est donc le résultat d'une politique délibérée de l'OTAN de ne pas vouloir appliquer les provisions incluses dans l'accord militaire-technique entre l'organisation et Belgrade, bien que le président américain Bill Clinton dans son adresse à la nation ait indiqué que l'une de ses priorités était de s'assurer que les autorités serbes remplissent leurs engagements, notant que les pays de l'OTAN étaient « prêts à reprendre la campagne militaire envers Belgrade si celle-ci ne tient pas ses engagements » (Clinton 1999). Pour certains experts, les raisons de cette décision tiennent au fait que certains signes du « nettoyage ethnique inversé » étaient déjà bien visibles, ce qui a poussé l'OTAN à « mettre un cordon de sécurité » autour de Mitrovica-Nord et de son hinterland dans le but de créer un espace de sécurité pour les Kosovars-Serbes dans un contexte de montée en force de l'Armée de libération du Kosovo (UCK en Albanais – *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*) sur le reste du territoire (ICG 2005 : 1). En effet, cela permettait aux Kosovars-Serbes de disposer de leur propre centre urbain à Mitrovica-Nord, ce qui inclut un hôpital et une université, étant eux-mêmes dans l'impossibilité d'accéder à Pristina en raison des tensions interethniques dans la capitale et considérant qu'approximativement 35 % de la communauté réside dans l'enclave Nord du Kosovo⁷. Néanmoins, l'un des résultats de cette politique fut que la police et les services de renseignement serbes purent opérer à travers les enclaves serbes au Kosovo, et même ouvertement dans l'enclave serbe au nord du Kosovo.

La politique internationale au Kosovo renforça aussi la partition *de facto* du territoire, bien malgré elle dans certains cas. Bernard Kouchner, le premier représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies (RSSGNU) au Kosovo⁸, ne disposait en effet que d'un personnel composé d'une trentaine de personnes lorsqu'il prit ses fonctions en juillet 1999 (Zaalberg 2006 : 444 ; Chevallier 2001 : 6). Une année après l'établissement formel de la mission, la composante administration civile de la MINUK ne disposait toujours que de 292 professionnels déployés sur le territoire, malgré le fait que le Conseil de sécurité eût autorisé un déploiement de 435 professionnels pour mettre en œuvre la stratégie du Secrétaire général, dont la première phase consistait en « l'établissement et la consolidation de l'autorité de la MINUK et la création de structures administratives gérées par la MINUK ». Devant les défis posés par le manque de personnel, Kouchner dut reconnaître les structures parallèles de gouvernance et entrer en contact avec elles, qu'elles soient kosovares-serbes ou kosovares-albanaises. À la suite du retrait des forces de la RFY, un « gouvernement provisoire du Kosovo » s'était rapidement

-
7. Environ 18 % de la communauté serbe demeurant toujours au Kosovo habite les environs de Mitrovica-Nord et Zvečan et la même proportion vit à Leposavić ou Zubin Potok (ESI 2006 : 4).
 8. Sergio Vieira de Mello n'a occupé la fonction de RSSGNU au Kosovo que de juin à juillet 1999, étant affecté au Timor-Leste dès le début de la mission d'administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental.

mis en place⁹, contrôlé par Hashim Thaci et composé d'anciens cadres de l'Armée de libération du Kosovo ou d'anciens alliés d'Ibrahim Rugova, désabusés par sa politique envers Milošević. En décembre 1999, Kouchner obtint un accord avec trois des principaux leaders de la communauté albanaise au Kosovo, Thaci, Rugova et Qosja, créant les « structures représentatives d'auto-administration du Kosovo ». Cet accord établissait « un cadre institutionnel commun à toutes les municipalités [...] incluant une structure administrative, sous la présidence de la MINUK, chargée de mener à bien les tâches administratives et politiques ainsi qu'une structure consultative assurant une représentation aussi large que possible de la population kosovare. L'objectif est d'incorporer les individus participant aux structures parallèles de gouvernance à l'administration municipale du Kosovo [...] » (Nations Unies 1999 : par. 35). En retour de cette inclusion dans les structures gouvernées par l'ONU, les leaders kosovars devaient dissoudre les structures parallèles de gouvernance. Toutefois, le passage stipulant que « toutes les structures exécutives, législatives et judiciaires du Kosovo doivent cesser d'exister » était laissé ouvert à interprétation. Cela signifiait-il que les structures devaient devenir obsolètes automatiquement le soir du 31 janvier 2000 ou bien que les signataires du traité s'engageaient à les abolir avant cette date ? Selon Marcus Brand, c'est cette dernière interprétation qui fut retenue par tous les signataires de l'accord. Cela mena à un développement inattendu par les signataires kosovars. En effet, bien que l'accord n'ait pas été interprété par les représentants de la communauté kosovare-albanaise comme incluant les structures de gouvernance dans les régions kosovares-serbes, les administrateurs municipaux de la MINUK déployés dans les municipalités situées au nord du Kosovo semblent avoir interprété l'accord de cette façon, reconnaissant les structures parallèles serbes en tant que structures représentatives d'auto-administration à partir du printemps 2000 (Brand 2003 : 13). Toutefois, les représentants de la communauté serbe au nord du Kosovo ne leur rendirent pas la pareille, n'étant de toute façon pas prêts à reconnaître l'autorité de la MINUK¹⁰.

