

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

19 mai 2009

Séance de 17 h 30

Compte rendu n° 57

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

– Audition de M. Yves de Kermabon, chef de la mission
EULEX au Kosovo..... 2

**Présidence
de M. Axel
Poniatowski,**
président



Audition de M. Yves de Kermabon, chef de la mission EULEX au Kosovo

La séance est ouverte à dix-sept heures trente

M. le président Axel Poniatowski. Nous avons plaisir à vous recevoir, monsieur Yves de Kermabon. Vous avez occupé plusieurs postes militaires importants, en particulier, depuis 1995, sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, dans le cadre successivement de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU), de la Force de mise en œuvre (IFOR), puis de la Force pour le Kosovo (KFOR).

Depuis février 2008, vous êtes le chef de la mission EULEX (European Union Rule of Law Mission), mission civile de justice et de police conduite par l'Union européenne au Kosovo, qui a commencé à se déployer sur le terrain le 9 décembre dernier. Pouvez-vous nous la présenter, notamment en revenant sur les conditions complexes de sa mise en place ? Quelles difficultés avez-vous rencontrées ?

Cinq États membres de l'Union européenne n'ont pas encore reconnu l'indépendance du Kosovo. Cette absence d'unanimité complique-t-elle le fonctionnement d'EULEX ?

Comment les missions d'EULEX s'articulent-elles avec celles de la MINUK, la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, et de la KFOR ? Leur collaboration est-elle satisfaisante ?

Comment qualifieriez-vous la situation sécuritaire au Kosovo, en particulier dans les enclaves et le Nord du pays ? Dans les domaines entrant dans la compétence d'EULEX, à savoir la police, la justice et les douanes, les autorités de Pristina vous paraissent-elles accomplir des progrès ?

M. Yves de Kermabon. Je suis fier d'avoir été désigné par mon pays puis sélectionné pour prendre la tête de cette mission de politique européenne de sécurité et de défense (PESD), la plus importante déployée actuellement par l'Union européenne en matière de gestion civile de crise. Elle devrait en effet bientôt employer quelque 3 000 personnes, dont 2 000 internationaux et 1 000 locaux.

Elle présente deux caractéristiques importantes.

D'abord, il s'agit d'une mission intégrée, comportant des composantes de police, de justice et de douane.

Ensuite, conséquence des missions précédentes conduites notamment en Bosnie, elle dispose de pouvoirs exécutifs : lorsque les instances locales ne possèdent pas les compétences requises, que le dossier est trop sensible ou qu'il faut relever des fonctionnaires ou acteurs locaux – par exemple en cas de corruption –, je peux prendre la décision d'agir sur le terrain.

Les conditions de mise en place de la mission ont en effet été complexes, parce que rarement conformes aux prévisions. Une mission de planification opérationnelle a été déployée sur le terrain il y a exactement trois ans. Il aurait mieux valu, je pense, la mettre en place et la faire travailler à Bruxelles et, localement, se concentrer sur les conditions matérielles du futur déploiement. De surcroît, cette équipe, constituée de personnes très intelligentes et compétentes, ne comportait cependant aucun planificateur chevronné. Par ailleurs, cette mission de planification n'a retenu comme base de travail que l'option de l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui se serait traduit par un simple passage de consignes avec transfert de moyens entre la MINUK et EULEX. Or, aucune résolution n'a été votée.

La non-reconnaissance du Kosovo par cinq États membres de l'Union européenne a aussi compliqué la mise sur pied d'EULEX. En effet, toute mission de PESD doit être agréée par les vingt-sept États membres. Aussi, l'agrément a été recueilli le 16 février 2008, pour obtenir l'unanimité sans attendre la déclaration d'indépendance, qui est intervenue le lendemain.

Les élections à Belgrade ont constitué une autre étape délicate à franchir. Nous ne voulions pas donner d'arguments aux nationalistes et au gouvernement en place à l'époque, ce qui a encore ralenti le déploiement de la mission.

Les défis logistiques et de recrutement ont été aussi difficiles à relever. L'Union européenne n'a pas encore l'organisation et la réactivité nécessaires pour déployer une telle mission. Quand je suis arrivé à Bruxelles, le 15 août 2007, rien n'était préparé et, pour lancer les processus de recrutement et d'achat de matériel, il aurait fallu normalement attendre l'agrément de l'action commune par les vingt-sept États membres, alors même qu'un délai minimum de quatre mois était nécessaire pour procéder à un recrutement et à l'acquisition des matériels requis. Nous avons pu, en octobre, obtenir le feu vert du Conseil et de la Commission.

