

Des États-nations : la tentation d'en rajouter ?

■ On le lit partout : l'État est mort. Remis en cause, dit-on, par son interaction avec d'autres échelles de gouvernance, notamment locales et régionales, il perdrait de sa pertinence comme espace de représentation d'une communauté politique donnée. Cela n'est vrai qu'à condition de confondre la notion institutionnelle de gouvernement avec la notion plus générique d'État. Depuis les vagues de décolonisation amorcées à la fin des années 1940, la création de nouveaux États a alimenté un processus à peu près constant : en mai 2006 encore, le choix de l'indépendance exprimé par la population monténégrine est venu porter à plus de deux cents le nombre des États constitutifs de la société internationale. Ce succès de la formule étatique témoigne de la légitimité dont l'État reste porteur. Pourtant, dans la fragmentation territoriale

**La prolifération des États semble
aujourd'hui toucher ses limites.**

qui accompagne bien des accessions à l'indépendance, se pose aussi la question de la « viabilité » des unités nouvelles, souvent faibles. Peut-être est-ce le pragmatisme qui a orienté le choix des habitants des îles Tokelau, minuscule archipel du Pacifique, dans leur refus de l'indépendance.

C'est dans tous les cas ce que vient illustrer la reconnaissance prudente de l'indépendance du Monténégro par les institutions européennes : la prolifération des États semble aujourd'hui toucher ses limites. Les interrogations de la communauté internationale sur les attributions à donner à l'État kosovar – notamment en matière d'action extérieure – témoignent de la recherche de nouveaux arrangements. Mais n'est-ce pas faire du Kosovo la « Palestine de l'Europe » ? ■



Courrier International (Web), 28 février 2006.

Les îles Tokelau sont déterminées à rester néo-zélandaises

Philippe Randrianarimanana

Tokelau ne sera pas un État indépendant. Le destin de cet archipel de 12 km² répartis sur trois atolls situés entre les îles Hawaii et la Nouvelle-Zélande a été tranché lors d'un référendum historique réalisé sous l'égide des Nations unies du 11 au 15 février 2006. « Tokelau, l'une des plus petites nations au monde, restera un territoire néo-zélandais après que les électeurs ont voté non au scrutin qui accordait au pays le statut de libre association » avec la Nouvelle-Zélande, note *The National Business Review*, hebdomadaire économique néo-zélandais. En dépit des 349 voix favorables – soit 60 % des suffrages –, l'autodétermination n'a pas atteint la majorité des deux tiers requise. Mille cinq cents personnes résident à Tokelau. Pour Wellington, c'est la déception. La Nouvelle-Zélande, qui a reçu en 1926 l'administration des îles de Tokelau, jusque-là sous protectorat britannique, aurait pu partager le fardeau de ces îles qui, en devenant indépendantes, auraient eu la possibilité de prétendre à des financements internationaux, notamment de l'Union européenne. « Les responsables du ministère des Affaires étrangères néo-zélandais et les représentants des Nations unies avaient insisté sur la neutralité de leur position. Mais il était évident qu'ils croyaient que le oui l'emporterait, aussi leur déception est sensible », assure *The New Zealand Herald*. « Il a même été question de recommencer le référendum dans l'année qui vient. » « De considérables progrès en

matière d'autodétermination politique ont été réalisés ces dernières années, dans la mesure où Tokelau a renforcé ses structures politiques et ses institutions de service public. Mais, bien que la direction politique de Tokelau ait pensé qu'il était temps d'instaurer une relation nouvelle et plus équilibrée avec la Nouvelle-Zélande, le peuple de Tokelau n'a pas souhaité modifier la situation », a déclaré le chef du gouvernement néo-zélandais, Helen Clark, cité par *The National Business Review*. Wellington consacre chaque année environ 7,6 millions d'euros d'aides à Tokelau. Neil Walter est également déçu. L'administrateur néo-zélandais à Tokelau avait beaucoup œuvré pour que les populations locales acceptent l'autodétermination. Selon Walter, « Tokelau voulait l'autorité pour s'autogérer, mais il a semblé ne pas être prêt à prendre la responsabilité internationale de ses actes et a voulu laissé cela à la Nouvelle-Zélande », rapporte *The New Zealand Herald*. Wellington reste donc aux affaires à Tokelau, et pourrait avoir à gérer un dossier emblématique pour les Tokelans : la reconquête d'une quatrième île, réputée « maudite », connue sous le nom d'Olohega pour les populations du Pacifique et de Swains Island pour les Américains, qui en ont la propriété depuis 1980, précise le *Daily Telegraph*. Et le journal de Londres de noter avec ironie que, « dans l'éventualité improbable où le Pentagone s'inquiéterait de la situation, il faut souligner que Tokelau n'a pas de forces armées, ni d'aéroport ou même de capitale. Mais les insulaires ne manquent pas de détermination. ■