La division *de facto* entre les parties nord et sud de Mitrovica fut renforcée par la présence de certains Kosovars-Serbes empêchant les Kosovars-Albanais de franchir le pont divisant la ville. Les « surveillants du pont » (*bridge watchers*) se considéraient comme une organisation de sécurité remplissant trois

9. Ibrahim Rugova, Hashim Thaci et Rexhep Qosja ont signé un accord de partage du pouvoir à Rambouillet le 23 février 1999, menant à la création d'un gouvernement provisoire représentant les Kosovars-Albanais jusqu'au déclenchement des élections. Cependant, Rugova décida de se retirer de cet accord de partage des pouvoirs après Rambouillet, espérant que son parti politique, la Ligue démocratique du Kosovo (LDK), aurait plus de chances de remporter les élections s'il opérait en dehors des structures du gouvernement provisoire. Ainsi, le gouvernement autoproclamé de Thaci fut créé en exil le 2 avril 1999, soit durant la deuxième semaine de la campagne aérienne menée par l'OTAN. Une mission d'experts, conduite par le Conseil de l'Europe et l'OSCE entre le 26 juillet et le 6 août 1999, découvrit des structures organisationnelles opérationnelles dans toutes les municipalités kosovares-albanaises.
10. La situation était un peu différente pour les Kosovars-Serbes vivant à l'extérieur de l'enclave Nord. L'évêque Artemije Radosavljević, représentant du congrès national serbe de Gracanica, situé à quelques kilomètres de Pristina et enclavé au cœur du Kosovo, a participé à titre d'observateur à quelques rencontres des nouvelles instances de gestion sous la MINUK. Cependant, ce ne fut pas le cas pour le congrès national serbe du nord du Kosovo, mené par Oliver Ivanovic.

fonctions : 1) empêcher la présence de Kosovars-Albanais dans la partie nord de Mitrovica ; 2) recueillir des renseignements sur la police de la MINUK et les forces de la KFOR ; et 3) recueillir des renseignements sur les Kosovars-Albanais continuant à vivre dans la partie nord de la ville (OSCE 2003 : 12). Vers la fin de la première année de l'intervention internationale, les surveillants du pont étaient devenus une organisation structurée, coordonnant leurs activités à l'aide de radios portatives. Les membres travaillaient selon des horaires réguliers et étaient rémunérés par le ministère serbe de l'Intérieur, en plus d'exiger une partie des recettes des commerces avoisinant le pont¹¹. En l'absence d'un déploiement de l'ONU dans le nord du Kosovo, les surveillants du pont acquirent même le statut d'une agence du maintien de l'ordre dans la région, arrêtant certains individus et les remettant directement aux mains des autorités de Belgrade (OSCE 2003 : 12). En guise de politique, la MINUK demanda qu'on fasse référence au groupe en tant que le « gang du pont » (*bridge gang*) dans le but de ne pas légitimer leur présence (OSCE 2003 : 12), mais certains officiels ont au contraire proposé de leur octroyer le statut de groupe de surveillance de quartier (ICG 2002 : 12).

III – Le projet de mur le long de la rivière Ibar et la réaction locale

C'est dans ce contexte que l'on a appris que l'OTAN avait envisagé en mai 2001 un plan d'érection d'un mur entre les deux rives de la rivière Ibar divisant Mitrovica. Le complexe de quatre murs, chacun haut de 2,5 mètres, large de 20 centimètres et long de 35 mètres, devait être érigé sur la berge sud de la rivière. Il suggère la protection du pont par un système de murs solides et d'autres mobiles, composés de fils barbelés, passant notamment entre le complexe sportif et le centre culturel de Mitrovica-Sud. Les forces françaises de l'OTAN, responsables du nord du Kosovo, avaient des troupes autant dans le complexe sportif que dans le centre culturel, et ils disposaient d'un poste de contrôle sur le pont, composé de sacs de sable et de fils barbelés. « C'était visuellement une horreur », comme le décrit un officiel de l'ONU qui était sur place à l'époque¹². Le commandant Alain Tartanville a soumis le projet à l'époque à l'administrateur régional de la MINUK, M. Gérard Fischer. Ce dernier est maintenant difficilement joignable, puisqu'il s'est retrouvé impliqué dans l'une des plus grandes histoires de corruption sous la MINUK¹³. Toutefois, selon un deuxième employé de l'ONU à Mitrovica, qui avait eu accès au dossier à l'époque et que nous avons rencontré pour l'occasion, il semblait évident que cette proposition allait être politiquement sensible, dans un contexte où les instances parallèles de gouvernance du nord du Kosovo voulaient créer leurs propres institutions et où plusieurs Kosovars-Albanais désiraient réintégrer leurs domiciles dans Mitrovica-Nord. Toutefois, avant que les officiels de l'ONU puissent réagir,

11. On estime sa composition entre 150 et 250 membres en 2002 (ICG 2002 : 3).

12. Interview avec un ancien officiel de l'ONU, 21 septembre 2009.

13. Lorsque M. Fischer est devenu représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies, un immense scandale a touché l'administration de l'aéroport de Pristina. Les charges incluent l'utilisation de centaines d'employés fictifs, la vente de postes dans l'entreprise publique, et même la mort d'un jeune employé qui a bénéficié d'une telle « promotion ». M. Fischer a été arrêté, mais n'a pas fait l'objet d'une accusation et il a accepté une réaffectation (Buzhala 2006 ; Zaremba 2007).

