

Kosovo, l'État entravé

Florent Marciacq, Donika Emini

TRADUCTION **Cadenza Academic Translations**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/4 Hiver**, PAGES 63 À 74

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304827

DOI 10.3917/pe.224.0063

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-63?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Kosovo, l'État entravé

Florent Marciacq et Donika Emini

Florent Marciacq, docteur en science politique, est secrétaire général-adjoint du Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA), codirecteur de l'Observatoire des Balkans à la Fondation Jean-Jaurès et chercheur associé au Centre international de formation européenne.

Donika Emini, doctorante en science politique, est membre du Balkans in Europe Policy Advisory Group et directrice de Civikos Platform.

Traduit de l'anglais par Cadenza Academic Translations.

Le dialogue entre la Serbie et le Kosovo animé par Bruxelles ne laisse entrevoir aucune solution durable, au-delà d'ajustements de court terme. La politique d'élargissement de l'Union européenne, peu crédible et manquant de cohésion entre les membres mêmes, ne joue plus son rôle d'accélérateur pour le règlement des crises. De nouveaux choix politiques s'imposent aux Européens dans un nouveau cadre géopolitique, alors que la Russie renforce son emprise sur le « monde serbe ».

politique étrangère

Le problème de la contestation de l'État du Kosovo occupe Bruxelles depuis désormais plus de dix ans. Dans le nouveau contexte géopolitique forgé par la guerre russe en Ukraine, il apparaît plus urgent que jamais d'avancer sur cette question. L'enjeu dépasse la simple résolution d'un désaccord bilatéral sensible et devenu préjudiciable pour l'ensemble de la région. Il s'agit également pour l'Union européenne (UE) d'une quête d'autonomie stratégique, qui ne pourra aboutir qu'à travers une plus grande convergence sur ces questions.

Le 17 février 2008, il y a presque quinze ans, le Kosovo déclarait formellement son indépendance. Aussitôt reconnu par la plupart des pays du monde occidental, dont bien évidemment la France, le plus jeune État d'Europe avait déjà affronté de nombreuses difficultés. Une décennie plus tôt, le Kosovo avait été saigné à blanc par une guerre totale menée depuis Belgrade par le régime criminel de Slobodan Milošević. Le pays, qui avait

désespérément besoin de se reconstruire, avait ensuite reçu un soutien décisif de la part de l'UE et de la communauté internationale, et avait engagé, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU), des négociations avec la Serbie afin de régler la question de son statut international (ce que l'on a alors appelé les négociations de Vienne). En vain. Soutenue par la Russie au Conseil de sécurité de l'ONU, la Serbie s'est opposée à la proposition qui aurait pu mettre fin au désaccord avec le Kosovo, arguant que l'ancienne province autonome de la République fédérale de Yougoslavie ferait pour toujours partie du territoire serbe.

Suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo de 2008, l'UE a pris la tête du processus de négociation afin de faciliter les discussions entre Belgrade et Pristina. Toutefois, après plus de dix ans de négociations arbitrées par Bruxelles et vingt ans de promesses d'adhésion à l'UE, la contestation serbe de l'État du Kosovo n'a pas reculé. Au contraire. À ce jour, Belgrade a investi de nombreux moyens politiques et diplomatiques pour promouvoir sur la scène internationale la non-reconnaissance du Kosovo comme État souverain ; pour empêcher son inclusion dans les forums multilatéraux (ONU, Interpol, Conseil de l'Europe, UNESCO) ; pour soutenir les institutions serbes parallèles présentes au Kosovo et maintenir des foyers d'instabilité dans les régions peuplées par des minorités serbes ; ainsi que pour asseoir son rôle sur la scène géopolitique régionale (de concert avec la Russie).

La persistance du désaccord a également nui à la trajectoire du Kosovo. Cela fait maintenant de nombreuses années qu'il représente une difficulté transversale que le jeune pays, handicapé par un manque de préparation, a grand mal à surmonter. Si le désaccord est au premier chef bilatéral, ses implications politiques et sécuritaires s'étendent à toute la région. Instrumentalisé par les élites politiques qui attisent les flammes du ressentiment ethno-nationaliste, il perturbe¹ considérablement la coopération régionale.

