

Serbie et Kosovo: tensions au cœur des Balkans

Malgré plusieurs efforts de rapprochement, la Serbie et le Kosovo sont encore loin d'avoir trouvé un équilibre viable. Cette situation bloque toute perspective d'intégration à part entière de ces pays dans les structures européennes.

Par Andrej Marković et Jeronim Perović

La Serbie ne reconnaît toujours pas la déclaration d'indépendance du Kosovo, prononcée en 2008. Parmi les États membres de l'UE, l'Espagne, la Grèce, la Slovaquie, Chypre et la Roumanie ont fait le même choix, craignant qu'une reconnaissance crée un précédent problématique vis-à-vis de leurs propres minorités. Le Kosovo se voit ainsi privé de l'intégration dans l'UE à laquelle il aspire. Quant à la Serbie, Bruxelles lui a également spécifié que la normalisation des relations avec le Kosovo était une condition pour l'adhésion à l'UE.

Quelques tentatives de rapprochement ont eu lieu entre la Serbie et le Kosovo ces dernières années. Depuis 2011, les deux parties négocient par l'entremise de l'UE, dont les deux pays des Balkans souhaiteraient devenir membres. Le Kosovo et la Serbie ont conclu en 2013 l'«accord de Bruxelles», qui devait notamment régler l'intégration de la minorité serbe dans les institutions kosovares. Par la suite, d'autres accords ont été trouvés, mais rarement appliqués, et les deux pays ont connu d'autres périodes de crise.

Du point de vue de Bruxelles, les Balkans occidentaux sont perçus comme une zone à fort risque de conflit qu'il convient de pacifier durablement. La présence croissante de la Russie et de la Chine, qui misent toutes deux sur la Serbie et soutiennent le choix de Belgrade de ne pas reconnaître le Kosovo,



Le président serbe Aleksandar Vučić et le Premier ministre kosovar Albin Kurti, en février 2023, lors de pourparlers parrainés par l'UE à Bruxelles. *Johanna Geron/Reuters*

est ainsi considérée avec circonspection. Dans ce contexte marqué par la guerre entre la Russie et l'Ukraine et les tensions entre la Russie et l'Occident, l'UE et les États-Unis ont entrepris des efforts pour désamorcer le conflit entre la Serbie et le Kosovo.

Un nouvel accord, fondé sur les engagements antérieurs, a été négocié au printemps 2023 sous les auspices de Bruxelles et Washington. La Serbie doit ainsi recon-

naître *de facto* le Kosovo en tant qu'État et renoncer à son droit de représentation internationale, ce qui devrait faciliter la reconnaissance du pays par les cinq États membres de l'UE qui ne l'ont pas encore fait. De son côté, Pristina doit accorder des droits d'autogestion à la minorité serbe vivant au Kosovo. En plus de répondre à une demande centrale de la Serbie, cette démarche devrait faire avancer l'intégration de la population serbe du Kosovo. On peut

toutefois se demander si cette dernière tentative sera plus fructueuse que les précédentes. Jusqu'à présent, en effet, les deux parties ont peiné à mettre en œuvre les accords conclus.