un administrateur du bureau régional de la MINUK fit parvenir une copie du plan au quotidien kosovar-albanais *Koha Ditore*, qui en fit grand cas dans son édition le lendemain (*Koha Ditore* 2001). Toujours selon l'officiel que nous avons rencontré, le projet semblait réellement mû par l'objectif d'estomper l'aspect militaire des baraquements et des postes de contrôle, dans un contexte où le gouvernement français investissait beaucoup d'argent dans la reconstruction du pont¹⁴. C'est effectivement la raison invoquée par le colonel Ferquant, interviewé par *Koha Ditore* : « Nous devons avoir un système défensif pour nos soldats résidant au centre culturel. Notre objectif est de minimiser leurs actions et de nous assurer qu'ils disposent d'un environnement calme leur permettant de se reposer » (*Koha Ditore* 2001). Selon le porte-parole de la KFOR, il ne s'agit pas d'un mur, mais plutôt d'un « bouclier » : « Il s'agit d'un projet, d'une recommandation, qu'un bouclier soit placé sur le pont dans le but de permettre le contrôle des foules lors de manifestations et de rassemblements. » Toutefois, la réaction de la communauté albanaise ne se fit pas attendre et poussa la KFOR à retirer le plan. Selon Bajram Rexhepi, leader du Parti démocratique du Kosovo¹⁵ pour Mitrovica, qui deviendra par la suite premier ministre du Kosovo, le projet « ressemble à la création d'une prison et le pont ressemble à la porte de Brandebourg dans le mur de Berlin. C'est inacceptable, peu importe ce qu'ils pensent construire » (*Koha Ditore* 2001). Comme l'évalua l'analyste de l'International Crisis Group, Robert Curris, les murs peuvent créer le bon voisinage, mais ils peuvent également séparer (*Koha Ditore* 2001).

Mitrovica divisée

Source : HUMANITARIAN COMMUNITY INFORMATION CENTER, 22 mars 2000 (www.reliefweb.int/map/eur_bal/reg/mitrovinca_mar00.html).

14. Entretien avec un ancien officiel de l'ONU, 21 septembre 2009.

15. Composé des restes de l'Armée de libération du Kosovo et ayant pour dirigeant Hashim Thaci.

IV – Les limites de la promotion d’une paix libérale : impacts de la politique internationale sur le Kosovo

Il semble que les instances internationales n’aient pas entièrement compris le poids politique de leur position à Mitrovica ainsi que l’effet de leurs politiques de promotion d’une paix libérale. Il apparaît en effet difficile de maintenir à Mitrovica ce que l’un des administrateurs municipaux de la MINUK qualifiait d’approche « sans empreinte » (*no-footprint approach*), en réponse à l’approche à « empreinte légère » (*light footprint approach*) qui est devenue paradigmatique dans certains cercles de l’ONU¹⁶. L’empreinte sera présente, que l’administrateur international le veuille ou non. Iain King et Whit Mason croient que l’échec de la mission internationale au Kosovo tient à son incapacité ou à son manque de volonté de changer la culture politique kosovare. Selon eux, la mission a mis exagérément l’accent sur le domaine de la sécurité, notamment la sécurité de son personnel, au détriment de la puissance de persuasion (*soft power*), vital pour tout effort de construction étatique (King et Mason 2006 : 6). L’explication par les deux anciens officiels de l’ONU est très certainement convaincante, en ceci qu’elle renvoie notamment au décalage entre les fondements de l’approche internationale, basée sur l’approche de la paix libérale, et l’application pratique. Ici, les auteurs révèlent les fondements plutôt réalistes de l’action internationale, faite d’une promotion d’une paix dite négative, composée d’une absence de conflit, plutôt que d’une action internationale constitutive d’une paix libérale. Toutefois, il faut préciser que l’administration internationale semble bel et bien avoir investi le champ du *soft power* au Kosovo, bien que d’une façon qui n’avait pas été prévue initialement par la mission internationale. Comme le montre la section théorique de cette contribution, l’action internationale du *peacebuilding* et du *statebuilding* est constituée d’un mélange entre approches réaliste et néolibérale, mettant l’accent sur l’individu, le marché et la promotion *top-down* d’un changement social.

Ainsi, suivant les théories réalistes, la politique des instances internationales a par exemple généralement confondu multiethnicité et ghettoïsation (Dempsey et Fontaine 2001 : 156), ce qui explique d’une certaine façon le plan d’érection de murs en 2001. Par exemple, le Secrétaire général de l’OTAN à l’époque, Lord Robertson, fut très clair dans un discours donné en septembre 2000 : « Ne sous-estimez pas notre détermination », annonça-t-il. « Nous allons protéger la société multiethnique ici et nous allons faire ce qui est nécessaire pour nous assurer que tous les groupes sont protégés. Si cela exige de créer des murs autour d’eux, du fil barbelé autour d’eux, dans le but de leur octroyer la protection dont ils ont besoin, nous allons le faire » (NATO On-line library 2000). Un officiel de l’ONU a d’ailleurs reconnu la confusion des termes, indiquant que « réellement protéger le Kosovo en tant qu’État multiethnique – en d’autres mots, pour assurer la sécurité des Serbes qui veulent rester – aurait signifié une rapide ghettoïsation derrière des lignes protégées » (Erlanger 1999).

Ensuite, cette multiethnicité promue par l’extérieur, suivant l’approche néolibérale, passait par la cristallisation du fait ethnique au Kosovo, notamment

16. Entretien avec un représentant régional de la MINUK, 6 juillet 2007.

en l'établissant comme le facteur crucial pour le partage des pouvoirs dans les nouvelles instances (Hehir 2006 : 201-202). Pour s'assurer que les minorités peuvent avoir une voix dans le jeu politique des instances kosovares nouvellement créées, les membres de ces communautés furent directement promus et assurés dans certains cas d'avoir une minorité de blocage. Dans d'autres cas, pour équilibrer les choses, la MINUK s'est engagée dans une « discrimination inversée », gonflant drastiquement le nombre de Kosovars-Albanais travaillant dans certains secteurs au détriment des membres des minorités ethniques (Hehir 2006 : 202). Pour Isa Blumi, la composition du système politique créé par la MINUK a directement « attaqué les sources autonomes de légitimité », poussant les citoyens du Kosovo à agir « dans le cadre strict défini par le discours sur l'ethnicité » (Blumi 2003 : 226-227). Ce système, bien que conçu avec des intentions vertueuses, n'a pu « qu'endommager le processus de réconciliation interethnique », comme un officiel de la MINUK fut forcé de le reconnaître¹⁷. Un rapport de l'organisation humanitaire CARE au Kosovo en 2006 a bien démontré que l'accent mis sur la multiethnicité a créé plus de divisions qu'il n'en a atténué. Selon CARE, « malgré le fait que les personnes se soient regroupées pour mener à bien des projets d'infrastructure ou des projets économiques, l'accent mis sur la multiethnicité fut perçu non pas comme une “carotte” ou une récompense pour la coopération, mais bien comme une “conditionnalité” qui fut (et est) largement ressentie par la population » (CARE 2006 : xi ; Jarstad 2007 : 228). Il s'agit bien de l'une des difficultés rencontrées pour mener à terme un projet de construction des capacités étatiques dans un contexte d'administration internationale, où le processus se retrouve rapidement perçu comme exogène, donc illégitime, par la population (Lemay-Hébert 2009a).

