

Europe

KOSOVO: RÈGLEMENTS DE COMPTE AU TEMPS DU CORONAVIRUS

Sébastien Gricourt

02/04/2020

Le 25 mars 2020, une motion de censure portée par son partenaire de coalition, la Ligue démocratique du Kosovo, a fait tomber le gouvernement du Premier ministre, Albin Kurti à la tête du Mouvement autodétermination, pour que l'état d'urgence sanitaire soit instauré aux bénéfices du président Hashim Thaçi. Pour Sébastien Gricourt, directeur de l'Observatoire des Balkans de la Fondation, il s'agit d'un coup institutionnel initié par le président Hashim Thaçi qui a instrumentalisé la crise sanitaire, et illustrant les antagonismes au sein du pays où les questions du dialogue avec la Serbie et du partenariat avec les États-Unis ont été décisives.

Le 25 mars 2020, le gouvernement du Premier ministre Albin Kurti (Mouvement autodétermination, gauche) aura été victime d'une motion de censure initiée par son partenaire de coalition (Ligue démocratique du Kosovo, droite), mais provoquée par la demande du président Hashim Thaçi (Parti démocratique du Kosovo, droite) pour que soit instauré l'état d'urgence dont il assumerait les responsabilités pour combattre l'épidémie de Covid-19. Ce qui s'avère en réalité un coup institutionnel orchestré par ce dernier qui a instrumentalisé la crise sanitaire est l'aboutissement de profonds antagonismes entre les deux membres du gouvernement. Le président du Kosovo a agi dans le but de reprendre le contrôle exclusif du dialogue avec la Serbie, en s'appuyant sur ceux qui outre-Atlantique travaillent à la réélection du président Donald Trump, en lui offrant la paternité d'une résolution de conflit, quel qu'en soit le prix.

Quelques éléments sur le contexte politique post-électoral

Provoquées par la démission en juillet 2019 du Premier ministre Ramush Haradinaj alors convoqué à un interrogatoire de la Chambre spécialisée (« Tribunal spécial ») jugeant à La Haye les présumés crimes de guerre de l'ancienne Armée de libération du Kosovo (UÇK), les élections législatives anticipées du 6 octobre 2019 ont été qualifiées de révolution électorale suite à la victoire incontestable du Mouvement autodétermination (MA, 26,27%, 29 sièges).

Après quinze années dans l'opposition, le MA passait devant la Ligue démocratique du Kosovo (LDK,

24,54%, 28 sièges) et plaçait son dirigeant Albin Kurti dans la position de diriger le gouvernement après que cette possibilité lui eût échappé une première fois en 2017.

Premier enseignement, malgré un taux de participation peu élevé (44,59%) qui illustre notamment les désillusions de la population près de douze ans après l'indépendance, sa hausse de près de 3,5 points confirmait néanmoins l'élan favorable au MA, l'espoir en un changement substantiel pour la justice sociale, le développement économique, un État de droit et des services publics fonctionnels, et pour un État réellement souverain.

Second enseignement, en dépit des compromissions politiques y compris dans le dialogue avec Belgrade, de la captation des ressources de l'État et de la corruption l'associant au Parti démocratique du Kosovo (PDK) dans les mandats précédents, la LDK réaffirme son poids mais aussi sa faiblesse. Car cet ancien parti né de la résistance pacifique des années 1990 doit surtout son score élevé à la nouvelle génération plébiscitée en la personne de Vjosa Osmani. Comme en 2017, elle reste la femme qui a recueilli le plus de suffrages au Kosovo, tandis que l'ancienne génération ne se maintient que par la maîtrise des rouages internes et clientélistes du parti.

Troisième enseignement, à l'inverse des circonstances particulières de 2017, les partis fondés après le conflit par d'anciens commandants de l'UÇK (PDK, AAK, Initiative social-démocrate) n'étaient pas en mesure cette fois-ci de dépasser leurs ressentiments réciproques. Ils payèrent le prix d'un gouvernement minoritaire mais pléthorique, d'une gouvernance émaillée de scandales financiers, et du conflit ravivé alors entre le Premier ministre (AAK) et le président (PDK) avec en toile de fond leur vision opposée sur l'accord final entre la Serbie et le Kosovo.