L'irrésistible renaissance de la souveraineté monténégrine

Le Monténégro, dernier-né des États européens, a recouvré son indépendance le 11 juillet 2006, après avoir décidé, le 21 mai, lors d'un référendum, de se séparer de la Serbie. Ainsi se conclut l'odyssée de deux peuples jumeaux que les contingences historiques ont tour à tour séparés et réunis sous la contrainte.

Hervé Collet

Journaliste, Président
du Syndicat national
de la presse
associative, rédacteur
en chef de la Lettre
du COLISEE (Comité
de liaison pour
la solidarité avec
l'Europe de l'Est).

Les victoires ottomanes de la fin du XIV^e siècle (bataille du Kosovo en 1389) séparent Serbes du nord, placés sous domination directe de la Sublime Porte, et Serbes du sud, protégés par un relief montagneux. Ces derniers connaissent alors une évolution spécifique et prennent au fil des temps l'appellation de Monténégrins : le nom Monténégro – en serbe *Cerna Gora*, la Montagne noire – est pour la première fois mentionné au XV^e siècle. Pendant quatre siècles, le Monténégro vit en tant que principauté indépendante, bien que placée théoriquement sous la suzeraineté de l'Empire ottoman. La résistance de ce territoire aux attaques turques a pour effet de renforcer sa dimension d'État, ce qui lui vaut une reconnaissance internationale en 1878. Il est déclaré royaume le 1^{er} août 1910, sous le règne de Nikola 1^{er} Petrovic. Le Monténégro a donc été pendant quarante ans un État à part entière, avec Cetinje pour capitale. Après la Première Guerre mondiale, le démembrement de l'empire austro-hongrois entraîne la création de nouveaux États balkaniques. Le Monténégro est rattaché de force au royaume des Serbes, des Croates et des Slovénes. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, il combat aux côtés des Alliés et devient en 1948 l'une des six républiques formant la République socialiste fédérative de Yougoslavie, créée par le

maréchal Tito, chacune conservant une certaine autonomie. En 1992, après la dissolution de l'ex-Yougoslavie, alors que les autres provinces choisissent de devenir indépendantes, les citoyens du Monténégro décident par référendum de rester aux côtés de la République de Serbie. À ce moment, Milo Djukanovic est Premier ministre du Monténégro et plaide en faveur du maintien de la Fédération yougoslave, réduite à la Serbie et au Monténégro. Issu de la ligue des communistes, qui s'est muée en parti démocratique des socialistes du Monténégro (DPS), il joue en effet la carte de l'alliance avec Milosevic. Il se sépare de ce dernier en 1997, lorsque la Serbie voit la montée en puissance des forces d'opposition.

Djukanovic prépare alors les bases d'une indépendance politique et économique du pays : il se dote d'une « police » – en réalité, une véritable armée – et d'une administration publique, avec un financement d'origine douteuse, sur lequel tous les acteurs politiques de la vie politique – opposition comprise – ferment les yeux. Lors de la confrontation de la Serbie avec l'OTAN, le Monténégro – appuyé par les États-Unis – est un allié de la communauté internationale.