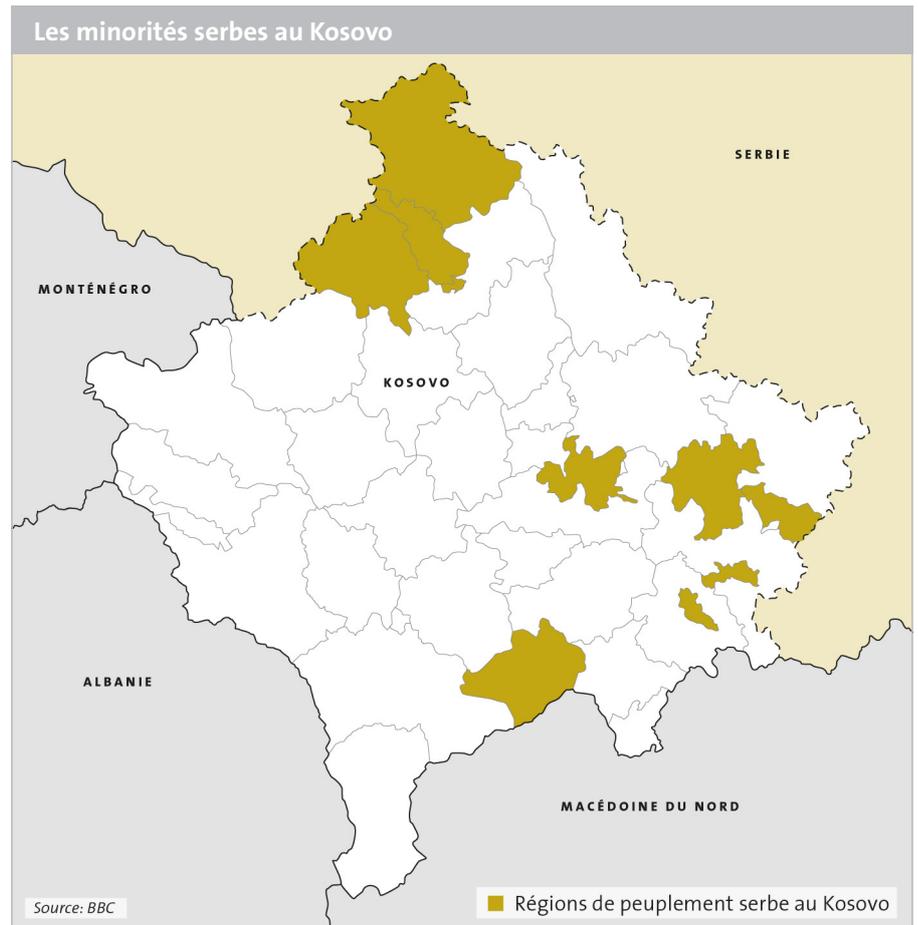
Contexte

Les relations entre le Kosovo et la Serbie restent marquées par un passé non résolu. En réaction à la lutte armée pour l'indépendance menée par l'Armée de libération du Kosovo (UÇK), Belgrade a intensifié en 1998-99 sa politique de répression envers la majorité albanaise vivant au Kosovo. Des centaines de milliers d'Albanaises et Albanais ont été expulsés du Kosovo. Les meurtres à leur encontre se sont comptés par milliers. À la suite de ces exactions, de hauts responsables de l'État et de l'armée serbes ont été reconnus coupables de crime contre l'humanité par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à La Haye. Cette guerre, qui a coûté la vie à plus de 10 000 personnes, s'est achevée après trois mois de bombardement de la Serbie par l'OTAN. Belgrade a dû céder. Le Kosovo a été placé sous administration civile de l'ONU et une force internationale de maintien de la paix dirigée par les pays de l'OTAN (KFOR) a été envoyée sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Malgré la présence internationale, environ cent mille Serbes ont quitté le Kosovo à la fin de la guerre et dans les années qui ont suivi, craignant ou fuyant des exactions, ou estimant qu'il n'y avait plus d'intérêt à vivre au Kosovo, leurs privilèges d'antan ayant disparu. En outre, de nouveaux dirigeants donnaient le ton au Kosovo. Parmi eux figuraient d'anciens hauts respon-

Les relations entre le Kosovo et la Serbie restent marquées par un passé non résolu.

sables de l'UÇK, qui avaient gagné le respect général pendant la guerre et s'étaient posés en garants de la stabilité auprès des forces internationales sur place. Ils ont ouvert la voie de l'indépendance du pays, avec l'aide de la KFOR dont l'effectif s'est entretenu réduit à 3 700 personnes. En tant que garante de la sécurité militaire, la KFOR contribue à la stabilité du Kosovo, condition essentielle à la réussite des négociations en cours avec la Serbie.

Si, jusqu'à présent, la paix a pu être préservée dans une large mesure, les problèmes de fond ne sont toujours pas résolus. Chaque partie s'en tient à son interprétation du passé. La Serbie refuse globalement de recon-



naître sa culpabilité historique. Le mécontentement d'avoir perdu un territoire considéré par beaucoup comme le berceau médiéval de l'État-nation serbe domine dans les esprits. Au Kosovo, la priorité est la constitution d'une nation kosovaro-albanaise dont la réussite laisse peu de place pour entendre l'histoire des victimes. Le traitement juridique par les tribunaux internationaux est critiqué dans les deux pays, chacun l'estimant biaisé en faveur de l'autre partie. Ces attitudes empêchent d'éclaircir le sort de plus de 1 500 personnes toujours portées disparues et compliquent la discussion sur l'indemnisation des victimes de la guerre.