Au-delà de la région, le désaccord a pris une dimension géopolitique avec la mise en place en 2011 du dialogue Belgrade-Pristina placé sous l'égide de l'UE, avec le soutien actif des États-Unis au Kosovo sur la scène internationale comme sur le terrain et la défense russe des intérêts serbes dans la région. La persistance du désaccord nuit à la crédibilité de l'UE

1. La participation et l'adhésion du Kosovo aux initiatives régionales restent limitées, même après la signature de l'« accord de l'astérisque » conclu sous l'égide de l'UE en 2012, dans lequel les parties ont accepté de ne pas se bloquer mutuellement au niveau régional ou dans le processus européen. La Serbie, conjointement avec la Bosnie-Herzégovine, continue pourtant de faire entrave au Kosovo dans certaines initiatives européennes, telles que le marché unique.

en tant qu'acteur international et maintient un état de fragilité systémique dans son voisinage immédiat, ce que la Russie exploite avec succès.

L'approche adoptée par l'UE dans le cadre du dialogue Belgrade-Pristina ne permet pas de combattre ces difficultés, faute d'un calendrier bien défini, de principes directeurs, d'objectifs clairs et d'un positionnement européen unifié sur les questions d'importance stratégique. Le refus de cinq États membres de reconnaître le Kosovo empêche l'UE d'adopter une position commune claire sur la question, comme sur celle de l'adhésion à l'UE – un objectif qui semble continuellement échapper à tous les pays de la région. Les dernières tensions survenues en 2021 et 2022 dans la partie nord du Kosovo, à propos de documents d'identification et de plaques d'immatriculation, illustrent les limites d'un processus qui, depuis sa conception, a vainement cherché, quant au statut du Kosovo, à privilégier les aspects techniques au détriment des discussions politiques. L'objectif, qui pâtit d'un évident manque de perspective, étant de maintenir le *statu quo* dans l'espoir d'obtenir la stabilité.

Dans le nouveau contexte géopolitique forgé par la guerre russe en Ukraine, il est plus urgent que jamais d'avancer sur cette question. L'enjeu n'est pas seulement de résoudre un désaccord bilatéral vieux de dix ans et devenu préjudiciable à la stabilité de toute la péninsule. Il s'agit également pour l'UE d'une quête d'autonomie stratégique, qui ne pourra aboutir qu'à travers une plus grande convergence sur ces questions, et de la nécessité – et cela vaut aussi pour la Serbie – de resserrer les rangs face à des reconfigurations géopolitiques majeures. Il est grand temps que l'UE commence à traiter le problème d'une manière qui reflète les impératifs de la *Zeitenwende* actuelle.

Le dialogue Belgrade-Pristina : une impasse

L'UE supervise le dialogue entre Belgrade et Pristina depuis mars 2011, c'est-à-dire depuis maintenant plus de dix ans. Des dizaines de rencontres au sommet se sont tenues régulièrement à Bruxelles entre les représentants de l'UE – intervenant en tant que médiateurs – et les équipes de négociation des deux pays. Le but affiché de l'initiative est que la Serbie et le Kosovo « trouvent un accord global et juridiquement contraignant sur la normalisation totale de leurs relations ». Plusieurs accords ont été conclus entre 2011 et 2013 sur des questions techniques, notamment la reconnaissance des diplômes, la liberté de circulation, la gestion intégrée des frontières, etc.

Le dialogue entre Belgrade et Pristina a franchi un stade décisif en 2013 avec la conclusion du premier accord sur les principes régissant la normalisation des relations, dit « accord de Bruxelles ». Il visait à intégrer au

système kosovar les institutions serbes parallèles, tout en préservant les droits des Serbes du Kosovo. L'accord a introduit la notion de « normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie » sur la scène publique et politique, sans pour autant en donner une définition claire. L'accord de Bruxelles a constitué un point culminant dans le dialogue entre Belgrade et Pristina. Toutefois, il a aussi exposé les limites du processus. Sa mise en œuvre, comme cela a pu être le cas pour d'autres accords conclus dans ce même cadre, demeure à ce jour au mieux partielle ; la situation globale semble stagner, du fait de multiples revers et impasses ; et les perspectives d'une solution définitive sous l'égide de l'UE ne se font guère plus encourageantes avec le temps.

