

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DE LA SERBIE

RUPTURES ET CONTINUITÉS

PAR

FLORENT MARCIACQ (*)

Avec l'ouverture possible, en janvier 2014, des négociations relatives à son adhésion, la Serbie s'engage dans la dernière phase de son rapprochement avec l'Union européenne (UE). Si elle parvient à lever les derniers obstacles qui jalonnent son parcours, elle rejoindra dans quelques années ses voisins croates, bulgares, roumains et hongrois au sein de l'UE. Le chemin accompli par la jeune démocratie serbe et ses 7,2 millions d'habitants est remarquable. Il y a vingt ans, alors que la guerre sévissait en Croatie et Bosnie-Herzégovine, le régime de Slobodan Milošević faisait office de paria sur la scène internationale. La mise en bière de l'idéal yougoslave « fraternité et unité » (1), longtemps chancelant, se fit au prix de centaines de milliers de victimes et de plus de deux millions de réfugiés. Puis, il y a quinze ans, le même régime déclenchait l'ire internationale en réprimant dans le sang le vent de sédition qui soufflait à son tour au Kosovo. Près de dix mille civils, majoritairement albanais, perdirent leur vie lors des affrontements et près d'un million de personnes, toutes nationalités confondues, furent chassées de leur foyer. L'intervention militaire de l'Alliance transatlantique (OTAN) permit de mettre fin au conflit, mais elle ne déboucha sur aucune solution politique durable (2). Demeure donc un différend politique entre la Serbie et le Kosovo, dont les répercussions se font sentir à l'échelle régionale, voire au-delà.

Si les progrès réalisés en matière d'intégration européenne ces dix dernières années témoignent de réformes majeures et incontestables, la Serbie n'a pas conjuré les écueils du nationalisme. Le paradoxe qu'elle cultive avec grande habileté est celui de concilier, sans opposer, ruptures et continuités, nationalisme et européenisme. Sur le plan international, la Serbie s'est résolument ancrée à l'Union européenne. Après maintes hésitations, son intégration pro-

(*) Chercheur associé au programme « Gouvernance européenne » de l'Université du Luxembourg et à la chaire d'Etudes parlementaires de la Chambre des députés du Luxembourg.

(1) Le slogan « Fraternité et Unité » était celui de la Yougoslavie de Tito. Il figurait notamment dans la Constitution yougoslave de 1963.

(2) La guerre du Kosovo se solda par une paix sans vainqueur. Le Traité technique et militaire de Kumanovo (juin 1999), qui mit fin à la guerre du Kosovo, et la résolution 1 244 de l'ONU, qui mit le Kosovo sous tutelle internationale, furent défavorables à la République fédérale de Yougoslavie, mais n'octroyèrent pas non plus l'indépendance revendiquée par le Kosovo.

gresse à grands pas. Pour le moment, l'issue de ce processus dépend principalement de la normalisation des relations avec le Kosovo. Si l'UE n'a pas reconnu l'indépendance de l'ancienne province autonome proclamée le 17 février 2008, elle nourrit un certain nombre d'attentes en la matière, à la fois formelles et informelles, qui ne manquent pas de susciter des tensions en Serbie. Car l'adhésion à l'UE n'est pas le seul objectif stratégique poursuivi par les autorités serbes. La question du Kosovo, omniprésente, transcende la vie politique serbe dans toutes ses composantes. Elle est une priorité stratégique, au même titre que l'intégration européenne, et elle participe donc à la définition de la politique étrangère serbe de manière essentielle. Cette question façonne les relations spéciales que la Serbie entretient avec son « grand frère » russe et accompagne la diplomatie serbe partout dans le monde. Les deux objectifs stratégiques que poursuit la Serbie, l'un lié à l'UE, l'autre au Kosovo, ne sont pas vraiment convergents. Cela étant, à mesure que la Serbie progresse vers l'UE, elle est amenée à reconsidérer son approche à l'égard du Kosovo. Si Belgrade, formellement, n'a pas infléchi sa position, la série d'accords conclus avec Pristina ces dernières années sous l'égide de l'UE suggère que la Serbie s'oriente vers une reconnaissance implicite de l'indépendance du Kosovo. Il s'agit là d'une avancée majeure, qui pourrait remettre en cause le caractère stratégique de la question du Kosovo en Serbie.

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE :
UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE POUR LA SERBIE ?

L'affirmation progressive de l'engagement européen de la Serbie

La République fédérale de Yougoslavie (RFY) (3) fut longtemps mise au ban de l'Europe en raison de son implication de premier plan dans les guerres de Yougoslavie (1991-1995) et du Kosovo (1998-1999). Puis, le renversement du régime de Slobodan Milošević en octobre 2000 changea la donne. Il ouvrit la porte à une nouvelle génération de responsables politiques très favorables aux réformes, alors même que l'Union conférait aux pays d'Europe du Sud-Est le statut de « candidats potentiels » à l'adhésion. Belgrade profita de la nouvelle dynamique pour normaliser ses relations avec l'UE. Elle intégra aussitôt le Processus de stabilisation et d'association (PSA), tout juste lancé par l'UE afin de stimuler les réformes politiques et économiques des pays d'Europe du Sud-Est et d'accélérer leur intégration européenne. Dans ce contexte, la FRY reçut entre 2000 et 2002 une aide européenne de plus de 2 milliards d'euros. La RFY et l'UE initièrent en outre un dialogue politique au plus haut niveau, « *fondé sur des valeurs et des aspirations communes* » (4). Ce dernier visait notamment à accroître les points de convergence en matière de politique internationale et à

(3) La Serbie ne devint une république indépendante qu'en 2006. De 1992 à 2003, elle fut une république fédérée de la RFY et, de 2003 à 2006, une république constitutive de la Communauté d'Etats de Serbie-et-Monténégro.

(4) Joint Declaration on Political Dialogue between the EU and Serbia and Montenegro. 17 sept. 2003.

intensifier les contacts entre dirigeants serbes et européens. A Thessalonique, en 2003, l'Union réitérait dans le même temps « *son soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux* » (5) et posait les bases de son approche différenciée : une évaluation des progrès de la Serbie permettrait désormais de déterminer la vitesse à laquelle le pays progresse vers l'UE. Afin de stimuler les réformes, l'UE et la Serbie définirent un certain nombre de priorités à moyen et à court termes qu'il convenait de traiter. Il fut également décidé de découpler le processus d'intégration des deux Etats constitutifs de la RFY, la Serbie et le Monténégro. En 2005, l'adhésion à l'UE était officiellement qualifiée par le gouvernement serbe d'« *objectif stratégique* » et de « *vecteur-clef de transformation interne* » (6). La Serbie se déclarait ainsi prête à aborder les négociations relatives à la signature d'un Accord de stabilisation et d'association avec l'UE (ASA), qui débutèrent en octobre 2005.