La décision du secrétaire général des Nations unies de reconfigurer la présence de la communauté internationale au Kosovo n'est intervenue qu'à la mi-juin 2008. Nous avons alors pu relancer le déploiement de la mission, qui a toutefois été freiné par l'inertie de certains personnels des Nations unies. Par ailleurs, le représentant spécial du secrétaire général (RSSG) ne connaissait pas les prérogatives qu'il allait conserver, et la MINUK ne savait pas ce qu'elle allait devenir. Cela a provoqué des tensions très fortes en octobre et novembre, non seulement entre organisations internationales mais aussi avec les acteurs locaux, qui désespéraient de voir la mission se déployer.

Ce n'est que le 2 décembre, grâce à l'action déterminante d'Alain Le Roy, le nouveau secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, que nous avons obtenu des Nations unies l'application du concept de « *switch off, switch on* » : la MINUK « décrochait » complètement et EULEX pouvait se déployer.

Le déploiement de la mission a pris quatre mois : début avril 2009, en accord avec les autorités de Bruxelles, nous la déclarons pleinement opérationnelle, même si, à ce jour, il nous manque des personnels et des matériels pour quelques semaines encore.

Nous sommes aujourd'hui déployés sur la totalité du territoire du Kosovo, nous avons commencé à travailler avec nos homologues locaux de la police, de la justice et des douanes et nous avons déjà accompli des pas significatifs.

Nous sommes confrontés à deux difficultés majeures.

Premièrement, derrière la volonté affichée à plusieurs reprises par les autorités du Kosovo d'établir un État de droit solide et lutter contre les mafias, extrêmement riches, puissantes et violentes, des résistances subsistent, tant la corruption et le crime organisé demeurent prégnants dans la société kosovare. Quand nous nous attaquerons aux dossiers sensibles, la période de bonne entente avec les autorités kosovares, que je considère comme une lune de miel, risque de laisser place à des tensions. Nous sentons déjà des résistances à écouter nos conseils, tant l'aspiration à la souveraineté absolue est prégnante. Ce chantier sera très long : la question ne sera pas réglée en quelques semaines ni même en quelques mois. Nous souhaitons poser les bases indispensables au développement d'un État de droit le plus complet possible, tout en investissant dans la jeunesse, même si cela sort des missions d'EULEX proprement dites.

Deuxièmement, dans le Nord, la mission est déployée mais travaille au minimum avec un appui modéré des autorités de Belgrade, même si le président Tadic a promis à M. Javier Solana qu'il nous soutiendrait. Je n'ai pu me rendre à Belgrade qu'il y a deux mois pour rencontrer les ministres chargés des différents aspects de l'État de droit. Nous avançons doucement, avec pragmatisme, et seulement dans les domaines qui intéressent les autorités serbes. Dès que nous touchons aux domaines sensibles liés à la souveraineté de la Serbie, nous sentons des blocages immédiats. La Serbie est intéressée par tout ce qui peut être fait au profit de la population : l'amélioration de l'État de droit, l'arrestation de criminels, le fonctionnement de la Cour de Mitrovica. Mais notre politique bottom-up doit être complétée par une action forte de l'Union européenne sur Belgrade pour obtenir un appui plus complet.

La communauté internationale est très présente au Kosovo, au travers de l'OTAN, avec la KFOR, au travers de l'OSCE, chargée d'une mission d'assistance aux institutions, au travers de l'ONU, qui reste très présente, et au travers de l'Union européenne. Celle-ci intervient par le biais d'EULEX, de la mission de la Commission européenne, de la Présidence, et de M. Pieter Feith, représentant spécial de l'Union européenne (RSUE). Mais ce dernier est aussi le chef du Bureau civil international (BCI), c'est-à-dire représentant du *steering group* – groupe de pilotage – des États ayant reconnu l'indépendance du Kosovo, chargé de la bonne application du plan Ahtisaari, et cette double responsabilité ne va pas sans poser des problèmes. Le paysage est donc extrêmement complexe, mais la bonne volonté règne pour coordonner l'action au mieux. EULEX entretient de bonnes relations avec la MINUK et avec le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, M. Lamberto Zannier. Nous coopérons parfaitement avec la KFOR – mon passé militaire y est peut-être pour quelque chose –, qui nous apporte un soutien indispensable en termes de dissuasion. Nous avons en effet trois lignes de réaction en cas d'incident : la police du Kosovo, aidée par nos conseillers ; nos quatre unités de maintien de l'ordre et notre police spéciale ; la KFOR, prête à intervenir en cas d'utilisation d'armes ou d'émeutes graves.