Un dialogue sans objectif stratégique précis

Plusieurs raisons expliquent les résultats décevants du dialogue. Il y a tout d'abord le manque de vision stratégique derrière ce processus, lequel en est principalement venu, au fil des ans, à gérer les problèmes urgents et à contenir les crises. Ayant tendance à réagir aux événements plutôt qu'à en orienter l'évolution, le dialogue ne peut constituer à lui seul une direction stratégique claire. Aujourd'hui, il s'apparente davantage à un cadre au sein duquel de précédents accords sont renégociés sur la base de calculs court-termistes, visant à éviter que les tensions qui apparaissent ne s'enveniment et à maintenir l'UE dans son rôle de médiateur. À titre d'exemple, le dernier accord, conclu en août 2022 et présenté par l'UE comme une victoire majeure, se contente de recycler des éléments mineurs de l'accord sur la liberté de circulation signé en 2011.

Le manque de vision stratégique qui pèse sur le dialogue est indissociable de la croyance qui domine dans l'UE selon laquelle les petites avancées dans le processus finiront par mener à de grands accomplissements. Plutôt que de développer la téléologie du dialogue, l'UE a ainsi cherché à créer un cadre de négociations qui permettrait, une fois les conditions réunies, de conclure un accord final. Elle s'est par conséquent abstenue de donner au dialogue des objectifs précis et a laissé le concept de « normalisation totale des relations entre la Serbie et le Kosovo » libre d'interprétation. En outre, l'UE a renoncé à fixer des échéances claires et à définir des étapes intermédiaires dans le processus. Ce faisant, elle a permis au Kosovo et à la Serbie de s'attarder sur des questions techniques de moindre importance, au lieu de négocier un accord final. À nouveau, les dernières tensions survenues en août 2022 illustrent les limites de cette approche. Ces tensions ont fait suite à une série d'accords conclus en 2011, 2015 et 2016, qui n'ont pas mis fin à la confrontation politique et n'ont

produit que des résultats concrets limités sur le terrain, tout en permettant à Bruxelles de rester active. Et ce, jusqu'à la prochaine crise.

Les négociations menées sous l'égide de l'UE se caractérisent également par leur manque de transparence ; les accords eux-mêmes, quand ils sont publiés, manquent de clarté et de précision. Le dernier accord, conclu en août 2022, frappe ainsi par l'absence totale de documents qui obligeraient les acteurs à rendre publiquement des comptes. En l'absence de mesures restrictives et de mécanismes qui permettraient à l'UE de sanctionner les parties lorsqu'elles violent l'esprit et les dispositions des précédents accords, le dialogue peine à assurer leur mise en œuvre et à engager une dynamique de progression.

La primauté accordée au *statu quo* par peur d'une aggravation de la situation sur le terrain est enfin confirmée par le faible poids dont dispose l'UE sur la problématique de l'adhésion, ainsi que par la lassitude à l'égard de l'élargissement qui prévaut ces dix dernières années. L'UE a vu sa crédibilité s'effondrer dans la région, et ses États membres n'ont à ce jour pas réussi à adopter une approche convergente sur une seule des questions relatives à l'adhésion. Déjà jugée politiquement faible, l'UE n'a pas confié à des hommes et des femmes politiques de haut calibre la charge de superviser le dialogue en son nom au-delà de la nécessaire gestion des questions techniques. La persistance du *statu quo* est le reflet de la faiblesse de son engagement.