Cependant, l'enthousiasme des premiers jours ne fit pas long feu. L'assassinat du premier ministre serbe Zoran Đinđić en mars 2003 fit l'effet d'une douche froide. Il créa un vide dans l'espace politique serbe, que s'empressa de remplir le rival idéologique de Zoran Đinđić, Vojislav Koštunica. Egalement issu du soulèvement d'octobre 2000, Vojislav Koštunica succéda à Slobodan Milošević à la présidence de la RFY jusqu'en 2003, puis devint Premier ministre de Serbie en 2004. Egalement réformateur, sa ligne politique se distinguait de celle Zoran Đinđić par un positionnement virulemment anticommuniste, par ses diatribes antioccidentales et, de manière plus générale, par un sentiment national plus critique envers l'intégration européenne. Son influence sur la vie politique serbe crût dans les années 2000 et devint peu à peu un frein à l'intégration européenne de la Serbie.

Une question cristallisa les tensions, au point de jeter le doute sur le caractère stratégique de l'objectif serbe d'adhésion à l'UE : celle de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Durant le mandat de Zoran Đinđić, Vojislav Koštunica s'était déjà opposé au transfert de Slobodan Milošević à La Haye, car il ne reconnaissait pas la légitimité du TPIY. Son opposition détonnait, compte tenu du soutien institutionnel et normatif que l'UE accordait à la promotion de la justice internationale dans les Balkans occidentaux. Sous le mandat de Vojislav Koštunica, la Serbie manqua d'établir une « *coopération pleine et sans équivoque avec le TPIY* », alors même que cela faisait « *partie intégrante du régime de conditionnalité politique* » de l'UE (7). En mai 2006, l'UE suspendit en conséquence ses négociations relatives à la conclusion d'un ASA avec la Serbie. Elle ne les reprit qu'en février 2007, après la victoire électorale des réformateurs aux élections législatives et l'affaiblissement correspondant de Vojislav Koštunica à la tête du gouvernement. Quelques

(5) Conseil européen, Déclaration de Thessalonique, 21 juin 2003.

(6) République de Serbie, National Strategy of Serbia for the Serbia and Montenegro's Accession to the European Union, mai 2005.

(7) Cette obligation figurait déjà dans l'Approche régionale de l'UE en 1997. A partir de 2003, elle fit l'objet de requêtes systématiques de la part de l'UE. Cf. Joint Declaration on Political Dialogue between the EU and Serbia and Montenegro, 17. sept. 2003.

mois plus tard, en avril 2008, la Serbie fut autorisée à signer un ASA avec l'UE, même s'il fallut attendre l'arrestation de fugitifs-clés (Radovan Karadžić en 2009 et Ratko Mladić en 2011) et l'avènement d'« *une coopération active* » (8) pour que la question de la coopération avec le TPIY soit définitivement réglée. En levant cet obstacle, la Serbie démontrait que l'intégration européenne est plus qu'un objectif ; elle est une « *priorité stratégique* » (9).

Quinze ans après son lancement en Serbie, la dynamique européenne semble enfin s'accélérer, cela, alors même que le pays est dirigé depuis mai 2012 par une coalition de nationalistes, historiquement liés au régime honni de Slobodan Milošević. Candidate officielle à l'UE depuis mars 2012, la Serbie a reçu en juin 2013 un signal encourageant du Conseil européen évoquant la possible ouverture, en janvier 2014, des négociations relatives à son adhésion. L'occasion pour la Commission européenne de saluer le travail du gouvernement serbe, lequel a ainsi pu « *reconfirmer la priorité stratégique qu'il attache à l'intégration européenne de la Serbie* » (10). Oubliées les ambivalences au milieu des années 2000. L'ancrage de la Serbie à l'UE semble désormais acquis. A moins que l'intégration européenne de la Serbie ne se heurte à une nouvelle pierre d'achoppement : la question du Kosovo.

La question du Kosovo : nouvelle pierre d'achoppement

Les tensions générées par la question du TPIY au milieu des années 2000 créèrent un précédent inattendu. Elles démontrèrent que tenir tête à l'UE peut certes ralentir le processus d'adhésion, mais qu'il ne le remet pas fondamentalement en cause. Et, surtout, qu'il est possible de mener plusieurs combats de front. La Serbie trouva aussitôt un nouveau champ d'application à ces enseignements. En 2007 et 2009, elle s'opposa à l'UE, à deux reprises et de manière frontale, au sujet du Kosovo. D'abord, la Serbie refusa le Plan Ahtisaari conférant au Kosovo une indépendance de fait sous supervision internationale, alors même que l'UE, par la voix du Conseil, du Haut Représentant et du Parlement européen, s'était prononcée en faveur d'une telle solution (11). Ensuite, la Serbie s'opposa au déploiement de la mission de l'UE au Kosovo (EULEX), de peur que cette dernière n'œuvre discrètement à l'indépendance du Kosovo et à la mise en application dudit plan. Il fallut une bonne dose de diplomatie au sein des Nations Unies et rien de moins que l'inflexion de la position européenne sur ce dernier point pour trouver une issue au blocage (12). Même dirigée par

(8) Commission européenne, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, 14 oct. 2009.

(9) Avant cela, la Belgique et les Pays-Bas émettent des réserves quant à la ratification de l'ASA. Cet accord n'entra en vigueur qu'en septembre 2013. Cf. Commission européenne, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, 12 oct. 2011.

(10) Štefan FÜLE, « EU-Serbia : on the preparations for next steps in the accession negotiations », Communiqué de presse de la Commission européenne, 17 sept. 2013.

(11) Le Plan Ahtisaari avait au préalable reçu plusieurs fois le soutien du Conseil de l'UE et du Parlement européen.

(12) L'UE dut récuser tout soutien au Plan Ahtisaari avant d'être autorisée à déployer l'EULEX au Kosovo. Il lui fallut également garantir la neutralité du mandat de la mission. Cf. Présidence du Conseil de l'UE, *Declaration by the Presidency On Behalf of the European Union on the Deployment of EULEX*, 28 nov. 2008.

des forces pro-européennes, la Serbie de Boris Tadić démontrait ainsi que la priorité stratégique d'intégrer l'UE, aussi importante fût-elle, ne saurait à tout prix prévaloir sur les autres objectifs stratégiques de la Serbie, parmi lesquels la question du Kosovo.