Globalement, la situation sécuritaire n'est pas pire qu'ailleurs, je dirais même qu'elle est bonne. Certes, il y a des incidents, des menaces à peine voilées, mais nombre d'entre eux sont liés au crime organisé plutôt qu'aux tensions interethniques proprement dites. Pour la partie Nord, l'indépendance du Kosovo paraissant irréversible, on peut se demander quelle est la stratégie de long terme de la Serbie. Dans les enclaves les plus importantes du Sud, les Serbes sont suffisamment nombreux pour fonder leurs espoirs sur une forme de décentralisation et de coopération avec les Kosovars albanais. Leur liberté de mouvement est garantie, y compris pour les popes orthodoxes.

M. Jacques Myard. Pendant combien de temps la communauté internationale continuera-t-elle de porter le Kosovo à bout de bras ?

Quelle est la viabilité économique et politique du Kosovo ?

Vous avez commis un lapsus : pour désigner les habitants du Kosovo, vous avez parlé des « Albanais ». Le Kosovo ne risque-t-il pas de servir de tête de pont à l'Albanie ?

Aucune situation n'est irréversible, l'histoire du monde nous l'enseigne, en particulier celle des Balkans.

M. Jean-Michel Boucheron. Aurait-il été profitable que l'opération EULEX soit préparée et simulée sous le commandement d'un centre de planification européen autonome ? Etes-vous en mesure de dire quels problèmes auraient pu être évités si une telle simulation avait été faite ?

M. le président Axel Poniatowski. Pouvez-vous être un peu plus explicite à propos des objectifs de votre mission ?

M. Yves de Kermabon. EULEX est une mission d'assistance aux jeunes institutions kosovares, fondée sur la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, l'action commune du Conseil de l'Union européenne et l'invitation du président du Kosovo. Elle n'intervient que pour les aspects liés à l'État de droit – elle n'a donc pas vocation à relever intégralement la MINUK – et sur la base du concept de monitoring, mentoring and advising, c'est-à-dire d'assistance, encadrement et conseil.

Le Kosovo est effectivement porté à bout de bras par la communauté européenne, l'Union européenne et les États-Unis. Le rêve américain est dans tous les esprits des Kosovars, dont la diaspora, source de revenus majeure, est très active aux États-Unis.

Je me garderai de spéculer sur la viabilité du Kosovo, qui me semble pour le moins fragile. Par le passé, le complexe minier et industriel de Trepca générait des activités économiques importantes. Le Kosovo se caractérisait aussi par des activités agricoles significatives. Toute cette économie a été très abîmée par la guerre ; des investissements énormes et beaucoup de temps seront nécessaires pour la remettre en marche.

S'agissant de la sécurité, il ne faut effectivement jamais jurer de rien. L'équilibre des Balkans est crucial pour l'Europe. Le Kosovo, parmi les pays qui l'entourent, n'est pas une exception en matière de crime organisé. La viabilité politique du Kosovo dépend de sa stabilisation institutionnelle. Or, derrière des bases démocratiques, avec un président, un gouvernement, un parlement et une opposition, on retrouve des structures d'ordre clanique et peu de partage des responsabilités. Les autorités gouvernementales sont donc mises à l'épreuve.

Le mandat initial d'EULEX s'achèvera le 15 juin 2010 et je pense que la mission sera prolongée car il sera sans doute un peu trop tôt pour livrer le Kosovo à lui-même.

Il faut effectivement parler de « Kosovars albanais » et de « Kosovars serbes ». Mais le Kosovo n'est pas une tête de pont de l'Albanie, les Kosovars albanais aspirant à l'indépendance, à la souveraineté, à un État. Des Albanais vivent dans le Nord de la Macédoine, au Monténégro et au Kosovo et il ne faudrait pas ouvrir la boîte de Pandore. Le Kosovo s'est doté de son propre drapeau – bleu, jaune et étoilé – qui, certes, flotte souvent à côté de celui de l'Albanie, mais aussi à côté de celui des États-Unis.