En replaçant ces éléments en lien avec la motion de censure du 25 mars 2020, il en résulte que les partis du précédent gouvernement voulaient leur revanche et le plus tôt possible, d'autant que des investigations sur les marchés publics pourraient les incriminer. Par ailleurs, alors qu'Albin Kurti et Vjosa Osmani (qui sera la première femme élue à la tête du Parlement) ont suscité un même espoir de changement et partagent une même ambition sur ce que doit être un État du Kosovo indépendant et souverain, tous deux savent qu'ils ne peuvent pas compter sur la loyauté des apparatchiks de la LDK. D'ailleurs, tous les délais légaux de recours électoraux et de négociations avaient été poussés au bout de leurs limites, pour qu'enfin, près de quatre mois après le scrutin, un accord de coalition fut trouvé avec le dirigeant de la LDK et ancien Premier ministre, Isa Mustafa. Cela ne fut rendu possible que lorsque ce dernier concéda à repousser ultérieurement l'accord qui, espère-t-il, lui garantira la candidature de la coalition pour succéder au président du Kosovo en 2021 (élu au Parlement).

Des tensions aiguës dès le début

Officiellement investi Premier ministre le 3 février 2020, Albin Kurti a eu le temps de développer auprès des partenaires internationaux sa vision d'une relation d'État d'égal à égal avec la Serbie et la réciprocité que doit impliquer cette relation, un préalable à tout accord, ce qu'il expliquait de nouveau dans un entretien publié lors du douzième anniversaire de l'indépendance, le 17 février 2020. La recherche de cette réciprocité était intégrée aux objectifs de l'accord de coalition gouvernementale.

Elle est directement liée à la question de la levée des taxes imposées en décembre 2018 par le précédent gouvernement aux produits importés de Serbie et de Bosnie-Herzégovine. Ce qui contrevient aux règles en vigueur du marché régional de libre-échange était une mesure de rétorsion de Pristina aux actions diplomatiques de Belgrade contre le Kosovo et à la non-reconnaissance de celui-ci par Sarajevo. Cette politique du Premier ministre Haradinaj avait contribué à bloquer le dialogue, que les présidents Aleksandar Vučić et Hashim Thaçi emmenaient secrètement vers un accord final d'échanges de territoires, avec l'appui de la Maison Blanche et contre les intérêts de l'Union européenne (UE) censée arbitrer ce dialogue.

Dans un contexte européen généralement affaibli dans sa relation avec Washington, et alors que l'UE doit gérer à la fois ses transitions à la tête des institutions et des désaccords entre États membres sur l'élargissement, la Maison Blanche voit l'opportunité d'un *vacuum* exploitable pour revenir à la perspective d'un accord final entre la Serbie et le Kosovo dans l'année restante avant les élections présidentielles de novembre 2020. Ce réengagement américain s'incarne par la nomination à la fin de l'été 2019 par le Département d'État d'un représentant spécial pour les Balkans, Matthew Palmer, et de celle, seulement quelques jours avant le scrutin du 6 octobre, d'un envoyé spécial pour les négociations entre la Serbie et le Kosovo qui revient à l'ambassadeur américain en Allemagne Richard Grenell, un fidèle du président Trump.

Cette pression américaine s'est fait sentir rapidement, dès la conférence sur la sécurité de Munich à la mi-février 2020. La rivalité entre le président Thaçi et le Premier ministre Kurti connut alors sa première manifestation publique lorsque l'événement annuel s'ouvrit notamment, sous l'égide de Grenell, avec la signature de deux lettres d'intention des présidents de Serbie et du Kosovo pour le rétablissement d'une ligne aérienne, ferroviaire et la construction d'une autoroute reliant les deux pays. Le Premier ministre s'opposa à la validation de tels engagements qui ne s'avèrent ni transparents, ni coordonnés, promettant de les reconsidérer une fois qu'il les aura en main.

Il semble que pendant quelques semaines l'envoyé spécial crut que sa pression insistante allait

déboucher sur la levée intégrale des taxes, comme en témoigne un échange [via Twitter](#) avec le président du PDK Kadri Veseli, lequel se fit alors tancé par Grenell quand il prévint celui-ci que le Premier ministre était un « menteur ». En fait, si ce dernier parlait bien de lever les taxes, il précisa son propos le 27 février dernier en présentant son approche graduelle et conditionnée, et non intégrale et immédiate.