L'échec du Plan Ahtisaari sonna le glas du consensus européen sur la question du Kosovo (13), mais il ne libéra pas complètement la Serbie des attentes de l'Union en la matière. Ainsi, l'UE n'a pas complètement abandonné l'idée que fit germer le Plan Ahtisaari en son temps – celle d'amener la Serbie à reconnaître l'indépendance du Kosovo. Cette idée latente, ancrée dans la mémoire institutionnelle des acteurs supranationaux de l'UE, transparait en filigrane dans leurs communications. En février 2009, le Parlement européen adopta par exemple une résolution « *encourageant les Etats membres ne l'ayant pas encore fait à reconnaître l'indépendance du Kosovo* » (14). En 2012, la Commission européenne déclara que la Serbie se doit de « *respecter [...] l'intégrité territoriale du Kosovo* » (15). Bien sûr, ce ne sont pas les parlementaires et les commissaires européens qui au final déterminent la politique d'élargissement de l'UE. Cela étant, le ton est le même dans les couloirs des ambassades européennes (16) et il est donc peu probable, à terme, que le Conseil s'accommode d'une solution autre que la reconnaissance par la Serbie de l'indépendance du Kosovo (17).

Faute de consensus en la matière, l'UE ne peut formellement conditionner l'adhésion de la Serbie à une reconnaissance du Kosovo (18). Néanmoins, elle peut faire évoluer les relations entre Belgrade et Pristina, informellement, de manière à induire la reconnaissance par la Serbie de l'indépendance du Kosovo. L'UE s'y emploie en esquivant habilement la question du statut. Elle « *facilite* » depuis mars 2011 un processus de « *négociations techniques* » entre Belgrade et Pristina visant à trouver « *des solutions concrètes améliorant la vie quotidienne des gens vivant au Kosovo* » (19). Sous la houlette de la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères, Catherine Ashton, elle opère en réalité une véritable médiation portant sur des thèmes sensibles et hautement politiques – dont, dernièrement, l'organisation des élections municipales de novembre 2013 au Kosovo. Cette prise de responsabilité est une nouveauté pour l'UE, d'ordinaire plus timorée (20). Elle est apparue nécessaire en 2010, afin d'éviter que

(13) Au lendemain de la déclaration d'indépendance du Kosovo, qui suivit l'échec des négociations à l'ONU, le Conseil déclara que les « *Etats membres décideront de leurs relations avec le Kosovo, conformément aux pratiques nationales et au droit international* », Conseil de l'UE, Communiqué de presse, 18 fév. 2008.

(14) Parlement européen, European Parliament Resolution on Kosovo and the Role of the EU, 5 fév. 2009.

(15) Commission européenne, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, 10 oct. 2012.

(16) L'expérience de Chypre, entrée dans l'UE en 2004 malgré sa division de fait, est souvent citée dans les entretiens avec les diplomates européens comme une leçon à ne pas reproduire.

(17) Un obstacle majeur à cette démarche demeure l'opposition persistante de 5 Etats membres à reconnaître l'indépendance du Kosovo (Chypre, la Roumanie, l'Espagne, la Slovaquie et la Grèce).

(18) Cinq Etats membres de l'UE (Chypre, la Roumanie, l'Espagne, la Slovaquie et la Grèce) refusent de reconnaître l'indépendance du Kosovo sans l'accord préalable de la Serbie.

(19) European Union. Statement by the spokesperson of Catherin Ashton, 8 mars 2011.

(20) A titre de comparaison, l'UE n'intervint ou n'intervient pas directement dans la résolution des différends opposant la Grèce et la Macédoine – la question du nom fait l'objet d'une médiation de l'ONU soutenue par l'UE –, la Slovonie et la Croatie – la dispute territoriale au sujet du golfe de Piran fait l'objet d'un arbitrage onusien – ou Chypre et la Turquie – question de la partition de Chypre.

la Serbie, avec l'aide de la Russie, ne parvienne à ouvrir aux Nations Unies un nouveau cycle de négociations sur le statut du Kosovo. La médiation de l'UE, qui a reçu le soutien de l'Assemblée générale des Nations Unies (21), porte sur trois domaines : la coopération régionale, la liberté de mouvement et l'Etat de droit au Kosovo. Sa spécificité tient au lien de conditionnalité établi par l'UE entre intégration européenne et normalisation des relations avec le Kosovo dans ces trois domaines. Celui-là amplifie considérablement les enjeux des négociations, puisque l'intégration européenne de la Serbie dépend désormais directement des progrès accomplis par Belgrade dans le cadre de ces négociations.

LA QUESTION DU KOSOVO
OU L'AUTRE PRIORITÉ STRATÉGIQUE DE LA SERBIE

Une position inchangée, un enjeu politique majeur

La position officielle de la Serbie à l'égard du Kosovo est restée relativement inchangée au cours de ces dix dernières années. Elle peut se résumer en un « *tout sauf l'indépendance* » (22). La nouvelle Constitution de la Serbie, adoptée par référendum en 2006, rappelle à cet effet dans son préambule que « *le Kosovo est une partie intégrante de la Serbie* » et souligne « *l'obligation constitutionnelle* » à laquelle sont soumis les organes de l'Etat de « *défendre les intérêts de la Serbie au Kosovo* ». La classe politique serbe s'y emploie donc dans son immense majorité, à l'instar de l'actuel Premier ministre, Ivica Dačić, qui déclarait devant les Nations Unies peu après sa nomination en 2012 : « *la Serbie ne reconnaîtra jamais, ni implicitement ni explicitement, et quelles que soient les circonstances, la déclaration unilatérale formulée par les autorités albanaises du Kosovo* » (23).

Cette opposition de la Serbie à toute forme de reconnaissance du Kosovo ne saurait être aisément remise en cause, même si d'autres enjeux, notamment sociaux et économiques, s'imposent peu à peu du fait de la crise internationale. Un amendement de la Constitution requerrait un vote pour le moins improbable des deux tiers des députés. Or, la position officielle est soutenue par la quasi-totalité des partis politiques serbes (24). Ce qui différencie ces derniers les uns des autres n'est pas leur intransigeance à l'encontre du Kosovo, mais l'importance relative qu'ils accordent à l'intégration européenne. Pour le Parti démocratique de Serbie (DSS), par exemple, aucune concession ne peut être faite à l'UE qui affaiblit la Serbie dans ses revendications territoriales

(21) Resolution for the start of a technical dialogue between Kosovo and Serbia, facilitated by the European Union, A/RES/64/298. 9.9.2010.