Planifier ne s'improvise pas, c'est un métier. Il aurait donc été de loin préférable de confier la préparation d'EULEX à un centre de planification constitué de professionnels. La Capacité civile de planification et de conduite des opérations (CPCC) n'a été créée qu'il y a un an et demi, précisément pour gérer toutes les opérations civiles de crise, en symétrie avec l'état-major militaire de l'Union européenne. Il est question aujourd'hui de regrouper ces deux entités sous une tête unique, la planification présentant toujours à peu près les mêmes caractéristiques, qu'il s'agisse d'opérations civiles ou militaires.

M. Jean-Marc Roubaud. Les actions des nombreuses structures internationales intervenant sur place convergent-elles ou, au contraire, se télescopent-elles ?

Votre mission emploie-t-elle des agents locaux ? Si oui, jouent-ils le jeu ?

M. Jean-Paul Bacquet. Au retour d'un voyage au Kosovo, en 2002 ou 2003, j'étais un peu pessimiste : le chômage atteignait 80 % ; l'insécurité était absolue ; les circuits de trafic et de blanchiment étaient parfaitement connus, mais les responsables militaires français, en particulier les gendarmes, se disaient totalement impuissants ; la police était constituée de

militants actifs de l'UCK, l'armée de libération du Kosovo, ce qui la rendait peu fiable. La situation a-t-elle vraiment changé ?

M. le président Axel Poniatowski. Pour résumer, avez-vous obtenu des améliorations ?

M. Yves de Kermabon. C'est ce que j'espère, même si elles ne sont pas à la hauteur de nos ambitions.

Alors même qu'elles s'efforcent de se coordonner, les différentes structures internationales présentes tentent de perfectionner leur coopération. Pieter Feith a créé un outil : le Forum, qui réunit en tant que de besoin les responsables de ces structures internationales plus les ambassadeurs des cinq pays du Quint (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Etats-Unis). Les mandats étant très différents, les divergences sont inévitables. Le représentant de la communauté internationale est dans une position difficile due à sa double casquette – il représente l'Union européenne, dont cinq États membres n'ont pas reconnu l'indépendance, tout en étant le porte-parole de l'*international steering group* composé de pays l'ayant reconnue. Les pouvoirs du RSSG sont de moins en moins réels et le gouvernement du Kosovo conteste sa présence même, ce qui nuit à la coordination de la communauté internationale. Mais il ne faut pas surévaluer les problèmes : j'entretiens de bons rapports avec l'ensemble des autres représentants de la communauté internationale.

Le personnel local est recruté pour deux raisons. Premièrement, il est indispensable de s'adjoindre une aide locale, ne serait-ce que pour contourner l'obstacle de la langue – les traducteurs en serbe ou en albanais sont sélectionnés correctement, au terme de tests de sécurité. Deuxièmement, notre présence ne saurait être éternelle et nous devons avoir en tête une stratégie de sortie, en préparant les fonctionnaires locaux à assumer leurs responsabilités.

La situation était beaucoup plus difficile en 2002 – je commandais alors la brigade multinationale basée à Mitrovica – qu'elle ne l'est aujourd'hui. Au Kosovo, beaucoup de gens occupent deux ou trois emplois et l'économie souterraine est extrêmement développée. Cela ne relève pas d'EULEX, mais c'est un aspect complémentaire car les conditions de vie jouent forcément sur le crime organisé et la stabilité du pays. Il est important de donner de l'espoir aux jeunes du Kosovo.

Comparée à la justice, la police kosovare est une *success story*. Ses 8 000 officiers ont reçu une assez bonne formation de base, dans une école créée par l'OSCE et administrée par la communauté internationale. Par rapport aux pays voisins, le Kosovo n'a pas à rougir de sa police, mais il existe une marge de progression. Dans des domaines sensibles comme les investigations criminelles ou les crimes de guerre, la police locale n'est pas à même de remplir ses missions, pour des raisons de compétence mais aussi pour des raisons historiques, ce qui justifie la présence internationale. La police est sûrement en partie corrompue – un policier est payé 200 euros par mois et peut toucher 1 000 euros en détournant les yeux cinq minutes – mais de jeunes policiers ont envie de faire sortir leur pays de la situation où il se trouve.