La stratégie du Premier ministre consiste à faire du retrait des tarifs douaniers un levier de négociations en plusieurs phases. Le premier pas viendrait de Pristina par la levée le 15 mars 2020 des tarifs sur les matières premières en provenance de Serbie et de Bosnie-Herzégovine, et laisserait jusqu'au 1^{er} avril prochain à Belgrade pour annuler les barrières commerciales aux produits du Kosovo et pour cesser sa campagne contre les reconnaissances internationales de l'indépendance du Kosovo. Puis à partir de cette date, le Kosovo serait disposé à enlever les tarifs douaniers sur l'intégralité des produits importés, pendant une période de 90 jours. Si au 7 juin 2020 la Serbie n'applique pas ces mesures de réciprocité, alors le Kosovo instaurerait de nouveau une taxe de 100%. En parallèle, le Premier ministre appelait l'UE à reconnaître ces gestes de bonne volonté et à accorder aux habitants du Kosovo, lors du sommet de Zagreb du 7 mai prochain, la libéralisation des visas provisoires dont bénéficie toute la région. Il proposait également que les États-Unis et l'UE se chargent ensemble de superviser la mise en œuvre de ce plan et de sanctionner l'une ou l'autre des parties en cas de non-respect.

Mais dans la foulée de l'annonce de ce plan, c'est le vice-Premier ministre nommé par la LDK, Avdullah Hoti, qui se prononça au contraire pour une levée immédiate des tarifs douaniers par crainte de compromettre la position du Kosovo dans le dialogue et ses rapports avec les États-Unis et l'UE. Cette peur de l'isolement de la partie kosovare marque la fin des ambiguïtés qui traversent cette coalition gouvernementale. La « réciprocité » ne se réduit, à la LDK, qu'à la reconnaissance réciproque des deux États au terme d'un hypothétique accord final entre la Serbie et le Kosovo, rejoignant par là ce que le président Thaçi laisse croire depuis deux années pour justifier son rôle.

Si l'UE ne s'empressa pas de juger ce plan qui avait le mérite d'exister, il n'en alla pas de même pour les Américains déterminés à une levée intégrale et sans perte de temps. Dès le lendemain, alors que le président Thaçi s'était précipité à Washington pour y appuyer sa primauté pour le dialogue et plaider pour un leadership américain en place d'un arbitrage européen, le Premier ministre envoya une lettre détaillée sur sa proposition et sa volonté de prendre la pleine charge de coordonner le processus du dialogue avec la Serbie, conformément aux dispositions constitutionnelles.

Enfin, avec la volonté commune du président et du dirigeant de la LDK, ces tensions au plus haut

sommet de l'État kosovar se transformèrent sous l'impulsion de leur parti réciproque en un débat réducteur pour ou contre les États-Unis. Ils tentaient de faire du Premier ministre un adversaire du pays qui pèse le plus dans la vie politique et sécuritaire du Kosovo, d'où Washington menaçait à présent de retirer ses troupes et de suspendre des aides.

La motion de censure, déjà

Le 11 mars 2020, ce débat visant à dénoncer l'anti-américanisme présumé du Premier ministre faisait encore rage, alors que deux jours plus tard apparaîtrait le premier cas de Covid-19. Les premières mesures de prévention de l'épidémie au Kosovo avaient été prises dès la fin de février, mais l'apparition officielle du virus ouvrait une nouvelle opportunité au président.

Alors même que la gestion de la crise sanitaire par le gouvernement, y compris des ministres de la LDK, ne suscite pas de polémiques, c'est fort de ses prérogatives constitutionnelles que le président Thaçi demanda le 17 mars dernier au Parlement de proclamer l'état d'urgence. Cela permettrait de déléguer au Conseil de sécurité, qu'il préside, les prérogatives exécutives du pays pendant l'épidémie. Dès le lendemain, le vice-président de la LDK et ministre de l'Intérieur Agim Veliu appuya cette demande, provoquant ainsi le Premier ministre Kurti qui le démit de ses fonctions.