V – Du plan Steiner aux violences de mars 2004 : de la partition *de facto* à la partition *de jure*

La division de Mitrovica sur fond ethnique, instaurée dans les premiers temps de l'intervention internationale, fut renforcée par l'indécision de la communauté internationale face à la question. Cette indécision avait plusieurs sources : l'ONU et l'OTAN étaient désireuses de garder les canaux de négociation ouverts avec Belgrade dans un contexte international tendu concernant le futur statut du Kosovo, conscientes des difficultés de l'exercice d'imposition de la multiethnicité au Kosovo et conscientes également de la difficulté des Kosovars-Serbes à s'épanouir dans un environnement profondément marqué par la montée en force d'un Kosovo se définissant dans le fait albanais.

Les tentatives de renverser la vapeur à Mitrovica furent faites sans conviction, et elles furent surtout désastreuses pour les troupes concernées. Lorsque la MINUK a tenté d'arrêter un surveillant du pont le 8 avril 2002, des manifestations monstres à Mitrovica-Nord ont rapidement éclaté, au cours desquelles plus de 26 policiers de la MINUK furent blessés. Cet incident, jugé « un incident non exceptionnel » par les officiers de la KFOR (ICG 2002 : 1), montre bien l'incapacité ou l'inaptitude des

17. Entretien avec un officiel de la MINUK, 12 juillet 2007, Pristina, Kosovo.

forces internationales à faire face à ce type de résistance¹⁸. Le RSSGNU Michael Steiner décida donc de modifier la stratégie internationale en proposant un plan de décentralisation du Kosovo en octobre 2002. La stratégie visait à « accorder un niveau substantiel de contrôle au niveau local tout en préservant l'unité politique du Kosovo¹⁹ », des objectifs qui semblent difficilement conciliables dans un contexte de partition *de facto* du Kosovo en deux entités distinctes. En fait, le pari de Steiner était de faire reconnaître la mainmise du Conseil national serbe sur le nord du Kosovo et l'existence de structures parallèles de gouvernance afin de les inciter à participer au jeu politique kosovar et de leur faire accepter la présence de l'ONU dans l'enclave Nord du Kosovo. Cette reconnaissance ne changeait rien à la structure administrative dans cette enclave : l'accord permettait aux structures parallèles de bénéficier d'une légitimité supplémentaire, tout en permettant à l'ONU d'étendre son autorité *de jure* sur l'ensemble du territoire du Kosovo. Comme un officiel de l'ONU le précisa, « ça reste la Serbie. La présence de la MINUK est une greffe de peau, qu'une dose massive d'immunosuppresseurs permet de conserver en place » (ICG 2005 : 5). Steiner introduisit donc une administration séparée de Mitrovica-Nord, dirigée par un officiel de la MINUK avec un comité consultatif local. Comme le note l'International Crisis Group, le plan Steiner « a conféré une légitimité aux mouvements de populations faits dans la violence, conférant une majorité *de facto* aux Serbes [...] ; même si les Albanais formaient environ la moitié de la population pré-conflit au nord de Mitrovica, seuls les Serbes furent invités à postuler pour les postes [dans les instances administratives] » (2005 : 1). En fait, les 100 postes furent pratiquement tous obtenus par des Kosovars-Serbes. Le comité consultatif local fut aussi composé de six Kosovars-Serbes et d'un seul Kosovar-Albanais. D'un autre côté, si les Kosovars-Serbes participèrent aux élections locales de 2002, dans le but de contrôler les entités locales nouvellement créées, ils furent forcés de boycotter les élections parlementaires nationales de 2004. Comme Petar Miletic, le dirigeant du parti libéral indépendant, se le rappelle, « ils [les membres du Conseil national serbe] ont simplement mis dix personnes devant la porte de la station électorale [de Mitrovica-Nord], et ils ont pris en note qui décida de voter²⁰ ». Les répercussions pouvaient mener à la perte d'un emploi ou à la suppression de pension pour un membre de la famille, Belgrade ayant la mainmise sur le développement politique et économique de la région.

Ainsi, la partition *de facto* du Kosovo devint *de jure*, la MINUK étendant son autorité sur l'enclave Nord tout en reconnaissant l'influence politique des officiels à la solde de Belgrade. Pour Nebojsa Jović, président du Conseil national serbe, « les officiels de la MINUK ont reconnu leur erreur trop tard [...]. Ils ont dû réaliser qu'ils n'avaient pas de prise sur la politique dans le nord²¹ ». Cette politique n'a certainement pas porté les fruits désirés par Steiner, mais a permis

18. Même si plus tard, très probablement à la suite de négociations entre Belgrade et la MINUK, l'organisation des surveillants du pont fut progressivement démembrée, ce qui a permis l'entrée en force du plan Steiner.