Le Kosovo occupe une place majeure dans le sentiment national collectif serbe. Par conséquent, la reconnaissance *de facto* de son indépendance représente un risque politique non négligeable pour la Serbie. Même le président Aleksandar Vučić, homme fort de l'État serbe depuis plus de dix ans, doit tenir compte de cet état de fait. Bien que disposant d'un grand pouvoir,

d'une large majorité parlementaire et d'un contrôle certain sur de vastes pans des médias, il reste tributaire du soutien des forces conservatrices. La cohésion de son parti, composé d'une coalition d'intérêts hétérogènes, tient aux victoires électorales que lui assure son immense popularité. Une politique impopulaire vis-à-vis du Kosovo mettrait ce *statu quo* à rude épreuve. Dans le même temps, les relations non résolues avec le Kosovo présentent aussi des avantages pour Aleksandar Vučić: tant que les capitales occidentales le croient capable, en raison de son pouvoir, de défendre un accord en Serbie, les reproches de déficits démocratiques adressés au pays restent globalement sans conséquences.

Contrairement à la Serbie, différentes coalitions se sont succédé à la tête du Kosovo au cours des dix dernières années. Mais les négociations ont été ardues pour toutes, car la question des concessions à la Serbie continue de se poser. Et celle-ci s'avère particulièrement épineuse pour Albin Kurti, le Premier ministre actuel. Par le passé, ce dernier s'est fait un nom grâce à son combat

acharné en faveur des intérêts nationaux et a promis à son électorat de se montrer dur dans la conduite des négociations avec la Serbie. Il est d'autant plus important de tenir cette promesse que le deuxième grand objectif du gouvernement kosovar actuel, le développement de l'État-providence, est difficile à réaliser. Mais Albin Kurti, tout comme Aleksandar Vučić, sait que la majorité de l'électorat est derrière lui. Les pays occidentaux espèrent donc que le Premier ministre kosovar pourra, lui aussi, faire accepter les accords conclus dans son pays.

La question de la minorité serbe

La question de la minorité serbe au Kosovo occupe une place centrale. La Serbie ne bougera guère sur ce dossier sans concessions. La situation actuelle est également un fardeau pour le Kosovo, au vu de l'intégration insuffisante des quelque 100 000 Serbes vivant sur son territoire. Aujourd'hui, les membres de la plus grande minorité composant ce pays de 1,8 million d'habitants sont regroupés sur des zones compactes. Un peu plus de la moitié des Serbes vivent dans différentes communes situées au sud et à

La question de la minorité serbe au Kosovo occupe une place centrale.

l'est du Kosovo. Le reste se concentre au nord, dans une région limitrophe de la Serbie. C'est principalement dans cette zone que l'intégration à l'État du Kosovo reste incomplète. Cependant, les communes du Kosovo bénéficiant d'une autonomie élargie et la Serbie y gérant ses propres institutions en parallèle, les municipalités du sud à majorité serbe s'apparentent également à des enclaves dominées par la Serbie. Dans les régions kosovares à peuplement serbe, la branche du parti gouvernemental serbe remporte près de 90 % des voix aux élections. Ces institutions serbes ne pourraient pas fonctionner sans les fonds publics versés par Belgrade, qui financent également de nombreux salaires de la minorité serbe.

Le Kosovo accorde des droits élargis aux minorités, qu'il s'est engagé vis-à-vis des puissances occidentales à respecter lors de son accession à l'indépendance. Les modalités de l'intégration dans la communauté kosovare, le retour des personnes qui ont fui le pays et les futures relations entre la minorité serbe du Kosovo et la Serbie restent toutefois des défis à résoudre. Les négociations entre le Kosovo et la Serbie portent donc également sur les droits de cette minorité à l'autonomie. La situation

de l'Église orthodoxe serbe est aussi à éclaircir, de même que le sort de ses monuments culturels médiévaux, qui revêtent une grande importance identitaire et dont les Serbes ont averti qu'ils n'accepteraient pas l'appropriation ni la détérioration. Des voix se sont ainsi élevées pour réclamer un statut spécial pour l'Église.

Du côté du Kosovo, les préoccupations de la Serbie font craindre que Belgrade s'emploie à saper l'État kosovar. Dans ce contexte, il est d'autant plus difficile pour Pristina de céder aux demandes de droits à l'autonomie pour la minorité serbe. Or, du fait de cette attitude défensive, cette dernière ne souhaite pas, pour l'essentiel, être intégrée dans un État global kosovar. Au vu de tous ces défis, il est difficilement concevable que le Kosovo et la Serbie puissent parvenir à une solution viable sans soutien extérieur.