(22) S. LEHNE, *Policy Outlook : Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 2012, p. 4.

(23) République de Serbie, Statement of H. E. Mr. Ivica Dačić before the UN Security Council, 21 août 2012.

(24) Seul le Parti libéral démocrate mené par Čedomir Jovanović préconise la reconnaissance du Kosovo. Aux dernières élections parlementaires, il n'a reçu que 6,5% des suffrages.

au Kosovo (25). Pour le Parti démocratique (DS), la Serbie devrait se garder d'établir une hiérarchie entre les deux priorités stratégiques et se consacrer pleinement et indistinctement, autant que faire se peut, à la poursuite des deux objectifs (26). Pour le Parti progressiste serbe (SNS) et le Parti socialiste de Serbie (SPS), au pouvoir depuis mai 2012, la Serbie ne peut subordonner son intégrité territoriale à une éventuelle adhésion à l'UE (27) ; la hiérarchie qui existe entre les deux priorités stratégiques, néanmoins, n'exclut pas la possibilité d'avancées pragmatiques, nécessairement limitées, comme le montre la série d'accords conclus avec Pristina en 2013.

La question du Kosovo occupe une place centrale dans la définition de la politique étrangère serbe. Et pour cause : la Serbie considère la « tentative de sécession » du Kosovo comme « la principale menace » à laquelle elle doit faire face (28). Qualifiée d'illégale, la « déclaration unilatérale de l'indépendance du Kosovo » n'est pas seulement considérée comme une atteinte à l'intégrité territoriale de la Serbie, mais comme un « dangereux précédent avec des conséquences imprévues à long terme pour l'ordre international en général » (29). C'est pourquoi la Serbie internationalise volontiers son différend avec le Kosovo. En Russie, en Chine, en Asie centrale, en Afrique et dans les instances multilatérales, elle est à la recherche de partenaires internationaux l'appuyant dans ses démarches.

Développement des relations avec le « grand frère » russe

La Serbie entretient des relations privilégiées avec la Russie sur les plans politique, militaire et économique. Établis depuis plusieurs siècles, ces liens historiques tendent aujourd'hui à se resserrer, alors même que la Serbie ne cesse de se rapprocher de l'UE. Le paradoxe n'est qu'apparent. Si l'intégration européenne est une priorité sujette à négociations et non une panacée s'imposant d'elle-même, alors, un rapprochement avec la Russie permet d'atténuer l'asymétrie sous-jacente au régime de conditionnalité de l'UE. Il améliore, en quelque sorte, la position de la Serbie dans les négociations relatives à son intégration européenne et lui permet de mener plusieurs combats de front – en particulier celui à l'encontre du Kosovo.

Sur le plan politique, les relations entre la Serbie et la Russie connurent un nouvel élan au milieu des années 2000. Le catalyseur fut l'échec des négociations sur le statut du Kosovo, menées par l'Envoyé spécial des Nations Unies,

(25) Le DSS, dirigé par Vojislav Koštunica (au pouvoir entre 2000 et 2003 et 2004 et 2008), appelle à un moratoire sur l'intégration européenne, accusée de saper l'intégrité territoriale de la Serbie. Il a récolté 7% des voix en 2012.

(26) Le DS de Boris Tadić – au pouvoir entre 2007 et 2012 – a récolté 22% des voix en 2012.

(27) Le SNS, fondé par l'actuel Président de Serbie, Tomislav Nikolić, est issu de l'ultranationaliste Parti radical serbe (SRS). Aujourd'hui dirigé par Aleksandar Vučić, il a récolté près de 25% des voix en 2012 et constitue donc le premier parti au Parlement de Serbie. Son partenaire, le SPS, a quant à lui récolté près de 15% des voix en 2012. Le SPS, fondé par Slobodan Milošević, est aujourd'hui dirigé par Ivica Dačić, l'actuel Premier Ministre de Serbie. Il est le troisième parti au Parlement serbe.

(28) République de Serbie, National Security Strategy of the Republic of Serbia, oct. 2009.

(29) « Kostunica says Kosovo more important than EU membership », *SETimes*, 1^{er} août 2006..

Martti Ahtisaari. Soutenu par les Etats-Unis et l'UE, le plan que ce dernier proposa en 2007 prévoyait en substance une indépendance sous surveillance internationale pour le Kosovo. Il fut rejeté par la Serbie, car il « *ne respectait pas la souveraineté et l'intégrité territoriale* » du pays (30), et donc par la Russie, qui appuyait Belgrade au Conseil de sécurité des Nations Unies. Le gouvernement serbe bénéficia par la suite de l'influence russe lors de la reconfiguration de la présence internationale au Kosovo. Suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo, il s'assura du maintien de l'administration internationale (MINUK) au Kosovo, afin d'éviter que les autorités de Pristina ne se libèrent du giron international. Il parvint en outre à exiger que la mission européenne EULEX se déploie au Kosovo sous l'autorité des Nations Unies et agisse conformément à la résolution 1 244 – c'est-à-dire en ne préjugant pas du statut du Kosovo –, au risque de la rendre inefficace (31). La Serbie obtint ces victoires diplomatiques grâce au droit de veto brandi par son « grand frère » russe au Conseil de sécurité des Nations Unies. Plus récemment, la Serbie a bénéficié du soutien de la diplomatie russe afin de contrer les efforts du Kosovo en mal de reconnaissance internationale, notamment dans le monde arabe. En échange, elle a multiplié les gestes en faveur de Moscou : entre 2007 et 2011, la Serbie a refusé de s'aligner sur une centaine de déclarations communes de l'UE à l'OSCE visant précisément à critiquer la Russie ou ses proches alliés sur des questions liées à la guerre en Ossétie du Sud, à la tenue d'élections ou aux violations des libertés fondamentales dans l'espace post-soviétique (32) ; de même, dans les enceintes de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Serbie a failli s'aligner avec un nombre croissant de positions de l'UE, notamment en matière de désarmement international et de prolifération nucléaire (33), se rangeant alors systématiquement auprès des Russes.

Les relations entre la Serbie et la Russie ont aussi connu une embellie sur le plan économique. L'UE, certes, demeure le premier partenaire de la Serbie, et de loin. Elle concentre près de 60% des échanges commerciaux, 75% des investissements directs étrangers et 80% de l'assistance financière accordée à la Serbie (34). Toutefois, cette relation très étroite doit de plus en plus compter avec la Russie, cela, dans des domaines de plus en plus sensibles. En

(30) Assemblée nationale de la République de Serbie, Rezolucija NSRS povodom « Predloga za sveobuhvatno rešenje statusa Kosova » spec. izaslanika GS UN Martija Ahtisarija, 14 fév. 2007.