La fin des hostilités et la chute de Milosevic redistribuent les cartes. La communauté internationale n'est pas prête à multiplier le nombre d'États reconnus, surtout en Europe centrale, où les tensions séparatistes sont nombreuses (cas, en particulier, du Kosovo). Elle impose au Monté-



négro de rester lié à la Serbie. Le 13 mars 2002, les deux pays signent à Belgrade, sous la pression internationale, un accord visant à former un nouvel État, baptisé Serbie-et-Monténégro. Les espoirs d'indépendance semblent s'évanouir. Cet accord prévoit bien la possibilité pour chacune des deux républiques d'organiser au bout de trois ans un référendum sur une éventuelle indépendance. Mais l'Union européenne verrouille - du moins, le croit-elle - les velléités de séparatisme en imposant un seuil de 55 % pour reconnaître un nouvel État : jusqu'alors, les sondages n'ont jamais réussi à dépasser 51/52 % et ce seuil semble infranchissable. Mais c'est sans compter sur la détermination de Djukanovic. On connaît la suite : le 22 février 2006, les autorités du Monténégro - arguant que la nouvelle formule ne marche pas - font savoir qu'elles envisagent d'organiser un référendum, lequel se tient le 21 mai. Avec une participation record de 86,6 %, le oui obtient 55,4 % des voix, dépassant de peu le seuil exigé par l'Union européenne. Le Monténégro recouvre son indépendance, que la communauté internationale reconnaît, au risque d'entraîner un « effet domino » sur les territoires d'Europe ou du Caucase « à statut particulier ». Mais pour lui, il s'agit d'un retour aux sources et non d'un séparatisme. L'équipe au pouvoir gagne dans la foulée les élections législatives du 10 septembre. À la surprise générale, son chef historique, Milo Djukanovic, déclare le 3 octobre qu'il ne souhaite pas se représenter en tant que Premier ministre. Ainsi se retire, sur la pointe des pieds, celui qui aura été, contre vents et marées, l'artisan de l'irrésistible renaissance de l'État monténégrin. ■

Une armée pour le Kosovo ?

International Crisis Group

A quelques mois d'une décision de la communauté internationale qui devrait faire du Kosovo un État, la planification dans le domaine de la sécurité ne tient pas le rythme. La communauté internationale devra éviter de créer un État faible ; le Kosovo devra se doter d'institutions adéquates pour assurer l'État de droit et l'inviolabilité de ses frontières ainsi que pour combattre le crime organisé transnational et le terrorisme. Il ne faudrait pas abandonner certains éléments importants pour la création d'un État durable dans le seul but d'obtenir une reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. L'un des éléments essentiels d'une structure sécuritaire postindépendance devrait être une armée formée en partie sur le Corps de protection du Kosovo (KPC) ; cette formation participerait à des missions internationales, par exemple de maintien de la paix, et serait placée les premières années sous le contrôle strict de l'OTAN, avec des effectifs et des capacités limitées.

Les besoins d'un Kosovo indépendant en termes de sécurité sont clairs. Il s'agit de garantir la stabilité interne et la sûreté du Kosovo face aux attaques extérieures. Mais dans le même temps, celui-ci ne doit pas représenter une menace pour ses voisins. Les structures sécuritaires existantes doivent être placées sous le contrôle des nouvelles institutions d'un gouvernement démocratique. Les structures armées informelles ►►►

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif. Crisis Group se consacre à la prévention et la résolution des conflits par la conception d'analyses de terrain et une sensibilisation à haut niveau.

►►► existantes, qu'il s'agisse des successeurs de l'Armée de libération du Kosovo (KLA) ou d'autres groupes d'insurgés liés au crime organisé, doivent être réduites au minimum. Les minorités ethniques, en particulier les Serbes du Kosovo, doivent être protégées et non menacées par les structures sécuritaires de l'État.

L'OTAN devrait être prête à maintenir sur place sa force de maintien de la paix (KFOR) sur une longue période afin d'assurer la protection externe de territoire et, dans une moindre mesure, de contribuer à la stabilité intérieure ; elle doit résister aux pressions exercées

pour réduire cette force puis la faire disparaître complètement avant que les relations du nouvel État avec la Serbie soient pleinement normalisées et que les deux États soient devenus membres du partenariat pour la paix dans le cadre de l'OTAN.