19. Interview avec un officiel de la MINUK, 4 juillet 2007, Pristina, Kosovo.

20. Entretien avec Petar Miletic, secrétaire général du Parti indépendant libéral, 26 juillet 2007, Mitrovica, Kosovo.

21. Entretien avec Nebojsa Jović, président du Conseil national serbe, 18 juillet 2007, Mitrovica, Kosovo.

d'atténuer les tensions entre le Conseil national serbe et les forces internationales, au détriment des voix autonomes dans le nord du Kosovo, déjà fragilisées par la monopolisation du pouvoir par le Conseil national serbe et par Belgrade. Même si la reconnaissance de la partition du Kosovo semble avoir été la seule option disponible à l'époque, le plan de décentralisation de Steiner fut reçu comme un choc par la communauté albanaise, notamment celle vivant à Mitrovica, après que celle-ci eut compris qu'il ne s'agissait pas d'une « réunification » du Kosovo, comme l'ont présentée certains médias.

Ce choc prit la forme de violences politiques et de pogroms anti-Serbes en mars 2004. Il existait un fort ressentiment albanaise à l'égard de la partition progressive du Kosovo et vis-à-vis des politiques internationales, notamment le plan de décentralisation et la politique de promotion d'une société multiethnique, ce qui a ouvert la voie aux pires violences depuis 1999²². Les violences des 17 et 18 mars 2004 ont éclaté lorsqu'on a signalé la mort par noyade de trois enfants de la communauté albanaise près de Mitrovica. Rapidement, le bruit a couru que les enfants auraient été attaqués par des Serbes, bien qu'aucun élément de preuve à ce jour n'ait démontré officiellement cette version. Un mouvement de manifestations spontanées s'est alors mis en branle à Mitrovica. Les manifestations ont rapidement dégénéré, engendrant des pogroms anti-Serbes à Mitrovica, puis dans d'autres grandes villes du Kosovo, et entraînant plus de 19 morts et 954 blessés, en plus de causer des dommages à plusieurs maisons et lieux de culte. De plus, comme nous l'avons indiqué en introduction, la MINUK fut directement visée dans les événements, une partie de sa flotte de véhicules étant détruite par les manifestants, ses bâtiments bombardés de pierres et ses employés menacés par les manifestants.

Ainsi, l'effort de l'ONU pour créer un état multiethnique « fut un échec complet, les groupes ethniques étant plus divisés qu'avant la guerre » (Trivic 2007 ; Simonsen 2004). Pour Harri Holkeri, RSSGNU au Kosovo lors des événements de 2004, « le concept d'un Kosovo multiethnique que la communauté internationale a obstinément tenté de mettre en œuvre dans les dernières années n'est plus défendable » (BETA News 2004). Le projet de paix libérale devenait trop lourd à porter pour les institutions internationales. Pour Kai Eide, qui fut chargé de mener une révision complète de la mission de l'ONU au Kosovo à la suite des événements de mars 2004, « très peu a été accompli pour la création d'une société multiethnique » (ONU 2005 : 4). Il semble juste d'affirmer que cet échec est principalement dû au laissez-faire concernant la constitution de structures parallèles de gouvernance en 1999, qui, bien qu'ayant été une politique probablement bien intentionnée, a eu de très fortes répercussions sur le développement politique au Kosovo. Eide a également dû se résigner au fait que, bien

22. Plusieurs membres du Parlement du Kosovo mentionnèrent les politiques de promotion de la multiethnicité de la MINUK comme l'une des causes des événements. Par exemple, pour Nekibe Kelmendi, représentant de la Ligue démocratique du Kosovo, les événements représentent « une pratique de deux poids deux mesures de la MINUK, mise en œuvre depuis le début. C'est l'effet de la soi-disant "discrimination positive" ». Pour un autre représentant parlementaire, Berat Luzha, il s'agit d'un « échec de la MINUK et de la politique de deux poids deux mesures envers les groupes ethniques vivant ici » (OSCE 2004 : 12 ; Lemay-Hébert 2009a).

que la réalisation des standards au Kosovo fût inégale (notamment concernant les rapports entre la majorité albanaise et les minorités nationales), il était maintenant temps de s'attaquer au statut final du territoire. Le rapport Eide ouvrit la porte aux négociations sous la supervision de Martti Ahtisaari, mais elles n'ont pas abouti, ce qui mena à la proclamation unilatérale d'indépendance du Kosovo en février 2008. Le plan Ahtisaari, qui prévoit une indépendance kosovare sous supervision internationale, reprend les grandes lignes du plan Steiner en ce qui a trait à la politique de décentralisation, et en cela doit être compris comme la continuation de la politique internationale de promotion d'une multiethnicité dans la séparation effective des communautés et dans la ghettoïsation progressive du Kosovo.

Conclusion

La situation au Kosovo est plus précaire que jamais. La proclamation d'indépendance de Pristina a bien entendu mis le feu aux poudres dans le nord du Kosovo et à Mitrovica plus particulièrement, des manifestants brûlant les postes frontières de l'ONU, attaquant les bureaux administratifs et prenant possession brièvement du tribunal situé à Mitrovica-Nord (Bilefsky 2008a). Belgrade proposa officiellement de séparer l'enclave Nord du reste du Kosovo²³, une option qui avait été soulevée précédemment par le négociateur européen lors des négociations concernant le statut final du Kosovo (Trivic 2007). Devant cette tension grandissante, Ban Ki-Moon négocia avec Belgrade en novembre 2008 un accord particulier pour le nord du Kosovo, permettant le déploiement de la toute nouvelle mission « État de droit » de l'Union européenne, tout en préservant l'apparence de neutralité prescrite par la résolution 1244. Avec ce nouveau plan, les douaniers, les juges et les policiers opérant dans l'enclave Nord rendent compte officiellement à la MINUK, tandis que la mission de l'Union européenne a préséance sur tout le reste du territoire kosovar²⁴. Pour ajouter à l'imbroglio, les représentants kosovars remettent en question la légitimité du plan de Ban Ki-Moon, jugeant qu'il renforce la partition du Kosovo (Mark 2008), et ils poussent l'ONU fermement vers la sortie. Toutefois, malgré ces changements de façade, l'administration serbe reste fermement en contrôle de l'enclave Nord, face à une ONU dépourvue de leviers effectifs dans la région (ICG 2011 : 2). Plus récemment, en juillet 2011, les autorités kosovares ont tenté de s'emparer unilatéralement de postes frontières séparant la Serbie des municipalités du nord du Kosovo, menant à un affrontement avec des éléments armés de la communauté et à l'incendie de ses postes frontières par ceux-ci. Les conséquences de cet événement se font encore sentir au moment de la rédaction de cet article.

