



Belgrade-Pristina: un accord historique en perspective

par Eviola Prifti

Contre toute attente, la fumée blanche est sortie du « conclave » où se tenait le dialogue Belgrade-Pristina, facilité par l'Union européenne (UE), le 19 avril 2013 à Bruxelles. « Habemus pactum ! » tweetait Vlora Citaku, la ministre de l'intégration européenne du Kosovo. Le Premier ministre serbe Ivica Dačić, et son homologue kosovar, Hashim Thaçi, ont conclu un accord historique, sous la médiation de la Haute Représentante Catherine Ashton. Cet accord normalise pour la première fois les relations entre la Serbie et le Kosovo, quatorze ans après la fin de la guerre. Il représente également une étape décisive pour les deux parties vers l'intégration européenne. Ce compromis confirme également l'importance de l'action de l'UE, en tant que « soft power », dans la région des Balkans occidentaux.

Un pas pour s'éloigner du passé...

Depuis la fin de la guerre en 1999, de nombreuses tentatives pour normaliser les relations entre Belgrade et Pristina se sont soldées par un échec. Le dialogue facilité par l'UE a été lancé en mars 2011, trois ans après la déclaration d'indépendance du Kosovo. Au total, dix rencontres, d'intensité et de durée variables, ont été nécessaires pour parvenir à un accord en quinze points signé par les deux Premiers ministres. La Haute Représentante Ashton se souvient de leur première rencontre le 19 octobre 2012 à Bruxelles. Les deux Premiers ministres ne s'étaient jamais rencontrés auparavant. Même la première photographie officielle côte à côte était un

exercice délicat. La distance parcourue par M. Thaçi, ex-combattant de l'Armée de libération du Kosovo, et M. Dačić, ancien porte-parole de Slobodan Milošević, dépasse celle de leurs prédécesseurs.

L'accord a été validé par l'assemblée et le gouvernement du Kosovo ainsi qu'à l'unanimité par le gouvernement serbe. Il semblerait que M. Dačić bénéficie d'un consensus politique au niveau interne que n'ont pas eu ses prédécesseurs. Cela peut s'apparenter à un paradoxe dans l'histoire puisque malgré un discours nationaliste et opposé à l'origine à la normalisation des relations avec le Kosovo, M. Dačić va bien plus loin que son prédécesseur pro-européen, Boris Tadić. Les faucons d'hier seraient-ils devenus les colombes d'aujourd'hui ?

La conclusion de cet accord peut s'associer à un exercice de funambule puisqu'il repose sur un équilibre complexe dont chaque partie prenante en ressort gagnante. Bien que Belgrade ne reconnaisse pas le Kosovo en tant qu'Etat à part entière, il accepte son autorité légale sur l'intégralité de son territoire, y compris dans la partie nord du Kosovo peuplée majoritairement de Serbes. En échange, le Kosovo concède un certain degré de décentralisation et d'autonomie à l'« Association/Communauté des municipalités à majorité serbe » au nord du Kosovo. Cette Association/Communauté sera compétente pour les questions socio-économiques telles que le développement économique, l'éducation, la santé et l'urbanisme.

De plus, les deux parties sont parvenues à un compromis sur les structures judiciaires et policières au nord du Kosovo, des points extrêmement sensibles et controversés jusqu'à la dernière minute. L'accord stipule que toutes les forces de police du nord seront intégrées au sein d'une seule et même police, celle du Kosovo. Toutefois, le commandant régional de la police des quatre municipalités à majorité serbe (Mitrovica Nord, Zvečan, Zubin Potok and Leposavic) sera un Serbe du Kosovo. De la même manière, les effectifs de la police du nord du Kosovo reflèteront l'hétérogénéité ethnique de ces quatre municipalités. Quant aux autorités judiciaires, elles seront également intégrées dans le cadre légal du Kosovo. Toutefois, une section de la cour d'appel siègera à Mitrovica Nord et sera composée majoritairement de juges serbes. *Last but not least*, les deux parties consentent à ce qu'aucune d'entre elles ne bloque les progrès de l'autre sur leur chemin respectif vers l'intégration européenne.

Cet accord est également un succès pour la politique étrangère de l'UE qui conforte son statut de « *soft power* » dans la région. La réussite de ce dialogue est également due au leadership et au constant engagement de la Haute Représentante Ashton dans ce dossier. Sa méthodologie consistait à dépolitiser les négociations en mettant de côté l'épineuse question du statut du Kosovo. Les petits pas ont été préférés au grand saut. Des progrès graduels sur des questions techniques et concrètes ont conduit à terme à un accord politique sur le nord du Kosovo. Plus concrètement, cette nouvelle méthodologie repose sur la mise en évidence du problème par l'UE et la responsabilisation des deux parties prenantes. L'UE était prête à accepter tout accord qui satisfaisait Belgrade et Pristina, à condition qu'il soit en adéquation avec l'acquis de l'Union.

... un pas en avant vers l'UE?

Cet accord démontre également que la « carotte » de l'élargissement demeure un catalyseur de paix et de réformes. La normalisation des relations était un prérequis pour que Belgrade et Pristina fassent un pas en avant dans le processus d'adhésion. Suite à cet accord, la Commission a recommandé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Serbie et de lancer les pourparlers avec le Kosovo concernant l'accord d'association et de stabilisation. La réussite de ce dialogue est aussi un signal fort pour les autres pays des Balkans occidentaux qui sont invités à faire des pas similaires dans cette même direction.

A cet égard, la nouvelle méthodologie adoptée par la Haute Représentante pourrait également s'appliquer à la Bosnie-Herzégovine, qui demeure un véritable chaînon manquant dans le processus d'eupéanisation des Balkans occidentaux. Ses élites ont longtemps utilisé le manque de compromis sur la question du Kosovo comme alibi pour justifier la très faible progression des réformes internes.

‘Cet accord est également un succès pour la politique étrangère de l'UE qui conforte son statut de « *soft power* » dans la région.’

Bien que cet accord soit pour les deux parties un pas certain vers l'UE, deux questions principales demeurent sans réponse.

Malgré l'avis de la Cour de justice internationale estimant légale la déclaration d'indépendance du Kosovo, la question du statut reste officiellement ouverte. Si Pristina voit dans cet accord une reconnaissance de facto du Kosovo, de sa souveraineté et de son intégrité territoriale, la Serbie refuse de reconnaître le Kosovo en tant qu'Etat indépendant et met l'accent avant tout sur l'autonomie accordée aux Serbes du Kosovo. Cette question est également prégnante au sein de l'UE puisque cinq Etats membres (Chypre, Grèce, Espagne, Roumanie et Slovaquie) ne reconnaissent pas son indépendance. Bien que le Kosovo soit devenu membre du FMI, de la Banque mondiale et de la BERD, qu'en est-il de sa représentation dans les autres organisations internationales?

Enfin, des incertitudes demeurent quant à la mise en œuvre de cet accord sur le terrain. Des manifestations ont eu lieu à Belgrade et au nord du Kosovo pour protester contre cet accord. Après plusieurs années de blessures non cicatrisées, certaines personnes en Serbie et au Kosovo pourraient avoir des difficultés à s'adapter à cette nouvelle réalité. Mais cet accord pragmatique ouvre la voie à une nouvelle psychologie et à une nouvelle ère de coopération – voire de réconciliation – entre les deux voisins.

Eviola Prifti est chercheuse associée avec l'IESUE.