Le Kosovo, entre ambitions fluctuantes et manque de préparation

Le manque de direction stratégique dont témoigne l'UE, et qui caractérise le dialogue depuis son origine, ne profite pas au Kosovo. Le pays est entré dans le dialogue assez mal préparé, en même temps qu'il développait ses institutions, et son but dans ces négociations n'a cessé de fluctuer au fil du temps. Ses principaux objectifs sont d'adhérer aux organisations internationales, en particulier les Nations unies, et d'être pleinement reconnu par l'ensemble des États membres ; à cet égard, le dialogue n'offre aucune garantie, même après achèvement du processus.

La résolution du désaccord bilatéral avec la Serbie est, de manière compréhensible, moins pressante pour le Kosovo que sa volonté de clarifier son statut international et ses perspectives d'adhésion à l'UE, deux éléments qui restent bloqués par plus d'un pays. Si la résolution du désaccord bilatéral pourrait certes favoriser la levée du blocage des processus d'adhésion à l'ONU et à l'UE, il serait cependant naïf de tabler sur un quelconque automatisme.

C'est pourquoi le Kosovo insiste vivement pour que les États-Unis jouent un rôle plus important dans le dialogue, espérant que l'engagement de Washington rééquilibre les pouvoirs et rapproche le pays de ses objectifs stratégiques. Cette insistance reflète également la crainte du Kosovo que le dialogue, dirigé par le Slovaque Miroslav Lajčák et l'Espagnol Josep Borrell, n'accentue l'asymétrie de positions entre le Kosovo et la Serbie dans les négociations. Les deux diplomates européens ont en effet chacun été ministre des Affaires étrangères d'un pays qui s'oppose à la reconnaissance du Kosovo.

Au niveau interne, le dialogue a aussi favorisé de multiples crises politiques dans le pays. Ses réussites et ses échecs dominent les questions proprement nationales en période d'élection et nourrissent l'instabilité politique : cinq gouvernements se sont succédé en l'espace de sept ans. Les piètres résultats atteints dans le cadre de ce dialogue ont en outre créé un espace de contestation croissant de sa raison d'être. Une étude menée en juin 2022 par le Centre kosovar d'études sur la sécurité révèle que 61 % des citoyens du Kosovo interrogés sont déçus par le dialogue et les progrès réalisés dans son cadre (même si 92 % d'entre eux soutiennent toujours l'intégration à l'UE). Il n'est donc pas étonnant que le nouveau Premier ministre Albin Kurti, élu en 2021 avec un discours critiquant sévèrement le dialogue, ait au contraire promis de se concentrer sur les réformes nationales et l'emploi, d'appliquer unilatéralement la réciprocité dans les relations entre le Kosovo et la Serbie, et de modifier les anciens accords jugés préjudiciables à la souveraineté du Kosovo.

Défiance serbe et intérêt minime à résoudre le problème

Pour Aleksandar Vučić, qui dirige la Serbie sans opposition depuis près de dix ans, le dialogue a été une aubaine. Il lui a tout d'abord permis d'asseoir sa position de défenseur des intérêts serbes dans la région. Le président serbe est l'unique représentant de la Serbie dans les négociations menées à Bruxelles sur les droits des Serbes du Kosovo et la gouvernance locale dans la partie nord du Kosovo, mais ses objectifs politiques ne sont pas seulement la défense des intérêts des Serbes résidant au Kosovo. Le président se sert au contraire de cette question pour consolider sa place sur la scène politique nationale et renforcer son image de chevalier blanc défenseur des intérêts serbes, au Kosovo et partout ailleurs. En période d'élection, il utilise cette image pour disqualifier les leaders de l'opposition et les critiques du régime. Dans la région, cette question vient appuyer le discours révisionniste ethno-nationaliste promu par Belgrade sous l'étendard du *srpski set* (monde serbe).