M. Jean-Paul Dupré. Les droits de l'homme sont-ils respectés dans le système pénitentiaire kosovar ?

L'accès à l'éducation est-il garanti pour tous ?

M. Jean-Michel Ferrand. Dès que les forces internationales se seront retirées du Kosovo, la Serbie y reviendra. Elle attend d'ailleurs la décision des instances internationales à propos de la légalité de l'indépendance du Kosovo et, quel que soit le verdict, il faut s'attendre à des soubresauts, au Kosovo voire en Transnistrie et ailleurs.

Hormis une centrale électrique qui fuit de toutes parts, la seule économie est l'économie souterraine, ce qui ne permet pas d'envisager un avenir serein. Si nous ne restons pas presque éternellement sur place, faute de richesses, les problèmes resurgiront.

La partition du Kosovo a fourni à M. Vladimir Poutine un parfait un prétexte pour intervenir en Géorgie, en Ossétie et en Abkhazie. L'indépendance du Kosovo était voulue par les États-Unis mais je ne suis pas persuadé que ce soit la meilleure solution, ni pour le Kosovo ni pour les Balkans dans leur ensemble.

Il n'en demeure pas moins que je vous admire pour les conditions dans lesquelles vous travaillez.

M. Yves de Kermabon. J'ai été frappé par la bonne organisation relative des conditions de vie des personnes incarcérées dans les trois principales prisons du Kosovo – les seules que j'ai visitées –, situées à Dubrava, à Mitrovica et surtout à Lipjan. Je ne peux pas toujours avoir connaissance des atteintes aux droits de l'homme dans tel ou tel commissariat mais le comportement des policiers et du personnel de l'administration pénitentiaire, hormis quelques erreurs ou excès, n'est pas mauvais. L'Union européenne a accompli un gros effort financier pour rénover et moderniser les prisons.

L'éducation est ouverte à tous mais dans des conditions parfois désolantes. Les infrastructures scolaires ne sont guère développées. Par ailleurs, la dichotomie linguistique entre communautés se creuse : les jeunes kosovars albanais ne parlent plus du tout le serbe, ce qui affecte le système éducatif, parfois contraint d'organiser les cours alternativement pour les Kosovars albanais et pour les Kosovars serbes – le matin pour les uns et l'après-midi pour les autres ou bien un jour sur deux. Enfin, nous recrutons des collaborateurs locaux parlant anglais, qui exerçaient souvent les professions d'instituteur, de professeur ou de médecin, indispensables pour le pays. Alors qu'ils ne gagnaient que 200 euros par mois, ils préfèrent devenir conducteur, femme de ménage ou interprète pour passer à 1 000, 1 200 ou 1 500 euros. Au Kosovo comme ailleurs, les organisations internationales offrent des salaires démesurés par rapport aux rémunérations locales, ce qui déstabilise et décère la société.

Nombre de Serbes ont quitté le Kosovo à l'arrivée de la KFOR, qu'il s'agisse de Serbes de Serbie qui étaient envoyés par l'administration de Belgrade ou de Serbes du Kosovo. Ceux qui sont restés sont ceux qui n'ont pas de point de chute. Dans les enclaves du Sud, ils sont prêts à cohabiter avec les Kosovars albanais mais, dans le Nord, c'est une autre affaire. Les organisations internationales devraient à l'avenir se coordonner pour éviter d'avoir, en entrant sur un théâtre, cet effet négatif.

Quel que soit le verdict de la Cour internationale de justice, même si l'indépendance a été autoproclamée, soixante pays ont reconnu l'indépendance du Kosovo et je vois mal un retour en arrière se produire. Au demeurant, je pense que la Serbie n'a plus la capacité de revenir au Kosovo. D'abord, elle a perdu ses capacités militaires d'antan, elle réorganise son armée et elle souhaite rejoindre l'Union européenne et l'OTAN. Ensuite, elle est frappée si durement par la crise économique qu'elle ne pourra pas maintenir longtemps ses structures économiques parallèles au Kosovo, notamment en versant un second salaire à des fonctionnaires ayant accepté de rester au Kosovo – ces flux financiers, qui étaient entretenus par le gouvernement de M. Vojislav Kostunica, commencent à se tarir.

M. Jacques Myard. « Quand tu distribues du miel, il n'est pas interdit de te lécher les doigts », dit le proverbe.

Quel rôle trouble les Américains jouent-ils ? Ils ont poussé à l'indépendance du Kosovo à un moment où leurs relations avec les autres pays musulmans étaient mauvaises.