Si l'épidémie n'était qu'un prétexte, la nature des rapports avec Washington et les différends sur la levée des taxes sont la cause de cette crise gouvernementale. Car c'est bien au nom de ce refus du Premier ministre de retirer intégralement les barrières douanières que la LDK justifiera le 25 mars 2020 au Parlement la motion de censure qu'elle aura initiée. Adoptée à 82 voix (sur 120 sièges), elle aura rassemblé : les revanchards du scrutin du 6 octobre, y compris l'AAK qui reste seule à prôner le maintien des taxes à 100% sans rien céder ; ceux qui ne souhaitent pas un gouvernement qui instituerait une justice indépendante alors que plusieurs contrats de marchés publics suspects ont été annulés ; ceux qui estiment que l'alignement avec Washington est la seule des garanties pour eux-mêmes ou leur pays ; les partis des minorités non-serbes membres du gouvernement et qui anticipent le prochain ; et enfin la Liste Serbe qui, bien que membre du gouvernement par obligation constitutionnelle, ne répond toujours qu'à Belgrade et voit une occasion de redevenir un arbitre encombrant alors que le gouvernement actuel, pour la première fois, n'avait pas eu besoin de négocier leur vote pour être investi en février dernier (à 66 voix).

Quant à la population remontée mais confinée – qui a manifesté pendant des jours à 20h son courroux par des concerts de casseroles aux fenêtres contre les manœuvres politiciennes en plein Covid-19 – elle assista lors de la longue plénière au Parlement au spectacle singulièrement

déconnecté des préoccupations quotidiennes d'une absence de climat consensuel en pleine épidémie. D'un côté, elle a observé le PDK et la LDK prompts à accélérer l'accord final sans exigence sur la position négociatrice du Kosovo, nourrissant ainsi les accusations d'œuvrer au scénario redouté dans la région de la partition et d'échanges de territoire. De l'autre côté, elle a entendu les argumentations du MA qui décrypte cette visée, ainsi que l'exposé du Premier ministre Kurti sur ses premières semaines conformes à ses engagements de campagne. La population a entendu aussi une présidente du Parlement parler sur ce ton indépendant qui la caractérise. Elle a expliqué qu'en travaillant ensemble, le MA et la LDK pouvaient lutter contre la corruption et le crime organisé, si bien qu'elle s'est distinguée en ne suivant pas les consignes de son parti en votant contre une motion inutile et inappropriée en cette période d'épidémie : parce que, « en la votant, nous abandonnons la volonté des citoyens pour le changement ».

Conclusions : partie remise ?

Entre-temps, en dépit de l'opposition de la LDK, le gouvernement a procédé le 20 mars 2020 à l'application de son plan, la levée de 100% des tarifs douaniers dès le 1^{er} avril, dans l'attente de mesures réciproques de la Serbie. En l'absence de réactivité européenne, et seulement à la veille de la motion au Parlement alors que celle-ci n'était qu'en discussion au sein de la direction de la LDK, c'est un **communiqué conjoint franco-allemand** (et une démarche vaine le lendemain matin auprès du vice-Premier ministre contestataire, qui sera par ailleurs démis de ses fonctions après la motion passée), en date du 24 mars 2020, qui a tenté d'influer le cours des événements en saluant cette décision du gouvernement d'avancer sur ce plan séquentiel, « un premier pas important dans la bonne direction ».

Du côté américain, un communiqué commun des deux envoyés américains dénoncera le lendemain de la motion l'idée qu'il existerait « un plan secret d'échanges de territoires ». Ils soulignent qu'ils veulent uniquement mettre en œuvre les termes des lettres d'intention signées à Munich. Cela reflète chez ces deux envoyés qui ne partagent pas forcément les mêmes objectifs une subite neutralisation réciproque autour de la seule conviction commune et ultralibérale, celle qui affirme que les affaires font la paix.

Cependant peut-être ont-ils compris que la manœuvre du président Thaçi ne le remplaçait pas automatiquement à la tête des négociations d'un dialogue dont la relance s'éloigne au vu de la crise politique ouverte (de surcroît avec les élections législatives en Serbie d'avril prochain repoussée en raison de la pandémie).

En effet, suite à la motion de censure, le président Thaçi estime qu'il est dans l'obligation de

consulter les partis pour former un nouveau gouvernement, à commencer par le MA pour qu'il propose le nom d'un Premier ministre, donc à Albin Kurti lui-même. Celui-ci s'y rend bien le 1^{er} avril, pour expliquer au président les abus d'interprétation qu'il fait de la Constitution, puisque le Kosovo n'est pas dans une situation post-électorale. Effectivement, comme le Premier ministre le souligne, le temps n'est pas à consulter mais à proclamer une date pour des élections anticipées, comme ce fut généralement la pratique au Kosovo où aucun gouvernement n'est jusque-là arrivé à son terme (tandis que ce gouvernement aura eu la plus brève existence). Si jamais l'option des élections anticipées s'imposait, elles devraient avoir lieu dans les 45 jours suivant la dissolution du Parlement par le président Thaçi, mais encore faudrait-il que la présidente du Parlement Osmani procède à sa requête éventuelle de le dissoudre. Elle pourrait même démissionner et bloquer le travail de l'institution, mais alors, la nomination pour son remplacement reviendrait au MA.