Ce n'est pas tout. Le dialogue crée également un levier contre l'UE sur la question de l'adhésion de la Serbie, d'une manière inattendue. En principe, le pays devrait être incité à résoudre le problème kosovar car ce dernier influe sur son processus d'adhésion (tel qu'exposé dans le chapitre 35) : des avancées sur la première question devraient être récompensées par des avancées sur la seconde. Mais ce raisonnement pèche. En fait, l'intérêt de la Serbie à résoudre le problème de la contestation de l'État du Kosovo est par défaut minime, puisque contrairement à celle du Kosovo, la souveraineté de la Serbie n'est pas remise en question au niveau international. Ainsi, pour le président serbe Aleksandar Vučić, le *statu quo* au sein même du dialogue est ce qu'il y a de plus profitable sur le plan politique. Les efforts engagés par l'UE pour peser sur les calculs coûts-avantages de la Serbie en rattachant, non sans ambiguïté, ses perspectives d'adhésion à la résolution du désaccord (et non à la reconnaissance explicite) ne permettent donc pas de faire une vraie différence, notamment en raison de l'attitude ambivalente de la Serbie à l'égard de son adhésion à l'UE. En juin 2022, une enquête Demostat a révélé que seuls 34 % des Serbes interrogés soutenaient l'adhésion de leur pays à l'UE ; 51 % voteraient non à un référendum sur la question ; et seulement 17 % considéreraient que des concessions devaient être faites au Kosovo afin d'augmenter les chances d'adhésion de la Serbie.

Le dilemme, pour l'UE, est sans précédent. Tandis que le dialogue lie le sort européen et international du Kosovo aux calculs utilitaristes de la Serbie, la carotte tendue par l'UE à la Serbie sous la forme de la promesse d'une future adhésion ne fait que renforcer le pouvoir de négociation du président Vučić et son emprise autoritaire. Ce qui crée l'illusion néfaste qu'il est le seul partenaire du dialogue à disposer du pouvoir politique nécessaire pour agir ; et, ce faisant, favorise une certaine indulgence de l'UE à l'égard du recul démocratique de la Serbie, de son désalignement diplomatique et de sa relation privilégiée avec la Russie.

La porte d'entrée de la Russie dans les Balkans

La Serbie et la Russie ont chacune intérêt à maintenir le problème du Kosovo sur l'agenda politique de l'UE tout en empêchant sa résolution effective. Côté serbe, le soutien de la Russie au Conseil de sécurité des Nations unies représente une garantie fiable que le *statu quo* pourra être maintenu. Il permet à Belgrade de se positionner dans le dialogue comme partie disposant d'un droit de veto par procuration, et lui confère ainsi *de facto* un avantage sur le Kosovo. Dans ce contexte, et en l'absence d'une position forte sur la question ainsi que d'une politique d'adhésion crédible, la capacité d'influence de l'UE fait considérablement défaut. Elle ne peut ni rétablir l'équilibre dans les négociations, ni cacher sa propre vulnérabilité.

Côté russe, la persistance du problème permet à Moscou de continuer à s'immiscer dans les affaires européennes tout en cultivant un lien étroit avec la Serbie. Les deux pays ont noué un partenariat stratégique en 2009 suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo, après que Belgrade a concédé à Moscou l'adoption d'une doctrine de neutralité militaire. En 2013, le partenariat stratégique a été étendu aux affaires géostratégiques et à la coopération en matière de défense, la Serbie rejoignant même l'Organisation du traité de sécurité collective contrôlée par Moscou, en qualité d'observateur. Depuis, la Serbie a participé à plusieurs exercices militaires aux côtés de la Russie et de la Biélorussie. Elle a aussi acquis divers systèmes d'armement russes (allant des avions de chasse aux missiles guidés), en dépit de la levée de boucliers internationale et des sanctions européennes consécutives à l'annexion illégale de la Crimée en 2014.

Sous la présidence d'Aleksandar Vučić, la Serbie a également développé de forts liens politiques avec le parti au pouvoir en Russie et a généreusement relayé la propagande anti-occidentale russe à travers son « monde serbe ». Son discours fustige l'hégémonie et la dépravation de

La Russie ne soutient pas la Serbie à l'ONU sans contreparties

l'Occident, la partialité et l'hypocrisie de l'UE, l'agressivité de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et des États-Unis, insistant sur l'humiliation des Serbes et l'instabilité dans les Balkans occidentaux. Résultat :

Vladimir Poutine demeure une personnalité très populaire en Serbie (auprès de 45 % des Serbes d'après l'enquête Demostat de juin 2022), tandis que les États-Unis et l'OTAN sont largement tenus pour responsables de la guerre en Ukraine par une majorité de Serbes interrogés (mars 2022).