(31) Le mandat de l'EULEX prévoit en effet un renforcement de l'Etat de droit au Kosovo, qui ne se fonde pas sur une consolidation de la souveraineté interne. La marge de manœuvre de l'EULEX est dès lors très réduite, puisqu'il s'agit de développer des compétences (notamment en matière de police, de justice) sans désigner les autorités responsables de leur exercice. Cf. V. DŽIHIĆ / H. KRAMER, « Kosovo after independence : is the EU's EULEX Mission delivering on its promises ? », *International Policy Analysis*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2009.

(32) F. MARCIACQ, « The Western Balkans and the EU in multilateral organizations : foreign policy coordination and declaratory alignment in the OSCE », *Journal of Regional Security*, vol. VII, n° 2, 2012, p. 129.

(33) F. MARCIACQ, « L'avenir européen de la Serbie », *Analyse du CFA*, Institut français des relations internationales, Paris, 2012, pp. 19-21

(34) La Russie ne concentre que 4% des échanges commerciaux de la Serbie. Cf. Commission européenne, « Serbia : EU bilateral trade and trade with the world », 2013, disponible sur le site Internet trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf.

matière budgétaire, Moscou s'est démarquée en 2012 et 2013 en octroyant à la Serbie un crédit d'une valeur totale de 700 millions de dollars. Auxquels s'ajoutent 600 millions de dollars alloués en 2012 pour le développement et la modernisation des infrastructures ferroviaires serbes. C'est dans le domaine de l'énergie que les relations entre la Serbie et la Russie se sont le plus resserrées. La Russie fournit d'ores et déjà 80% de l'énergie consommée en Serbie et la participation de la Serbie au projet gazier South Stream renforcera encore cette relation : la Russie financera la section serbe du *pipeline* à hauteur de 1,7 milliard d'euros, puis approvisionnera la Serbie en gaz à un prix très préférentiel. En touchant des frais de transit, la Serbie bénéficiera en outre d'une manne financière durable liée au gaz russe.

Enfin, la Serbie, a accéléré son rapprochement avec la Russie sur le plan politico-militaire. Outre l'achat de matériel et de technologies russes, la Serbie, en avril 2013, a intégré en tant qu'observateur l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), le pendant post-soviétique de l'Alliance transatlantique. Cette adhésion, même incomplète, témoigne de l'influence grandissante de la Russie dans une zone géographique jusqu'alors plutôt dominée par l'UE et les Etats-Unis, ainsi que de l'institutionnalisation croissante des coopérations entre la Serbie et la Russie (35).

Ce rapprochement avec la Russie n'est pas une spécificité serbe. D'autres Etats membres de l'Union entretiennent des relations privilégiées avec Moscou, que ce soit dans le domaine politique, économique ou militaire. Ce rapprochement, de plus, repose moins sur un éventuel désaveu de l'UE que sur la nécessité pour la Serbie de s'assurer du soutien de la Russie sur la question du Kosovo. Et il ne faut pas surestimer l'intérêt que porte la Russie pour les Balkans occidentaux (36). Néanmoins, requalifié en 2013 « partenariat stratégique » (37), ce rapprochement se produit au détriment du *soft power* de l'UE. Même limité en comparaison des coopérations institutionnelles avec l'Union européenne, il couvre un champ d'action de plus en plus étendu et signale l'importance que revêt la question du Kosovo pour la diplomatie serbe.

Intensification globale de l'activité diplomatique serbe

Sur le plan international, la Serbie ne se contente pas d'appuyer ou de valider « *activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union* » (38) ; elle promeut une vision des relations internationales fondée sur les principes

(35) Même si la Serbie demeure plus liée, contractuellement et institutionnellement, à l'UE, elle a multiplié les accords bilatéraux avec la Russie ces dernières années. A titre de comparaison, entre 2001 et 2006, seuls 7 accords bilatéraux étaient conclus, contre 26 entre 2007 et mars 2012. Cf. le site Internet www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/bilateral-issues/96-bilateral/12352-russian-federation.

(36) R. DORLHIAC, « La Russie et l'autre Europe : stratégies russes plurielles dans les Balkans depuis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie (1991-2011) », in S. BURGAUD / D. PLACIDI-FROT (dir.), *L'Europe dans la construction politique et identitaire russe du XIX^e siècle à nos jours*, Rue d'Ulm, Paris, 2012.

(37) La Russie était déjà qualifiée de « partenaire stratégique » en 2009, mais ce partenariat couvrait alors principalement les questions de coopération énergétique. Depuis la déclaration conjointe de mai 2013, formulée à Moscou, ce partenariat est désormais défini en termes politiques, économiques et géostratégiques.

(38) Traité de Lisbonne, art. 11.

d'intégrité territoriale et d'égalité souveraine – des principes lui permettant de légitimer sa position vis-à-vis du Kosovo.

La Serbie, tout d'abord, utilise ses relations bilatérales afin de réaffirmer la primauté, selon elle, du principe d'intégrité territoriale sur celui d'autodétermination. Elle dispose pour ce faire (en plus de la Russie) d'un allié influent au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Chine. Ces dernières années, Belgrade a en effet cherché à revitaliser ses relations politiques avec Pékin, négligées depuis la chute du régime de Slobodan Milošević. En août 2009, les deux pays ont signé un Accord de partenariat stratégique et multiplié les visites d'Etat. La clef de voûte de leur entente est le principe d'intégralité territoriale mis en avant à la fois par la Serbie vis-à-vis du Kosovo et par la Chine à l'encontre de Taiwan (39). Sur le plan économique, ce rapprochement s'est traduit par un afflux d'investissements chinois en Serbie, notamment dans le domaine des infrastructures et de l'énergie. Il répond donc à une double logique, liée à la fois à la question du Kosovo et à la crise économique sévissant en Serbie.