Dans ces circonstances où les cartes restent en partie entre ses mains (avec une forte légitimité populaire), le Premier ministre assume ainsi sereinement la gestion institutionnelle de la crise sanitaire (112 contaminations au 31 mars 2020). Tandis qu'il est probable que le président, au vu de l'embourbement de la crise institutionnelle qu'il a provoquée, attende la moindre occasion d'une dégradation sanitaire (sans jamais assumer la moindre responsabilité sur l'état déplorable dans lequel les gouvernements précédents comprenant son parti ont laissé les infrastructures médicales publiques) pour réitérer sa demande de déclarer l'état d'urgence dont il abuserait à d'autres fins face à un double défi personnel. En effet, il est en particulier soucieux d'échapper à une éventuelle inculpation du Tribunal spécial, mais il semble s'être assuré le soutien de la Maison Blanche qui a nommé un procureur qui lui est loyal. Enfin, son avenir politique est défié par le terme de son mandat arrivant à échéance en 2021, et il ne fait aucun doute qu'un scénario poutinien agite son esprit.

En tout état de cause, la pandémie, qui n'aura été qu'un prétexte à la chute du gouvernement, s'avère aujourd'hui un obstacle pour les fomenteurs de cet acte I, par manque de visibilité sur ce qui est faisable et à quel moment.

Mais peut-être que les deux envoyés ont été sensibles aussi aux critiques publiques de l'influent sénateur démocrate Elliot L. Engel, président de la commission des Affaires étrangères à la Chambre des représentants et ami de longue date du Kosovo depuis l'ère Clinton. Il reprochait le 27 mars dernier à la Maison Blanche la « main lourde » qu'elle posait sur son allié des Balkans et faisait remarquer que, même s'il y a de bonnes raisons pour que le Kosovo retire ses barrières douanières, elles sont « un outil légitime pour une nation souveraine », largement appliqué par le président Trump contre ses amis et alliés. Ce rappel pertinent contredit la caricature du débat sur l'antiaméricanisme et distingue ceux qui ont prétendu rendre le Kosovo souverain de ceux qui

agissent pour qu'il le devienne.

Décidemment, sans doute est-il temps que l'UE reprenne sa place dans la région. Car cette action déstabilisatrice des États-Unis fait le jeu des autres grands acteurs extérieurs (Chine, Russie, Turquie) qui savent user de leurs leviers d'influence pour miner la crédibilité de l'UE et la confiance à son égard. Alors que le nouveau Haut représentant de l'UE, Josep Borrell, et l'envoyé spécial de l'UE pour les Balkans, Miroslav Lajčák, lequel commence sa tâche ses prochains jours, sont des diplomates chevronnés issus d'États membres qui n'ont pas reconnu l'indépendance du Kosovo, respectivement l'Espagne et la Slovaquie, il reste à démontrer si ce calcul sera positif sur le long terme, en particulier sur la position de leur pays.

En attendant, l'UE part avec le handicap d'une méfiance renforcée. Si le feu vert accordé le 26 mars dernier par le Conseil européen à l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord constitue un pas salubre, la libéralisation des visas pour les habitants du Kosovo, même en période de confinement, aurait un impact salutaire qui confirmerait le retour de l'UE.

Comme il l'avait promis en entrant dans ses fonctions, le Haut représentant Borrell est venu à Pristina et Belgrade pour sa première visite à l'extérieur, respectivement les 30 et 31 janvier derniers. Aux questions récurrentes sur le rôle américain dans la région et l'interaction de Bruxelles avec Washington, il avait assuré « travailler ensemble pour arriver à un aboutissement ».

Le coup institutionnel au Kosovo est à l'opposé du travail collectif que vante le diplomate européen et qui prévalait pourtant il y a quelques années. Mais ses conséquences locales laissent encore à l'UE de quoi se rattraper, car l'espoir qui a fait élire le MA et la génération réformatrice de la LDK ne peut que se renforcer et affaiblir aussi ceux qui ont voulu dégainer si vite au temps du coronavirus.