D'aucuns affirmeront que, en présence de la KFOR, une entité pauvre et divisée comme le Kosovo n'a pas besoin de sa propre armée. Mais une démilitarisation totale est impossible à mettre en pratique, le manque de confiance ne permettant pas de la maintenir sur la durée. La démilitarisation ne serait qu'une façade derrière laquelle les groupes paramilitaires clandestins se regrouperaient et menaceraient la sûreté du nouvel État – et celle de ses voisins – de même que le respect de l'État de droit. Une armée officielle encadrée sous le contrôle de l'OTAN est l'instrument le plus approprié tant pour encourager la démilitarisation progressive de la société que pour permettre au Kosovo d'adhérer aux accords de sécurité collective en vigueur dans la région, qui sont le fondement d'une sécurité et d'une démilitarisation durables.

Si elle est bien gérée, une armée peut aider à établir une identité stable et multiethnique – ou au moins neutre sur le plan ethnique – dans le nouvel État. La création d'une armée professionnelle unie et représentative dans un État profondément divisé entre la majorité albanaise et une minorité serbe récalcitrante requiert d'opérer une sélection soigneuse de ses composantes. On ne peut forcer l'adhésion de tous mais l'on ne peut pas non plus créer une telle armée sans tenir compte des institutions existantes ni des attentes de la majorité, qui a choisi pour la défendre le KPC, organe de protection civil qui dérive de la KLA.

Il sera difficile de changer l'identité du Kosovo, dont les repères sont exclusivement albains, après la détermination du statut. La communauté internationale devrait être réaliste et user de l'influence dont elle dispose au sein de la société kosovare. Étant donné qu'il a évolué dans une certaine mesure à partir de racines paramilitaires, qu'il dépend de l'expertise de l'OTAN et

SERBIE, KOSOVO ET MONTÉNÉGRO

4 mai 1980 : mort de Tito. Instauration d'une présidence collégiale, assurée à tour de rôle et pour un an par les représentants des six républiques fédérées et des deux provinces autonomes (dont le Kosovo).

1981 : premières émeutes au Kosovo. Les Albanais du Kosovo réclament le statut de république fédérée pour la province. L'état d'urgence est proclamé.

28 juin 1989 : célébration du 600^e anniversaire de la bataille du Kosovo, qui marque le début de la domination ottomane sur la Serbie. La fête qui réunit à Gazi Mestan (Kosovo) plus d'un million de personnes, déchaîne la ferveur nationaliste serbe.

28 septembre 1990 : adoption d'une nouvelle Constitution par le Parlement serbe, qui met fin au statut d'autonomie dont le Kosovo jouissait depuis 1974.

26 – 30 septembre 1991 : référendum clandestin en faveur de l'indépendance du Kosovo. Le Kosovo se déclare indépendant en octobre 1991. L'Albanie est le seul État à reconnaître l'indépendance du Kosovo.

27 avril 1992 : proclamation à Belgrade de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), comprenant la Serbie et le Monténégro.

février 1996 : l'Armée de libération du Kosovo se manifeste une première fois en revendiquant une série d'attentats à la bombe.

1997-1998 : des manifestations dégénèrent en affrontements quasi-ininterrompus au Kosovo entre indépendantistes albains et troupes yougoslaves.

6 février 1999 : devant la brutalité des affrontements entre d'une part l'UCK et d'autre part l'armée et les unités

spéciales yougoslaves, le « groupe de contact » demande aux Serbes et aux Kosovars albains d'entamer à Rambouillet des pourparlers sur une autonomie substantielle de la province. Suspendues le 23 février, les négociations reprennent en mars et aboutissent à un échec le 19 mars.

23-24 mars 1999 : suite à l'échec des conférences de Rambouillet et de Paris, l'OTAN déclenche l'opération force alliée contre la RFY. Après soixante-dix-huit jours de bombardements, Belgrade approuve un plan de paix proposé par le G8.

juin 1999 : signature d'un accord sur le retrait des forces terrestres yougoslaves du Kosovo et l'entrée synchronisée de la KFOR dans la province. La résolution 1244 du Conseil de sécurité lie territorialement le Kosovo à la RFY.

qu'il est disposé à entreprendre une transformation en profondeur, le KPC offre à la communauté internationale une occasion de modeler la nouvelle armée qu'elle aurait tort de refuser.