23. Belgrade a notamment créé une assemblée kosovare parallèle pour la minorité serbe, composée des députés municipaux élus lors des élections locales de 2002. Belgrade cherche donc à créer deux entités : une composée des municipalités et enclaves serbes qui seraient partie prenante de la Serbie et l'autre étant l'entité kosovare, qui bénéficierait selon Belgrade d'une autonomie substantielle (Bilefsky 2008b).

24. La mission « État de droit » de l'Union européenne (EULEX) fut déployée rapidement après l'accord entre Ban Ki-Moon et Belgrade, soit en décembre 2008. La mission EULEX, la plus vaste mission civile de l'Union européenne menée dans le cadre de la politique européenne de défense et de sécurité, remplace le pilier « police et justice » de la MINUK.

Nous avons voulu démontrer l'une des causes de cette ségrégation forcée entre les deux communautés autour de la question de l'enclave Nord du Kosovo par l'étude détaillée des politiques internationales mises en place depuis 1999 dans la région, ainsi que par la compréhension des limites inhérentes du cadre normatif de la paix libérale tel qu'imposé dans les *peacebuilding* et *statebuilding* contemporains. Le non-respect initial de l'accord militaire-technique dans un premier temps a instauré la division *de facto* du territoire en deux entités distinctes. Dans un contexte d'établissement de plusieurs administrations parallèles sur le territoire kosovar, et devant composer avec les premiers signes d'un « nettoyage ethnique inversé », les instances internationales ont privilégié le démantèlement des instances kosovares, tout en tolérant l'administration parallèle serbe dans le nord du Kosovo. Le projet de mur à Mitrovica prend tout son sens lorsqu'il est compris dans le contexte de la politique de promotion d'une multiethnicité au Kosovo, qui s'apparente plutôt à une politique de ghettoïsation progressive et de cristallisation du fait ethnique au Kosovo. En ce sens, les événements de mars 2004 ne peuvent être compris en dehors de l'étude du refus et de la contestation locale face aux politiques internationales depuis 1999.

Cet article entendait également remettre dans leur contexte les effets de l'intervention internationale au Kosovo sur la région des Balkans. En effet, la partition de Mitrovica et du Kosovo porte les germes de conséquences désastreuses pour la stabilité future de la région. Comme le note Tim Judah, « il est clair que le sort de la partie nord du Kosovo et celui de la vallée de Preševo [au sud de la Serbie, région à forte dominance albanaise] sont directement liés » (2008 : 123). Il est également probable qu'une partition du Kosovo pourrait avoir des effets sur la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. À l'heure actuelle, la situation semble directement liée à l'évolution de la reconnaissance internationale de l'indépendance du Kosovo, reconnaissance qui demeure partielle²⁵. Toutefois, en cas d'évolution défavorable pour Belgrade, la situation pourrait rapidement se détériorer, aidée en cela par les groupes extrémistes qui fourbissent leurs armes des deux côtés de la rivière Ibar. Ainsi, dans un contexte où une réunification de Mitrovica est plus improbable que jamais, les répercussions de la division de la ville et de la faillite de la politique internationale apparaissent lourdes de conséquences, tant pour l'avenir du Kosovo que pour celui des Balkans en général.

L'étude des limites de l'intervention internationale au Kosovo, telles qu'exposées dans cette contribution, trouve également un écho dans les avancées théoriques récentes dans les domaines du *peacebuilding* et du *statebuilding*. Nous assistons en effet depuis quelques années à l'émergence d'une nouvelle branche théorique, surnommée l'approche critique de la paix libérale (Dufour et Martineau 2007 ; Autesserre 2011). Portée notamment par les travaux de Newman, Paris et Richmond (2009), Chandler (2010) et Tadjbakhsh (2011), cette

25. Le Kosovo est actuellement reconnu par 85 des 193 États membres de l'ONU, incluant 24 des 28 membres de l'OTAN et 22 des 27 membres de l'UE. Selon l'ancien envoyé spécial de l'ONU au Kosovo, Martti Ahtisaari, « cela importe peu si le Paraguay a reconnu ou non le Kosovo. Plus de 65 % de la richesse mondiale l'a fait ». Il va sans dire que ce principe n'est pas d'ordre juridique, et n'a jamais été évoqué lors de processus de reconnaissance étatique antérieurs (Karajkov 2008).

approche permet de dépasser les limites de l'analyse prescriptive et technocratique, qui continue néanmoins d'avoir une très forte influence sur le développement conceptuel et pratique du *peacebuilding* et du *statebuilding* (Marquette et Beswick 2011). C'est donc dans ce contexte théorique que cette contribution s'inscrit, entendant jeter un regard nouveau sur l'application théorique des cadres normatifs internationaux dans les situations après-conflit.