M. Jacques Bascou. EULEX devait prendre le relais de la MINUK au 15 juin, mais chacun sait que celle-ci ne se retirera pas. Quelles sont les conséquences pour votre mission ?

Des incidents continuent de se produire et les Kosovars serbes ne sont pas revenus au Kosovo. Les objectifs qui vous avaient été assignés au départ doivent-ils être revus ?

M. Gilles Cocquempot. Dans le paysage politique et administratif kosovar, à quoi correspondent les *opstine* ? À des communes ? Quels sont leurs rapports avec l'État central ? Pour vous, s'agit-il d'interlocuteurs incontournables ?

M. François Rochebloine. Comment se répartissent la population albanaise et la population serbe ?

Les événements de Géorgie et d'Ossétie du Sud ont-ils des conséquences sur le Kosovo, qui n'a pas été reconnu par la Russie ?

M. Yves de Kermabon. Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à toutes ces questions car j'ai surtout une vision de terrain. Je vous donnerai néanmoins mon point de vue personnel.

Le Kosovo est un pays à majorité musulmane, mais sa minorité catholique est très forte et très agissante, et l'islam y est très tolérant, voire très peu pratiqué. En dépit des efforts redoublés de certains États du Moyen-Orient pour construire des mosquées, le risque intégriste est limité. De façon assez surprenante, il arrive que des familles entières de Kosovars musulmans se convertissent au catholicisme, religion originelle des Albanais.

Les Américains sont très présents au Kosovo : le drapeau américain flotte sur pratiquement tous les immeubles et la diaspora albanaise aux États-Unis soutient le Kosovo indépendant – le tiers des flux financiers circulant dans le pays provient de la diaspora. M. Joe Biden, le vice-président américain, est aujourd'hui à Belgrade et se rendra demain à Pristina. Nous verrons quelles seront les avancées avec la Serbie, qui semble désireuse d'améliorer ses relations avec les États-Unis, et quel message il délivrera aux Kosovars. Le plus gros cantonnement militaire au Kosovo est le camp Bondsteel, susceptible d'accueillir pratiquement une division américaine entière, même s'il n'y reste plus qu'un petit millier de soldats de la garde nationale. En tout cas, je ne pense pas que les Américains se désintéressent du Kosovo.

EULEX a commencé à se déployer en février 2008 pour devenir opérationnel en décembre, moment auquel la MINUK s'est entièrement retirée du domaine de l'État de droit : tous ses policiers, ses juges et ses procureurs sont partis. Mais les conditions sont difficiles car nous avons hérité de milliers de dossiers qui avaient été plus ou moins bien traités par la MINUK. La mission EULEX fonctionne maintenant à plein régime et s'attaque aux vrais problèmes.

Des incidents se produisent encore, c'est vrai, notamment à Mitrovica, où Serbes et Albanais s'affrontent depuis 1999. À force de persuasion, avec l'accord de la MINUK – qui reste l'administration officielle dans la partie Nord du Kosovo –, nous avons obtenu que soit autorisée la reconstruction des maisons détruites. Les Serbes ont d'abord réagi vivement mais, depuis dix jours, ils se mettent eux aussi à reconstruire leurs maisons. C'est symbolique, et tout se passe dans le calme, sur la base d'un accord non écrit.

Reste le problème du retour des Serbes qui ont quitté le Kosovo en 1999, dont certains vivent encore dans des camps en Serbie ou au Monténégro, ce qui constitue l'un des échecs de la communauté internationale. Le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés est chargé de ce dossier. EULEX peut apporter la sécurité requise, mais c'est avant tout un problème psychologique et politique.

Aucun recensement n'a été organisé récemment. Il reste sans doute 150 000 Serbes pour 2 millions d'Albanais et la démographie joue en faveur de ces derniers. Dans certaines zones, notamment dans l'Est du Kosovo, qui a été peu touché par la guerre, les deux communautés cohabitent. À l'Ouest, au contraire, où les affrontements ont été les plus durs, il ne reste presque plus de Serbes. Il ne faut pas abandonner et il importe de continuer à travailler pour que les Serbes qui le désirent puissent revenir. Les problèmes de propriété, très compliqués compte tenu des multiples mouvements de population et du transfert en Serbie de tous les registres de cadastre, sont également du ressort d'EULEX.