L'armée devrait consister en une force multiethnique aux effectifs réduits, entre 2000 et 3000 hommes, dotés d'un équipement léger et qui seraient formés par une mission spéciale de l'OTAN selon un programme et un calendrier transparents ; elle serait opérationnelle d'ici 2011/2012. Plutôt que d'exercer des fonctions de maintien de l'ordre à l'intérieur des frontières, l'armée devrait se tourner vers l'extérieur : elle mènerait ses premières opérations dans le cadre d'initiatives régionales ou d'autres opérations internationales de maintien de la paix, et rejoindrait finalement le partenariat pour la paix (PPP) puis l'OTAN. Un premier déploiement de cette force à l'étranger pourrait avoir lieu dès le début de l'année 2007 et s'appuierait sur l'expertise accumulée par le KPC, en matière de déminage par exemple. Les activités de l'armée liées à la sécurité intérieure devraient être strictement limitées et ne pas s'étendre au-delà du mandat actuel du KPC, qui englobe la protection civile, l'ingénierie et la reconstruction.

Ces décisions devraient faire l'objet d'accords dans le cadre du règlement du statut définitif du Kosovo, accords qui préciseraient les restrictions concernant les effectifs et les capacités des forces armées ainsi que le rôle de l'OTAN par rapport à l'armée. Celui-ci, qui n'a pas nécessairement à être négocié avec Pristina et Belgrade, pourrait même faire l'objet d'une conclusion du Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN ou du groupe de contact, qui guide le processus de détermination du statut. Il serait cependant plus judicieux d'utiliser l'influence de la communauté internationale durant ce processus afin de clarifier ce sujet sensible plutôt que de le laisser de côté et de reporter ces décisions. L'objectif serait l'entrée du Kosovo dans le PPP, en même temps

que celle de la Serbie ; à cette occasion, lesdits accords seraient renouvelés. Les mécanismes du PPP pourraient servir à préparer l'armée à prendre le relais de la KFOR, permettant en fin de compte un retrait complet de cette dernière.

L'OTAN et l'UE devraient maintenir la pression sur Pristina pour qu'elle propose des solutions créatives afin d'amener les Serbes du Kosovo à participer davantage à la vie publique, dans le domaine de la sécurité et dans l'armée en particulier. La tradition serbe devrait être représentée dans l'armée aux côtés de la tradition albanaise qui était celle de la KLA et du KPC. L'OTAN et l'UE devraient également travailler ensemble pour créer un environnement qui soit favorable aux initiatives prises par Pristina. Le rythme de l'adhésion de la Serbie à l'UE et à l'OTAN devrait dépendre en partie de la façon dont elle se comporte avec son voisin du sud, en particulier si elle encourage ou non l'intégration des Serbes du Kosovo dans les structures du nouvel État. [...] ■

14 mars 2002 : signature d'un accord cadre entre Belgrade et le Monténégro selon lequel la RFY est remplacée par un État commun, dit « Serbie-et-Monténégro ».	sur le statut du Kosovo, dont l'indépendance est prévue pour 2007. Les discussions sur le statut de la province autonome doivent reprendre après les élections législatives de Serbie, prévues en janvier 2007.	n'est pas un succès pour les grands partis politiques qui soutenaient tous le texte proposé.
21 mai 2006 : le Monténégro organise un référendum sur son indépendance : 55,5 % des électeurs ont dit « oui ».	28-29 octobre 2006 : référendum sur la nouvelle constitution de la Serbie. Le préambule de la Constitution stipule que « le Kosovo et Metohija est partie intégrante de la Serbie ».	21 janvier 2007 : victoire, sans majorité absolue, des ultranationalistes et du parti démocrate de Boris Tadic aux élections législatives en Serbie.
octobre 2006 : l'envoyé spécial de l'ONU pour les négociations au Kosovo remet aux négociateurs albanais et serbes et aux membres du groupe de contact ses recommandations	Les électeurs serbes ont approuvé par référendum la nouvelle Constitution, mais le score étriqué	