Dix ans de négociations et de crises

L'UE déploie d'importants efforts de médiation entre les deux parties depuis 2011. Elle a ainsi créé un cadre pour des discussions de haut niveau entre le Kosovo et la Serbie. En substance, ces échanges reposent de longue date sur une sorte de «donnant-donnant»: d'un côté, la reconnaissance *de facto* du Kosovo par la Serbie, de l'autre, des droits à l'autonomie pour la minorité serbe du Kosovo.

La bonne trentaine d'accords conclus, dont certains règlent des questions importantes, peuvent être considérés comme un succès. C'est à eux que l'on doit l'intégration des institutions parallèles serbes du nord du Kosovo à l'État kosovar – y compris la police, la justice et les douanes. La gestion des documents d'identité, les registres d'état civil, la création de bureaux de liaison dans les deux pays ou les questions liées aux télécommunications comptent également parmi les aspects réglés.

Cependant, de nombreux arrangements n'ont été que partiellement mis en œuvre, voire ignorés. Ainsi, la création d'une association des municipalités à majorité serbe, à laquelle devaient être transférés certains droits d'autogestion, a fait l'objet d'un accord dès 2013. Depuis que la Cour constitutionnelle du Kosovo a jugé en 2015 que cette association des municipalités n'était pas anticonstitutionnelle en soi, mais que certains principes de mise en œuvre l'étaient, la concrétisation de cette association impopulaire au Kosovo n'a guère progressé.

Présence de la Suisse au Kosovo

La Suisse entretient une diversité de liens avec le Kosovo et s'engage de longue date dans ce pays des Balkans. Ainsi, l'armée suisse participe depuis 1999 à la KFOR avec un contingent maximal de 195 personnes, la SWISSCOY. La mise à disposition de deux hélicoptères de transport constitue une contribution précieuse dans le cadre de ce déploiement. La Suisse est également présente dans le domaine de la coopération au développement et met l'accent sur les thématiques de la gouvernance démocratique, du développement durable, du changement climatique, des services de santé et de l'approvisionnement en eau. Compte tenu des difficultés rencontrées par les grandes puissances pour négocier un accord entre le Kosovo et la Serbie, la politique menée jusqu'à présent par la Suisse est en accord avec ses possibilités d'action. Dans le contexte actuel des négociations, elle pourrait, si nécessaire, soutenir en toute transparence les acteurs du processus en apportant ses connaissances institutionnelles sur les questions liées à l'autonomie des collectivités locales.

La difficulté d'appliquer les modalités convenues tient à leur importance. Il s'agit de revendications centrales qui exercent aussi une grande influence sur les positions de négociation des deux États. Des questions aux conséquences majeures, telles que le sort des anciennes propriétés publiques communes, restent encore à éclaircir. Cette situation complique la conclusion d'accords viables impliquant des concessions de taille.

Dans tous les cas, les relations entre la Serbie et le Kosovo demeurent conflictuelles. La négation de l'État kosovar constitue l'un des principaux objectifs de la Serbie en matière de politique étrangère. Belgrade a même réussi à obtenir que certains pays du Sud retirent leur reconnaissance du Kosovo. Invoquant des discriminations serbes à l'encontre des exportations kosovares, le Kosovo a alors imposé en 2018 des surtaxes douanières conséquentes sur les marchandises importées de Serbie. La Serbie a alors suspendu temporairement le dialogue. Il a fallu que les États-Unis exercent une pression insistante pour que le Kosovo lève ces droits de douane en 2020.

C'est sans doute dans le nord du Kosovo que sont survenus en 2022 les problèmes les plus graves. Dans cette zone tiraillée depuis des années entre le Kosovo et la Serbie, les deux parties tentent autant que possible d'imposer leurs revendications de

souveraineté. Lorsque le Kosovo a commencé à introduire des plaques d'immatriculation kosovares, comme convenu de longue date, une vague de mécontentement est montée dans la région. Plusieurs blocages de routes ont été organisés, avec la participation d'acteurs étatiques serbes. Le Kosovo a renforcé la présence d'unités spéciales de police impopulaires dans le nord du Kosovo, ce qui a conduit la Serbie à déployer l'armée à la frontière.

S'il n'a jamais été question de conflit armé ouvert, le différend a entraîné des conséquences politiques: en novembre 2022, les Serbes vivant au Kosovo se sont collective-

Il est difficilement concevable que le Kosovo et la Serbie puissent parvenir à une solution viable sans soutien extérieur.

ment retirés des institutions du nord du pays. Les élections organisées en avril 2023 pour les remplacer ont eu lieu sans la participation des Serbes. Ces événements ont fragilisé la structure institutionnelle de la région. Il reste l'espoir d'une réintégration ordonnée par Belgrade, que la Serbie conditionne toutefois à la mise en place de l'association des municipalités serbes et au retrait des unités spéciales de la police kosovare.