Le cas de la Chine n'est pas isolé. Suivant cette même logique, on assiste en effet depuis 2007 à une intensification globale de l'activité diplomatique serbe dans le monde. Entre 2008 et 2011 et malgré la crise, la Serbie a ainsi ouvert 8 nouvelles ambassades dans le monde, ce qui porte à 63 le nombre de ses représentations bilatérales (40). Près des deux tiers de celles ayant une page sur Internet mettent en avant sur leur site « *le précédent désastreux du Kosovo* » et la nécessité impérieuse de préserver l'intégrité territoriale de la Serbie. Bien peu (moins d'une sur cinq) communiquent, à titre de comparaison, sur les questions d'intégration européenne. Dans certains cas, le refus des gouvernements concernés de reconnaître l'indépendance du Kosovo a clairement joué un rôle dans la décision serbe d'approfondir les relations bilatérales, voire d'ouvrir de nouvelles ambassades (en Argentine, en Azerbaïdjan ou au Congo). Inversement, la fermeture de quelques ambassades (notamment au Pérou et au Ghana), le gel de projets d'ouverture (aux Emirats arabes unis) ou le rappel temporaire d'ambassadeurs (en poste aux Etats-Unis, en République tchèque, en Turquie, en France ou en Australie) a suivi la décision de certains gouvernements de reconnaître l'indépendance du Kosovo. Cette activité diplomatique très intense depuis 2007-2008 n'a pas empêché le Kosovo de gagner le soutien d'un nombre croissant d'Etats dans le monde (plus d'une centaine en 2013).

Parfois, la volonté de la Serbie de contribuer de façon autonome à la politique internationale se heurte à l'obligation qui lui est faite, dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité de l'Union, d'œuvrer « *dans un esprit de*

(39) Une différence majeure entre les deux différends est que le Kosovo a déclaré son indépendance d'avec la Serbie, alors que le gouvernement de Taipei revendique son autorité non seulement sur Taiwan, mais sur la Chine continentale également.

(40) La Serbie a ouvert des ambassades en Argentine (2008), au Monténégro (2008), au Kenya (2009), au Qatar (2010), en Azerbaïdjan (2011), en République démocratique du Congo (2011), au Kazakhstan (2011) et au Ghana (ouverte en 2010 mais aussitôt fermée en 2011). A titre de comparaison, la France et l'Allemagne comptent près de 150 ambassades en tout, l'Autriche près de 85, la Croatie près de 50 et la Macédoine moins de 40.

loyauté et de solidarité mutuelle » (41). Trois exemples peuvent illustrer cette tension. Au sein de l'OSCE, premièrement, la Serbie a accueilli très défavorablement la nouvelle règle informelle de l'UE, introduite en 2010, qui consiste à priver les Etats souhaitant s'aligner avec une déclaration commune de l'UE de leur droit à effectuer en sus une déclaration à titre national (42). Cette règle, qui vise à accroître le poids de l'UE en tant qu'acteur international, a déjà acculé la Serbie à refuser des possibilités d'alignement avec l'UE. Qualifiée de « *peu démocratique* » et d'« *injuste* », elle fait surtout l'objet de critiques importantes dans les cercles diplomatiques serbes, où elle est considérée comme une atteinte au principe d'égalité souveraine promu par l'OSCE (43).

Un autre exemple est fourni en matière de politique d'armement. En 1998, l'UE a établi un Code de conduite en matière de contrôle sur les exportations d'armes, remplacé en 2008 par une position commune de l'UE, davantage contraignante. Ces textes visent à harmoniser les politiques d'armement sur le continent européen, notamment en matière d'embargo, et à accroître le champ d'application des mesures restrictives décidées par l'UE, unilatéralement ou non (44). Si la plupart des futurs Etats membres de l'UE ont accepté sans réserve le cadre normatif européen, la Serbie se refuse à se soumettre directement et inconditionnellement à l'autorité de l'Union en la matière : elle lui oppose l'autorité suprême des Nations Unies, rappelle la prééminence du principe d'égalité souveraine et se réserve ainsi une marge de manœuvre appréciable à l'endroit de régimes pour le moins controversés (45).

Dans la même veine, on peut enfin noter l'engagement de plus en plus actif de la Serbie au sein du Mouvement des non-alignés. Bien que n'ayant que le statut d'Etat observateur, la Serbie s'est efforcée ces dernières années de mobiliser le Mouvement et de faire de son combat diplomatique contre le Kosovo une cause emblématique, soutenue par les non-alignés (46). Si la Serbie n'est pas véritablement parvenue à ressusciter le Mouvement, elle a néanmoins soi-

(41) Traité de Lisbonne, art. 11.

(42) Notons que les Etats souhaitant s'aligner ne sont pas consultés lors de l'élaboration des déclarations de l'UE. Ceux ayant le statut de candidat sont informés dans les grandes lignes lors d'un *briefing* préparatoire, durant lequel ils peuvent poser des questions ; les autres, comme la Serbie avant 2012, sont généralement informés au dernier moment, par e-mail, et doivent prendre une décision en l'espace de quelques heures.

(43) Entretiens avec le ministère des Affaires étrangères de la République de Serbie, Direction générale de la coopération multilatérale, et la Mission permanente de la République de Serbie auprès de l'OSCE à Vienne.

(44) L'UE applique généralement ses mesures restrictives sur la base d'une résolution de l'ONU, mais elle se réserve également le droit d'imposer ses propres sanctions. Entre 1998 et 2012, elle a ainsi imposé 30 embargos sur les armes de manière autonome : 19 d'entre eux sont encore actifs (à l'encontre de la Chine, de la Biélorussie, de Myanmar, de la Syrie...). Cf. SIPRI, Arms Embargoes Database, 2013, disponible sur le site Internet www.sipri.org/databases/embargoes.

(45) Jusqu'en 2007, Myanmar était l'un des principaux importateurs d'armes serbes, en dépit d'une position commune de l'UE interdisant ces transferts – en raison des violations des droits de l'homme.

(46) Notamment lors du Sommet anniversaire du Mouvement, organisé à Belgrade en 2011 pour les 50 ans de l'organisation, créée en 1961 avec le concours de la Yougoslavie de Tito.

gné une certaine proximité avec des Etats régulièrement pointés du doigt par l'UE (notamment l'Iran, Myanmar ou la Biélorussie) (47).

LA SERBIE ET L'UNION EUROPÉENNE
A LA RECHERCHE DE LA QUADRATURE DU CERCLE

De la normalisation des relations à la reconnaissance du Kosovo ?

A mesure qu'elle progresse vers l'UE, la Serbie est amenée à reconsidérer son approche à l'égard du Kosovo. L'objectif de cette démarche, dans l'immédiat, n'est pas la résolution pleine et entière de la question du Kosovo ; il s'agit davantage de créer un climat de confiance entre Belgrade et Pristina et surtout d'amener les acteurs concernés à redéfinir leur intérêt national à la lumière de l'intégration européenne.