Le découpage administratif serbe, avec les *opstine*, reste en vigueur, si ce n'est que cinq grandes régions ont été constituées, respectivement autour des communes de Pristina, Mitrovica, Pec/Pejë, Prizren et Gnjilane/Gjilan. Nos relations avec le pouvoir central se doublent d'un soutien, sur le terrain, auprès des commissariats de police et des tribunaux. Cela n'entraîne pas pour nous de difficultés particulières, même si les autorités locales, au départ, ne percevaient pas bien notre intervention et rechignaient à coopérer, en particulier dans la région Nord.

Je ne connais pas l'Ossétie. Le Kosovo faisait partie intégrante de la Serbie mais était doté d'une certaine autonomie, avec, par exemple, sa propre université. M. Slobodan Milosevic est revenu sur cette organisation et est même allé au-delà, avec un début de nettoyage ethnique, ce qui a provoqué des réactions de deux ordres : une résistance pacifique, avec M. Ibrahim Rugova, qui a créé un gouvernement fantôme ; une résistance active, avec les jeunes de l'UCK, qui se sont livrés à des actes de guérilla. En 1999, il était sans doute encore possible de revenir à une très large autonomie du Kosovo. Plus le temps avance, plus les Kosovars sont exigeants et moins les Serbes sont en position de force.

M. Jean-Claude Guibal. Les différentes organisations internationales se concertent-elles ou agissent-elles chacune de leur côté ?

Les autorités kosovares prennent-elles l'initiative de leur demander telle ou telle intervention ?

Quelles sont les relations entre les autorités souveraines et des instances qui leur sont extérieures mais qui disposent d'un pouvoir exécutif ?

Quel est le budget de l'ensemble des interventions internationales au Kosovo ?

M. Serge Janquin. Je vous remercie pour la franchise de votre rapport, le sérieux et la compétence avec lesquels vous conduisez la mission qui vous est confiée, mais surtout la persévérance que vous témoignez. Il vous en faudra encore beaucoup : d'après l'ambassadeur de Russie à Paris, la question ne sera pas réglée avant quarante ans.

M. Dominique Souchet. Pourriez-vous nous donner des indications sur le budget d'EULEX, vos principaux postes de dépenses et la façon dont vos crédits se répartissent entre les volets police, justice et douanes ?

M. Yves de Kermabon. En 1999, après la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'accord militaire technique, l'OTAN et les Nations Unies coordonnèrent leur intervention au Kosovo avec l'entrée de la KFOR depuis l'ex-République Yougoslave de

Macédoine puis la prise en compte de l'administration du Kosovo par la MINUK. Ensuite, l'OSCE est intervenue dans les champs institutionnels et électoraux. Mais le temps émousse les choses et les Kosovars sont extrêmement exigeants à l'égard de la communauté internationale. À eux de prouver qu'ils sont capables de succéder aux organisations internationales.

La mission EULEX a été décidée en concertation au sein de l'Union européenne, sous le « parapluie onusien » et à l'invitation du gouvernement kosovar. Tout comme la coordination entre planification militaire et civile, la coordination entre organisations internationales doit être améliorée.

Je suis incapable de chiffrer le coût de toutes les interventions internationales.

Le budget d'EULEX, voté avec la décision tendant à l'action commune, était de 205 millions d'euros pour dix-huit mois – période courant jusqu'à juin 2009 –, dont 120 millions environ pour la première année. Compte tenu des éléments que je vous ai exposés, tous les crédits n'ont pas été dépensés : nous n'avons officiellement engagé que 60 % des 120 millions et 36 % des 205 millions. Il est question d'autoriser un report du budget initial jusqu'en septembre, sachant que nous devons faire face à de grosses dépenses d'équipement. L'équipe de planification était également dotée d'un budget. Enfin, pour la période allant du 1er septembre 2009 au 14 juin 2010, notre budget prévisionnel est de 156 millions d'euros.

Le budget se répartit à hauteur de 65 %, soit 100 millions, pour les salaires, d'à peine 1 %, soit 400 000 euros, pour les frais de missions, de 17 %, soit 27 millions, pour le fonds de roulement et de 18 %, soit 28 millions, pour les équipements.

M. le président Axel Poniatowski. Mon général, au nom de la commission des affaires étrangères, il me reste à vous remercier pour cet éclairage très intéressant.

La séance est levée à dix-huit heures quarante cinq.