Des négociations se sont déroulées en parallèle, marquées par un engagement accru de Washington et Bruxelles. Un nouvel accord prévoyant la mise en œuvre des dispositions précédemment convenues a été conclu au printemps 2023. La Serbie a promis de ne plus entraver les efforts d'adhésion du Kosovo aux instances internationales. Le Kosovo, pour sa part, a renouvelé son engagement à mettre en place l'association des municipalités. Cependant, le Kosovo et la Serbie ne sont pas parvenus à s'entendre sur les modalités précises de mise en œuvre, ce qui pèse lourd sur le processus. Compte tenu des difficultés d'appli-

cation évoquées précédemment, ce processus est tributaire de mesures de confiance. Sans elles, la dynamique actuelle risque de perdurer.

Le moteur susceptible de faire avancer la mise en œuvre des accords serait, pour l'heure, le processus d'adhésion à l'UE. Or, la démarche a perdu une grande partie de sa crédibilité, ni le Kosovo ni la Serbie n'ayant de perspectives concrètes d'intégrer l'Union. L'UE pourrait également faire pression en retenant des fonds. Elle s'abstient toutefois, à juste titre, de recourir à cette solution, car elle irait à l'encontre de l'objectif consistant à renforcer l'intégration des Balkans occidentaux. S'agissant de la Serbie, Bruxelles se trouve en concurrence avec la Chine et la Russie, dont la présence dans les Balkans occidentaux dépend fortement du partenariat avec Belgrade. De son côté, la Serbie déclare que son objectif est l'adhésion à l'UE, mais s'attache en parallèle à entretenir de bonnes relations avec Pékin et Moscou. Elle ne participe pas au régime de sanctions occidentales contre la Russie, bénéficie de crédits chinois et d'énergies russes, et compte sur le soutien de ces deux membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU sur la question du Kosovo. Dans cette dynamique géopolitique complexe, Bruxelles et Washington mènent une politique prudente, préférant les incitations aux pressions franches.

Perspectives

En l'absence de meilleure solution, l'UE poursuivra probablement l'approche actuelle, également soutenue par les États-Unis. Bruxelles et Washington souhaitent réaliser des percées d'ici 2024, et ont de plus grandes chances d'y parvenir que par le passé. En effet, la position de négociation de la Serbie s'est détériorée. La réponse occidentale à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 et une attitude plus axée sur la confrontation face à la Chine ont rétréci la marge de manœuvre de Belgrade en ma-

tière de politique étrangère. La Serbie subit une pression accrue pour aligner sa politique étrangère sur celle de l'UE, son principal partenaire économique. Pour éviter toute confrontation avec Bruxelles, la Serbie pourrait céder du terrain sur son droit de représentation internationale vis-à-vis du Kosovo. La pression exercée sur le Kosovo augmente également. Les États-Unis ont ainsi déclaré que leur contribution au processus de normalisation consistait à garantir la mise en place de l'association des municipalités.

Pour chacune des parties, la suite du processus repose donc sur l'attente que les médiateurs réussissent à convaincre l'autre partie de renoncer à leurs demandes. Au vu des expériences passées, il n'est pas certain que les différents acteurs parviendront à construire une confiance suffisante pour aller de l'avant. Jusqu'à présent, les deux pays ont effectivement bien résisté à la pression internationale. On peut donc se demander si l'UE et les États-Unis ne devraient pas laisser davantage de responsabilités à la Serbie et au Kosovo. Car même si la médiation reste importante, la normalisation des relations ne pourra se faire sans un débat ouvert au sein des deux pays sur les inconvénients de rester sur leurs positions actuelles.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Andrej Marković est doctorant d'histoire à l'Université de Zurich et membre du Center for Eastern European Studies (CEES).

Jerolim Perović est professeur à l'Université de Zurich et directeur du CEES.

Cette analyse est le fruit d'une coopération stratégique entre le CSS et le CEES.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeurs: Julian Kamasa
Révision linguistique: linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

L'OTAN et l'article 5 dans le cyberspace No 324

Les ambitions spatiales de la Chine No 323

Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme No 322

Interdiction des armes biologiques et progrès scientifiques No 321

Armes autonomes et défis réglementaires No 320

LPromesses et écueils des wargames No 319

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000614699