L'Union a, dans cette perspective, mis en place un cadre spécifique en 2011, le « Dialogue technique entre Belgrade et Pristina » et engagé une dizaine de cycles de négociations portant sur divers aspects de la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo. S'il est clair que l'UE n'a pas réussi à créer le climat de « dialogue » auquel elle aspirait (48), elle est néanmoins parvenue à sensiblement infléchir l'approche serbe vis-à-vis du Kosovo. Elle a obtenu de Belgrade la signature et l'application d'une série d'accords bilatéraux rapprochant la Serbie d'une éventuelle reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. Dans sa démarche, l'UE s'est appuyée sur une politique de conditionnalité intransigeante, cela, avec une efficacité certaine – contrairement aux années 2000. Les conditions qu'elle exprime au travers de sa médiation depuis 2011 sont claires et spécifiques – elles se rapportent directement à l'aboutissement des négociations en cours ; elles sont associées à des récompenses ou des sanctions prévisibles – car appliquées – ; et surtout, elles sont perçues comme légitimes du fait de l'intérêt réel des Etats membres pour la question du Kosovo, ne serait-ce qu'en raison de l'investissement financier que représente l'EULEX et de la « caution morale » des Etats membres n'ayant pas reconnu le Kosovo – ces derniers soutenant le dialogue technique de la même manière que les Etats ayant reconnu le Kosovo).

Si les négociations entre Belgrade et Pristina prennent soin d'éviter la question du statut du Kosovo, les accords conclus depuis 2011 portent tous sur des aspects directement liés à cette question hautement politique. Pris séparément, ces aspects ont une portée limitée : ils se rapportent à l'échange de données entre les administrations serbes et kosovares, à la garantie d'une

(47) Ces dernières années, la Serbie a refusé de s'aligner avec plusieurs positions communes de l'UE aux Nations Unies ou à l'OSCE visant des membres du Mouvement des non-alignés, notamment l'Iran (R/63/191, R/64/176), Myanmar (R/63/245, R64/238) et la Biélorussie (PC.DEL/1059/08, PC.DEL/77/10, PC.DEL/104/10, PC.DEL/257/10, PC.DEL/458/10, PC.DEL/796/10, PC.DEL/179/11, PC.DEL/180/11, PC.DEL/616/11, PC.DEL/1179/10).

(48) L. MALAZOGU / F. BIEBER, « The future of interaction between Prishtina and Belgrade », *Confidence Building Measures in Kosovo*, vol. III, 2012.

certaine liberté de mouvement, à la reconnaissance des diplômes, etc. Toutefois, pris collectivement, ces points de négociation se rapportent en fait aux principes mêmes constituant un Etat souverain, en l'occurrence une population, un territoire, un gouvernement et une capacité d'entrer en relation avec les autres Etats. En fractionnant l'insoluble différend qui oppose la Serbie et le Kosovo en une série de points prétendument techniques abordés un par un et en utilisant sa politique de conditionnalité de manière efficace afin d'enjoindre la Serbie à acquiescer aux accords successifs, l'UE n'œuvre pas seulement à la normalisation des relations avec le Kosovo : elle prédispose la Serbie, à terme, à reconnaître l'indépendance du Kosovo.

Usage de conditionnalité et inflexions de l'approche serbe

Les facteurs conduisant un Etat à reconnaître un autre Etat sont complexes et multiples. Ils mêlent politique, diplomatie et droit international. Les théories s'intéressant au sujet conviennent en général qu'il existe une relation entre la reconnaissance d'un Etat et la reconnaissance de ses attributs constitutifs (49). La Convention de Montevideo de 1933, généralement prise comme point de référence en la matière, définit un Etat souverain comme une entité disposant d'une population permanente, d'un territoire défini, d'un gouvernement et d'une aptitude à entrer en relation avec les autres Etats. Ces attributs constitutifs sont importants, car de leur reconnaissance individuelle dépend la reconnaissance du tout (50). C'est à l'aune de la reconnaissance des attributs qu'on peut donc juger des éventuelles inflexions de la politique étrangère de la Serbie en matière de reconnaissance du Kosovo.

Le « dialogue technique » entre Belgrade et Pristina a tout d'abord permis d'entériner l'idée de séparation physique entre la Serbie et le Kosovo. Jusqu'à récemment, la Serbie ne considérait pas sa frontière avec le Kosovo comme une délimitation internationale. Il s'agissait d'une « *ligne administrative* » sous contrôle international, puis européen : cette notion privait le Kosovo du « territoire défini » nécessaire à l'affirmation de sa souveraineté territoriale, notamment au Nord, dans les régions majoritairement peuplées de Serbes. La tentative opérée par le gouvernement de Pristina en 2011 d'occuper de force les postes-frontières jouxtant la Serbie, jusqu'alors tenus par l'EULEX, se solda par un échec, non sans provoquer au préalable une vague d'émeutes. Ces incidents révélèrent, au besoin, que le flou légal et administratif enveloppant le statut de cette frontière, ainsi que sa porosité, contribuaient à maintenir le nord du Kosovo en zone de non-droit. L'UE intensifia alors ses efforts en vue d'un accord sur la question. Elle l'obtint en septembre et décembre 2011, en liant l'objet des négociations à une partie de son acquis, celle relative à la ges-

(49) La théorie de Lauterpacht prévoit par exemple que les Etats ont une obligation de reconnaître les entités ayant tous les attributs d'un Etat.

(50) Il faut distinguer reconnaissance implicite et reconnaissance de fait. La première n'est pas un concept légal ; elle désigne la reconnaissance des attributs constituant un Etat malgré l'absence de déclaration de reconnaissance. La seconde est un terme légal se rapportant seulement à la reconnaissance d'un gouvernement, jugé illégitime.

tion intégrée des frontières. Cette gestion intégrée suppose d'institutionnaliser les coopérations transfrontalières, de faciliter les échanges d'informations et de constituer des équipes mixtes aux postes-frontières. Finalisé en décembre 2012, l'accord prévoit la création d'ici 2014 de 4 postes-frontières permanents, animés conjointement et sous un même toit par les autorités serbes et kosovares. Il met aussi un terme à toute velléité de partition du Kosovo (51) et consacre donc implicitement l'intégrité territoriale de ce dernier. Restent des contentieux politiques mineurs, ayant trait notamment au refus de la Serbie de reconnaître l'accord conclu entre le Kosovo et la Macédoine en 2009, qui permit de résoudre les imprécisions dans la délimitation de la frontière kosovaro-macédoienne, ou encore à l'obstruction faite par la Serbie à la conclusion d'un accord de délimitation frontalière entre le Kosovo et le Monténégro (52).