Nicolas LEMAY-HÉBERT

International Development Department

University of Birmingham (UK)

Edgbaston, Birmingham

B15 2TT

n.lemayhebert@bham.ac.uk

Bibliographie

- ANSTIS Siena, 2008, « The Fight for Ethnic Reconciliation and Peace in Kosovo », *Toward Freedom*, 2 juillet (www.towardfreedom.com/home/content/view/1348/62/).
- AUTESSERRE Séverine, 2011, « Construire la paix. Conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation », *Critique internationale*, n° 51 : 153-167.
- BALL Patrick *et al.*, 2002, *Killings and Refugee Flow in Kosovo March-June 1999*, Report to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 3 janvier (www.shr.aaas.org/kosovo/icty_report.pdf).
- BELLAMY Alex, 2001, « Human Wrongs in Kosovo, 1974-1999 », dans Ken BOOTH (dir.), *The Kosovo Tragedy. The Human Rights Dimensions*, Londres, Frank Cass.
- BELLAMY Alex et Paul WILLIAMS, 2008, « Introduction. Thinking Anew about Peace Operations », dans Alex BELLAMY et Paul WILLIAMS (dir.), *Peace Operations and Global Order*, Londres, Routledge.
- BETA News Agency, 2004, « Holkeri : Previous Concept of Multiethnicity will be Changed », 23 mars.
- BILEFSKY Dan, 2008a, « Kosovo Serbs Clash With Police », *The New York Times*, 18 mars.
- BILEFSKY Dan, 2008b, « Serbia Formally Proposes Ethnic Partition of Kosovo », *The New York Times*, 25 mars.
- BLUMI Isa, 2003, « Ethnic Borders to a Democratic Society in Kosova. The UN's Identity Card », dans Florian BIEBER et Zidas DASKALOVSKI (dir.), *Understanding the War in Kosovo*, Londres, Frank Cass.
- BRAND Marcus, 2003, « The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government », CASIN Report, janvier.
- BUZHALA Berat, 2006, « Kosovo. Top List of the Corrupted », *Express*, 13 avril.
- CALAME Jon, Esther CHARLESWORTH et Lebbeus WOODS, 2009, *Divided Cities : Belfast, Beirut, Jerusalem, Mostar and Nicosia*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press.
- CARE, 2006, *Has Peacebuilding Made a Difference in Kosovo ?* Pristina, CARE/CDA Collaborative Learning Projects.
- CHANDLER David, 2010, *International Statebuilding. The Rise of Post-Liberal Governance*, Londres, Routledge.
- CHESTERMAN Simon, 2001, *Kosovo in Limbo. Building and « Substantial Autonomy »*, International Peace Academy Report, août.
- CHEVALLIER Éric, 2001, « Construire la paix : retour sur le Kosovo », *Esprit*, n° 275 : 6-22.
- CHEVALLIER Éric, 2002, *L'ONU au Kosovo : Leçons de la première MINUK*, Occasional Papers 35, Bruxelles, Institute for Security Studies.
- CLINTON, William, 1999, « Address to the Nation on the Military Technical Agreement on Kosovo : June 10, 1999 ».
- CNN, 1996, « Deeply Divided Mostar. An Obstacle To Peace », 8 février (www.cnn.com/WORLD/Bosnia/updates/9602/08/mostar/index.html).

- DEMPSEY Gary et Roger FONTAINE, 2001, *Fool's Errands. America's Recent Encounters With Nation Building*, Washington, CATO Institute.
- DUFOUR Frédéric Guillaume et Jonathan MARTINEAU, 2007, « Le moment libéral et sa critique », *Études internationales*, vol. 38, n° 2 : 209-227.
- ERLANGER Steven, 1999, « After Slow Start, UN Asserts Role in Running Kosovo », *The New York Times*, 11 août.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, 2006, *Mitrovica. Kosovo's Litmus Test*, ESI Discussion Paper, 28 avril.
- HEHIR Aidan, 2006, « Autonomous Province Building : Identification Theory and the Failure of UNMIK », *International Peacekeeping* vol. 13, n° 2, juin : 200-213.
- HUMAN RIGHTS WATCH, 2001, *Under Orders. War Crimes in Kosovo* (www.hrw.org/legacy/reports/2001/kosovo/).
- INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, *Kosovo Report. International Response, Lessons Learned*, octobre (www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm).
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2002, « UNMIK's Kosovo Albatross : Tackling Division in Mitrovica », *ICG Balkans Report No. 131*, 3 juin.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2004, « Collapse in Kosovo », *Europe Report No. 155*, 22 avril.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2005, « Bridging Kosovo Mitrovica's Divide », *Europe Report No. 165*, 13 septembre.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011, « North Kosovo : Dual Sovereignty in Practice », *Europe Report No. 211*, 14 mars.
- JARSTAD Anna, 2007, « To Share or to Divide ? Negotiating the Future of Kosovo », *Civil Wars*, vol. 9, n° 3, septembre : 227-242.
- JENNINGS Christian, 2004, « NATO Peacekeepers 'Unable' to Keep Lid on Violence in Kosovo », *The Scotsman*, 2 septembre.
- JUDAH Tim, 2008, *Kosovo. What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.
- KARAJKOV Risto, 2008, « Kosovo's Regional Recognition Almost Complete », *World Politics Review*, 6 novembre.
- KING Iain et Whit MASON, 2006, *Peace at Any Price. How The World Failed Kosovo*, Ithaca, Cornell University Press.
- KNOLL Bernhard, 2005, « From Benchmarking to Final Status ? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *The European Journal of International Law*, vol. 16, n° 4 : 637-660.
- KOHA Ditore, 2001, « One day you could wake up with walls besides the river Ibër », reproduit dans UNMIK DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *Local Media Monitoring*, 1^{er} juin (www.unmikonline.org/press/2001/mon/lmm300501.html).
- KOSTOVICOVA Denisa, 2004, « Kosovo Has Been a Model of Nation-Building. We Cannot Allow It to Disintegrate », 2004, *The Independent*, 19 mars.
- « What Kind of Multiethnicity for Kosovo ? » Présentation à la conférence « Successes and Failures of International Civil and Military Involvement », European Studies Center, St. Anthony's College, Oxford, 30 mars.
- LEMAY-HÉBERT Nicolas, 2009a, « State-Building from the Outside-In : UNMIK and Its Paradox », *Journal of Public and International Affairs*, vol. 20, automne : 65-86.
- LEMAY-HÉBERT Nicolas, 2009b, « Statebuilding without Nation-building ? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutional Approach », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 3, n° 1 : 21-45.
- LEMAY-HÉBERT Nicolas, 2011a, « The 'Empty-Shell' Approach : The Set-Up Process of International Administrations in Timor-Leste and Kosovo, Its Consequences and Lessons », *International Studies Perspectives*, vol. 12, n° 2 : 190-211.
- LEMAY-HÉBERT Nicolas, 2011b, « The Bifurcation of the Two Worlds : Assessing the Gap Between Internationals and Locals in State-Building Processes », *Third World Quarterly*, vol. 32, n° 10 : 1823-1841.
- LEMAY-HÉBERT Nicolas, 2012, « Everyday Legitimacy and International Administration. Global Governance and Local Legitimacy in Kosovo », *Journal of Intervention and Statebuilding* (à paraître).
- MARK John, 2008, « Questions Grow Over EU Mission in Kosovo », *Reuters*, 28 avril.