Si la Russie soutient la Serbie contre le Kosovo au Conseil de sécurité de l'ONU, elle ne le fait pas sans contreparties. En retour, la politique étrangère serbe adopte une ligne spécifique qui protège la Russie et ses alliés contre les critiques, qu'il s'agisse des violations des droits de l'homme, des libertés politiques ou, plus récemment avec l'invasion de l'Ukraine, des conventions européennes et du droit international. De même, depuis le début du conflit, la Serbie refuse de s'aligner sur les sanctions imposées par l'UE à la Russie, et ce en dépit de ses obligations contractuelles en tant que pays candidat. Le rapport de suivi de l'élargissement émis par la Commission européenne en octobre 2022 souligne explicitement le recul de la Serbie sur cette question. En fait, la coopération entre Belgrade et Moscou s'est même intensifiée ces derniers mois, par exemple concernant la coordination en matière d'énergie et de politique étrangère, ainsi que le maintien de visites au sommet. La dépendance de la Serbie vis-à-vis de la Russie, renforcée par la question du

Kosovo, ouvre une brèche dans les projets d'autonomie stratégique de l'UE. Sous sa forme actuelle, le dialogue ne permet pas de la colmater.

La politique d'adhésion de l'UE n'est pas une panacée

À l'origine, les experts européens espéraient que la politique d'adhésion de l'UE lui servirait de levier stratégique dans le dialogue Belgrade-Pristina qu'elle supervise. Ils avaient placé leurs espoirs dans le pouvoir de transformation dont s'enorgueillissait l'UE dans les années 2000, alors même que peu d'éléments attestaient des prouesses de Bruxelles face à ce type de problèmes. Au contraire, l'expérience montrait – au moins dans les cas de la Macédoine du Nord contre la Grèce et de la Croatie contre la Slovénie – que les désaccords bilatéraux n'évoluaient pas beaucoup sous l'égide de l'UE. Ces désaccords avaient leur propre logique de négociation, qui tendait à placer les intérêts nationaux au premier plan et l'intégration européenne au second. L'UE a cru que sa politique d'adhésion, axée sur la motivation des candidats à devenir membres et sur les critères de Copenhague, permettrait de contenir le nationalisme, de favoriser la réconciliation et pousserait les parties à régler leurs différends dans un esprit de bon voisinage. C'était là en grande partie un vœu pieux.

En Serbie, le dialogue et la sécurisation des relations avec le Kosovo ont été instrumentalisés pour occulter l'importance de la démocratisation et des réformes intérieures. Pour maintenir la stabilité et garder Aleksandar Vučić à la table des négociations, l'UE a accepté de fermer les yeux sur le recul démocratique de la Serbie. Au Kosovo, le dialogue n'a toujours pas précisé les conditions qui permettraient un rapprochement du pays avec l'UE, et encore moins son adhésion. La stratégie d'élargissement de 2018 prévoit seulement que le Kosovo « avancera sur la voie européenne lorsque les circonstances objectives le permettront », c'est-à-dire lorsque seront remplies des conditions qui relèvent davantage de l'acceptation par la Serbie du statut international du Kosovo que du respect des critères de Copenhague.