Une autre avancée majeure s'est opérée dans le domaine très symbolique de la représentation internationale du Kosovo, une dimension déterminante quant à l'aptitude du Kosovo à entrer en relation avec les autres Etats. Jusqu'en 2008, le Kosovo était représenté dans les forums internationaux par la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Puis, la déclaration d'indépendance modifia la donne : conformément à sa nouvelle Constitution, le Kosovo revendiqua à partir de 2008 son droit à être représenté dans les instances régionales par des officiels kosovars. Cette démarche se solda par un boycott systématique de la Serbie des réunions auxquelles participait le Kosovo sans représentation internationale. Elle entraîna par ricochet le ralentissement général de la dynamique d'intégration régionale dans les Balkans, puisque la présence de la Serbie est essentielle à son bon fonctionnement. L'UE porta donc la question à l'agenda des négociations et un accord fut trouvé en février 2012, quelques heures seulement avant la décision du Conseil d'octroyer à la Serbie le statut de candidat à l'adhésion ; sans accord, la décision du Conseil eût été repoussée. L'accord prévoit la participation du Kosovo aux instances régionales sous le nom de « Kosovo* » assorti d'une note de bas de page indiquant que cette dénomination ne préjuge en rien de son statut (53). Cette solution ne résout pas définitivement la question du nom du Kosovo et comporte plusieurs imprécisions, mais elle agrandit une brèche déjà entrouverte : initialement hostile à la reconnais-

(51) L'idée de légaliser la partition du Kosovo suivant des lignes ethniques (le Nord étant rattaché à la Serbie, en échange, éventuellement, de la vallée serbe de Preševo, majoritairement peuplée d'Albanais, qui irait alors au Kosovo) n'a jamais été une position officiellement défendue par la Serbie, mais elle a été évoquée à titre officieux par plusieurs dirigeants politiques, de Zoran Đinđić au début des années 2000 à Ivica Dačić en 2012, en passant par Boris Tadić en 2008, et également discutée, en toute discrétion, à Pristina. Cette idée rencontre néanmoins une très forte opposition de la communauté internationale, la rendant tout à fait invraisemblable. Cf. International Crisis Group, « Kosovo and Serbia after the ICJ opinion », 26 août 2010.

(52) La dissolution de la Yougoslavie mit au jour des imprécisions dans les délimitations des frontières, que seuls des accords bilatéraux peuvent régler. Or la Serbie lie la conclusion d'un accord avec le Monténégro au sujet de sa frontière propre à la conclusion de l'accord entre le Monténégro et le Kosovo, afin d'apparaître sur le traité frontalier comme signataire et d'avoir un droit de regard sur les négociations entre Pristina et Podgorica.

(53) La note de bas de page doit également préciser que la dénomination est conforme à la résolution 1 244 des Nations Unies et à l'opinion de la Cour de justice internationale sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

sance du Kosovo par les autres Etats, la Serbie a peu à peu admis qu'il ne s'agit pas là d'un acte attentatoire à son encontre (54). Au final, peu d'Etats ont fait l'objet de représailles durables suite à leur reconnaissance du Kosovo.

Une troisième étape, historique, fut enfin franchie en avril 2013, quand la Serbie accepta, après de longues négociations, de démanteler les institutions (police, justice et structures électorales) qu'elle maintenait et finançait dans le nord du Kosovo. Ces institutions défiaient l'autorité de Pristina dans les régions à majorité serbe et entretenaient un flou légal et institutionnel propice à l'instabilité. L'accord d'avril 2013, qualifié d'« *historique* » par l'UE (55), ne prévoit pas seulement l'intégration de ces structures parallèles dans l'ordre légal et constitutionnel kosovar. Il prévoit également la création d'une association des municipalités serbes, placée sous l'autorité légale et administrative de Pristina. Il consacre, en un mot, l'autorité souveraine du gouvernement de Pristina sur le Kosovo, ainsi partiellement reconnue par la Serbie, tout en octroyant aux Serbes du Kosovo des garanties en termes de compétences locales et de représentativité nationale. Par cet accord, la Serbie a en quelque sorte accepté que s'appliquent au Kosovo l'ordre politique et le droit domestique souverain kosovar. Lors des élections kosovares de novembre 2013, Belgrade a même appelé les Serbes du Kosovo à participer aux processus électoraux mis en place par les autorités de Pristina. Toutefois, cet accord porte en lui de nombreux écueils. A l'instar de la Constitution de Dayton en Bosnie-Herzégovine, il fonde la gouvernance du nord du Kosovo sur des principes ethno-nationaux et exclut, ce faisant, la possibilité pour des personnes issues de minorités moins visibles (Roma, Goranis, etc.) d'accéder à des postes-clefs (notamment dans la police). De plus, négocié entre Belgrade et Pristina, il ne fait pas l'unanimité parmi les Serbes du Kosovo. Néanmoins, il s'attaque avec pragmatisme aux problèmes qui faisaient de la région une zone de non-droit. Et, là encore, le rôle de l'UE fut déterminant, puisque l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie prévue pour janvier 2014 dépend précisément de la mise en œuvre de cet accord.

* *
*

Si la Serbie n'a nulle intention de trancher le nœud gordien qui la lie au Kosovo afin d'accélérer son intégration européenne, elle ne s'oppose pas à son dénouement progressif. Il y a donc une marge de manœuvre possible, que l'UE tente de valoriser au travers des négociations techniques qu'elle chapeaute depuis 2011. La série d'accords conclus sous l'impulsion – voire la pression – de l'UE au cours de ces dernières années ne remet pas en cause l'opposition de principe exprimée par la Serbie à l'encontre de l'indépendance du Kosovo. Cela étant, elle participe à l'effritement du caractère stratégique de cette question, ainsi qu'à l'affirmation progressive de la primauté sur cette dernière de l'objec-

(54) « 'Recognition not unfriendly act', Delić told », *B92*, 20 fév. 2008.

(55) Union européenne, « Serbia and Kosovo reach landmark deal », 19 avr. 2013, disponible sur le site Internet eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413__eu-facilitated_dialogue_en.htm.

tif d'adhésion à l'UE. Au final, elle prédispose la Serbie à une reconnaissance implicite de l'indépendance du Kosovo. D'où l'intérêt pour l'UE d'accentuer encore cette prédisposition, en continuant à fractionner la question du Kosovo en une série de points de négociations prétendument techniques, en s'impliquant dans ces négociations le plus directement possible et en usant de sa politique de conditionnalité de manière crédible, spécifique et déterminante. La question du Kosovo deviendra, à terme, pour la Serbie, un enjeu tactique, qu'elle pourra ensuite utiliser dans les négociations d'adhésion, par exemple afin de bénéficier de passe-droits ou de conditions d'entrée moins strictes. Elle deviendra alors un atout pour la Serbie et non plus un obstacle à son adhésion.