- MARQUETTE Heather et Danielle BESWICK, 2011, « State-Building, Security and Development. State-Building as a New Development Paradigm ? », *Third World Quarterly*, vol. 32, n° 10 : 1703-1714.
- Military Technical Agreement Between the International Security Force (KFOR) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia*, 9 juin 1999 (www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/MH11-65952Q?OpenDocument).
- NATO On-line library, 2000, « NATO to Stay in Kosovo Until "Job is Done" », 15 septembre (www.nato.int/docu/newspage/2000/n000914e.htm).
- NEWMAN Edward, Roland PARIS et Oliver RICHMOND, 2009, « Introduction », dans E. NEWMAN, R. PARIS et O. RICHMOND (dir.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo, United Nations University Press.
- NEWMAN Edward, 2010, « Peacebuilding as Security in "Failing" and Conflict-Prone States », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 4, n° 3 : 305-322.
- NEWMAN Edward, 2009, « "Liberal" Peacebuilding Debates », dans Edward NEWMAN, Roland PARIS et Oliver RICHMOND (dirs), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo, United Nations University Press.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 1999, *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration in Kosovo*, UN. Doc. S/1999/1250, 23 décembre.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2005, *A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo*, UN. Doc. S/2005/635, 7 octobre.
- ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 1999, Permanent Council Decision No. 305, OSCE Doc. PC.DEC/35, 1^{er} juillet 1999, reproduit dans Heike KRIEGER, 2001, *The Kosovo Conflict and International Law. An Analytical Documentation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 2003, *Parallel Structures in Kosovo*, Internal Report, Department of Human Rights and the Rule of Law, octobre.
- ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 2004, « Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo », Report OSCE/Office of the Representative on Freedom of the Media.
- PAGANI Fabrizio, 1996, « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, n° 42 : 234-254.
- PARIS Roland, 1997, « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, vol. 22, n° 2 : 54-89.
- PECI Edona, 2008, « German Judge Says Mitrovica Resembles Berlin of the Past », *Alsats Television*, 23 septembre (www.alsat.tv/eng/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3973).
- RICHMOND Oliver et Jason FRANKS, 2009, *Liberal Peace Transitions. Between Statebuilding and Peacebuilding*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- RICHMOND Oliver, 2006, « The Problem of Peace : Understanding the Liberal Peace », *Conflict, Security and Development*, vol. 6, n° 3 : 291-314.
- RICHMOND Oliver, 2011, *A Post-Liberal Peace*, Londres, Routledge.
- ROBERTS David, 2011, « Post-Conflict Peacebuilding, Liberal Irrelevance and the Locus of Legitimacy », *International Peacekeeping*, vol. 18, n° 4 : 410-424.
- ROZEN Laura, 1999, « A Land Divided », *Salon News*, 29 juin (www.salon.com/news/feature/1999/06/29/partition/).
- RUSSETT Bruce, 1993, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press.
- RUSSETT Bruce et John ONEAL, 2001, *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York, W.W. Norton.
- SIMONSEN Sven, 2004, « Nationbuilding as Peacebuilding. Racing to Define the Kosovar », *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 2, été : 289-311.
- TADJBAKSH SHahrbanou, 2011, *Rethinking the Liberal Peace. External Models and Local Alternatives*, Londres, Routledge.
- THE GUARDIAN, 2004, « The Latest Flames », 19 mars.
- THOMAS Karen, 2005, « The Bridge Over the Ibar River », *Forgotten Voices*, 24 juin (www.media3.bournemouth.ac.uk/site/karenthomas/story03.html).
- TRIVIC Branka, 2007, « Kosovo Drifts Towards Partition », *Balkan Investigative Reporting Network*, 20 septembre.

- UNDP, USAID et RIINVEST, 2004, « Early Warning Report 6, January-April 2004 ».
- US DEPARTMENT OF STATE, 1999, *Ethnic Cleansing in Kosovo. An Accounting*, Second Report, décembre (www.state.gov/www/global/human_rights/kosovoii/homepage.html).
- VISOKA Gezim et Grace BOLTON, 2011, « The Complex Nature and Implications of International Engagement After Kosovo's Independence », *Civil Wars*, vol. 13, n° 2 : 189-214.
- YANNIS Alexandros, 2004, « The UN as Government of Kosovo », *Global Governance*, vol. 10, n° 1, janvier-mars : 67-81.
- ZAALBERG Thijs, 2006, *Soldiers and Civil Power. Supporting or Substituting Authorities in Modern Peace Operations*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- ZAREMBA Maciej, 2007, « The UN State and the Seven Robbers », *Kultur & Nöje*, 25 juin (www.dn.se/kultur-noje/debatt-essa/part-2-the-un-state-and-the-seven-robbers-1.663004).