Dans une perspective plus large, le dialogue, au lieu de se trouver renforcé par les promesses de l'UE, pâtit de la fatigue de l'élargissement et des impasses successives rencontrées par les pays voisins dans leur processus d'adhésion à l'UE. Le cas de la Macédoine du Nord – qui a changé de nom après l'accord de Prespa conclu avec la Grèce en 2018, avant d'être à nouveau bloquée par la France suite à une réforme de la politique d'adhésion, puis par la Bulgarie sur des questions historiographiques et identitaires qui n'avaient rien à voir avec le processus d'adhésion – a envoyé un très mauvais signal, selon lequel les compromis sur les questions bilatérales

ne sont pas récompensés. La dynamique de renforcement mutuel que les experts européens pensaient impulser il y a 15 ans, lorsqu'ils ont lié le dialogue à la politique d'adhésion de l'UE, s'est transformée en cercle vicieux, les défauts de la seconde se répercutant sur le premier.

L'alignement sur le statut du Kosovo : une question d'autonomie stratégique européenne

Suite à sa déclaration d'indépendance, le Kosovo a dû affronter d'immenses obstacles dans ses relations avec l'UE et ses voisins des Balkans occidentaux en vue d'intégrer la famille européenne. Aux Nations unies, et faute d'unité entre ses États membres, l'UE est tenue par le principe de « neutralité statutaire », imposé par la Russie et la Serbie après l'échec du plan Ahtisaari en 2008. Depuis, l'UE n'a pas cherché à revenir sur ce principe et c'est en vertu de ce dernier que la mission EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo), la plus grande mission civile jamais déployée par l'UE, est présente au Kosovo. De même, le Kosovo a été autorisé à rejoindre les initiatives régionales européennes (processus de Berlin, Conseil de coopération régionale, etc.) uniquement à la condition qu'une note de bas de page fasse explicitement référence à son statut contesté (« accord de l'astérisque » de 2012). Concernant le processus d'adhésion, le Kosovo n'a pu proposer et conclure un accord de stabilisation et d'association qu'en bricolant des solutions juridiques contournant l'opposition de principe des cinq pays européens qui lui refusent la reconnaissance. Si ce bricolage juridique a permis d'obtenir certains résultats pratiques, sa portée reste limitée.

Le fait que cinq États membres refusent de reconnaître l'indépendance du Kosovo entrave considérablement la capacité de l'UE à promouvoir sa pleine intégration dans la famille européenne. La position de principe de ces États sur la question a peu à voir avec le Kosovo lui-même. Elle trouve principalement son origine dans les craintes internes suscitées par les mouvements séparatistes. Parmi les cinq pays qui ne reconnaissent pas le Kosovo, les plus farouches opposants sont Chypre, qui a perdu le contrôle de la partie nord de son territoire, et l'Espagne, en raison du séparatisme catalan. Les deux pays n'entretiennent aucune relation avec le Kosovo et se sont systématiquement opposés à toute inflexion de l'approche européenne pouvant impliquer une forme de reconnaissance. En revanche, la Slovaquie a assoupli sa position au cours des dix dernières années – alors même que le pays reste concerné par des problèmes de minorités au niveau national – et a, par exemple, renforcé sa coopération technique avec Pristina. Quant à la Roumanie, elle reste sur sa position « ni blocage, ni ouverture ». La Grèce a été la première à coopérer largement et à engager des discussions politiques. Des relations ont été établies au niveau

des ministères des Affaires étrangères, médiatisées par le Bureau de liaison grec à Pristina et le Bureau de liaison du Kosovo à Athènes (ouvert en 2018). La Grèce est aujourd'hui très proche d'une reconnaissance *de facto*.

Cette incapacité des États membres à adopter une position commune ferme sur la reconnaissance du Kosovo au niveau européen n'est pas seulement problématique pour le Kosovo et sa relation avec l'UE. Dans le nouveau contexte géopolitique, elle limite aussi la capacité de l'UE à agir de manière autonome vis-à-vis de la Serbie et de la Russie, par exemple en rééquilibrant stratégiquement les relations avec le Kosovo. En effet, le refus de la Serbie de s'aligner sur les sanctions de l'UE et son lien particulier avec la Russie contrastent fortement avec l'attitude résolue du Kosovo à poursuivre une orientation euro-atlantique. Le bilan alarmant de la Serbie sous le régime autoritaire d'Aleksandar Vučić tranche également avec les importants progrès réalisés par le Kosovo ces dernières années. Pourtant, les perspectives d'adhésion de la Serbie à l'UE restent à ce jour moins incertaines que celles du Kosovo. Sanctionner la Serbie dans son ensemble, au lieu de cibler son président en particulier, pourrait ici s'avérer contre-productif. Mais ouvrir la voie de l'UE au Kosovo pourrait bien envoyer un message plus efficace aux forces anti-occidentales, dans les Balkans et au-delà. Ce n'est qu'en faisant front sur la question de la reconnaissance que les États membres pourront relever ce défi.

Des États membres de l'UE divisés sur la reconnaissance du Kosovo

* * *

Le problème de la contestation de l'État du Kosovo mobilise Bruxelles depuis désormais plus de dix ans, sans qu'aucune résolution ne se profile à l'horizon. Le dialogue arbitré par l'UE a permis d'éviter que la situation ne s'aggrave, mais il est utilisé de manière triviale et manque d'une vraie direction politique. Pâtissant d'un manque de crédibilité, la politique d'adhésion de l'UE ne constitue pas un complément satisfaisant au dialogue. Dans le nouveau contexte politique, il est plus nécessaire que jamais de repenser l'approche de l'UE sur cette question, d'autant que la Serbie continue de s'égarer et que la Russie imprime de plus en plus sa marque sur le « monde serbe » d'Aleksandar Vučić.

La France et l'Allemagne ont déjà infléchi l'approche de l'UE en lançant en 2019 un dialogue intergouvernemental sur le différend Serbie-Kosovo. L'engagement diplomatique de ces deux piliers du projet européen est essentiel pour doter les négociations du pouvoir d'influence nécessaire afin d'atteindre une solution définitive. Cette voie minilatérale, qui

implique des rencontres au sommet, est un complément essentiel à la dimension technique du dialogue, axée sur la gestion des conflits à court terme. Paris et Berlin doivent continuer à renforcer leur engagement diplomatique et examiner des solutions concrètes et applicables, moins fondées sur le pragmatisme et davantage sur des principes (en particulier conformes aux conclusions de la commission Badinter). La dernière proposition soumise par les deux pays à Belgrade et Pristina constitue un premier pas dans cette direction.

Parallèlement, la France et l'Allemagne, avec le soutien d'autres États membres, doivent aborder le problème de la contestation de l'État du Kosovo tel qu'il est : un défi interne à l'autonomie stratégique européenne. Plutôt que d'attendre un hypothétique accord entre la Serbie et le Kosovo, les États membres doivent faire front et adopter une position commune concrète sur la question. Cela est d'autant plus important dans le contexte actuel. Pour accélérer le processus, Paris, Berlin et les autres capitales doivent engager un dialogue interne entre tous les États membres, ceux qui ont reconnu le Kosovo et les autres. Des garanties sont imaginables pour apaiser les inquiétudes nationales sur les tentations séparatistes et d'autres menaces hybrides que la Russie alimenterait bien volontiers. Une reconnaissance commune du Kosovo enverrait un message stratégique signalant l'ambition de l'UE de jouer un rôle d'acteur international.

Chaque pas dans cette direction permettrait à l'UE d'accroître son influence sur la Serbie. Plutôt que de sanctionner collectivement les Serbes, il serait stratégique pour l'UE de développer ses relations avec le Kosovo et de montrer clairement à la Serbie que les réformes, le progrès et l'alignement euro-atlantique sont payants. Le Kosovo est précisément l'allié dont l'UE a besoin dans la région pour progresser dans sa quête d'autonomie stratégique. Les prochains mois seront décisifs. Afin d'appuyer la vision stratégique de l'UE, la France, l'Allemagne et les autres États membres doivent soutenir explicitement le Kosovo dans son projet de soumettre officiellement sa demande d'adhésion à l'UE d'ici la fin de l'année. C'est le moment ou jamais de se montrer à la hauteur du défi de la contestation de l'État du Kosovo.



Most clés

Kosovo
Serbie
Union européenne
Politique d'élargissement