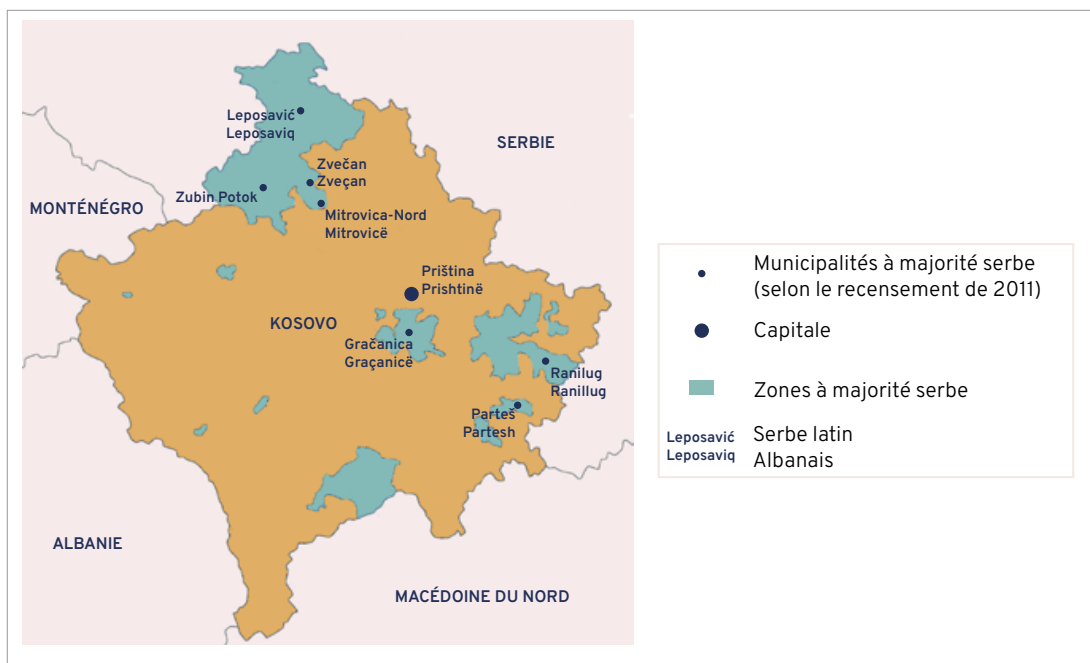


Tensions Kosovo/Serbie

Le chemin difficile vers
une normalisation des relations

I • Quelques éléments démographiques

Carte 1. Population serbe du Kosovo



Source : Benjamin Couteau & Lukáš Macek, Centre Grande Europe, Institut Jacques Delors

EUROPE DANS LE
MONDE

LES REPÈRES
JUILLET 2023

#serbie
#élargissement
#kosovo
#balkans

Benjamin Couteau
Chercheur au
Centre Grande
Europe

Lukáš Macek
Chef du Centre
Grande Europe

Tableau 1. Éléments de comparaison entre le Kosovo et la Serbie

	Kosovo	Serbie
Population (2021)	1,79 M	6,87 M
Population âgée de moins de 15 ans	24% (2020)	14,3% (2022)
Appartenance religieuse	~ 96% de musulmans	~ 85% de chrétiens orthodoxes

N.B. : Ces données sont à prendre avec précaution. Le dernier recensement au Kosovo a eu lieu en 2011, mais il a été boycotté par une bonne partie des Serbes du Kosovo. Notamment, si elles comptent légèrement plus d'Albanais que de Serbes selon les données recueillies par l'OSCE, les communes de Klokot/Klllokot, Novo Brdo/Novobërdë et Štrpce/Shtërpçë sont historiquement peuplées en majorité de Serbes et, compte-tenu du boycott du recensement de 2011, pourraient l'être encore aujourd'hui.

Tableau 2. Démographie du Kosovo

Nombre estimé de Serbes du Kosovo (OSCE)	95 964
Nombre estimé d'Albanais du Kosovo (OSCE)	1 623 839
Nombre de municipalités à majorité serbe (OSCE)	7 sur 38 (Gračanica/Graçanicë, Leposavić/Leposaviq, Mitrovica-Nord/Mitrovicë, Parteš/Partesh, Ranilug, Ranillug, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan)

Sources : Commission européenne, [Eurydice, Serbia, 1.3 Population : demographic situation, languages and religions](#) • US Department of State, [Office of international religious freedom, 2021 Report on International Religious Freedom : Serbia](#), 2 juin 2022 • US Department of State, [Office of international religious freedom, 2021 Report on International Religious Freedom : Kosovo](#), 2 juin 2022 • Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Mission au Kosovo, [Municipal profiles 2018](#), 29 janvier 2019 • Eurostat, [Enlargement countries - population statistics - Population and age structure](#).

II • Dates clés

- 1998-1999 : **guerre du Kosovo**, à laquelle le déploiement de la KFOR, la mission internationale de soutien de la paix au Kosovo menée par l'OTAN, met fin le 12 juin 1999. La résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations unies du 10 juin 1999 place le Kosovo sous administration internationale.
- 2005-2007 : **négociations infructueuses sur le statut final du Kosovo** (à l'instar de celles tenues plus tôt à Rambouillet en février-mars 1999), sous la supervision de Martti Ahtisaari, en lien d'abord avec le « groupe de contact » (USA, Royaume-Uni, France, Italie, Belgique, Russie), puis avec une « troïka » (USA, UE, Russie).
- 17 février 2008 : **déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo** vis-à-vis de la Serbie. Au sein de l'UE, le Kosovo est reconnu par 22 États membres. Aux yeux de la Serbie, il s'agit encore aujourd'hui de sa région autonome de Kosovo-et-Métochie.
- 22 juillet 2010 : la Cour internationale de justice rend un avis consultatif¹ concluant que « l'adoption de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 (...) n'a violé aucune règle applicable du droit international. »
- 2011 : lancement du **dialogue Belgrade-Pristina**, dont la facilitation par l'Union européenne est encouragée par la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 9 septembre 2010².
- 19 avril 2013 : premier accord de principe régissant la normalisation des relations (**Accord de Bruxelles**³). Toutefois, sa mise

1 Cour internationale de justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010, [Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo](#).

2 Assemblée générale des Nations Unies, AG/10980, [L'Assemblée générale prend acte de la teneur de l'avis de la CIJ sur « la conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo », 9 septembre 2010](#).

3 Accord de Bruxelles, [First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations](#), Gouvernement de la République de Serbie.

en œuvre se heurte notamment au refus du gouvernement kosovar de mettre en place une Association/Communauté des municipalités à majorité serbe (AMS).

- 2020 : **relance du dialogue sous l'égide de l'UE**⁴, visant à la conclusion d'un accord général de normalisation des relations ; en parallèle, une tentative de médiation américaine est portée par l'administration Trump⁵.
- 2022 : **retour des tensions** à la suite notamment de la décision kosovare d'interdire les plaques d'immatriculation émises par la Serbie. Les tensions débouchent en particulier sur la démission collective de parlementaires, maires, personnels judiciaires et de policiers serbes du Kosovo.
- 27 février 2023 : adhésion de principe de la Serbie et du Kosovo à la **proposition**

européenne d'accord de base en vue de la normalisation de leurs relations, initiée par la France et l'Allemagne.

- 18 mars 2023 : « **gentlemen's agreement** », **conclu à Ohrid** (Macédoine du Nord), sur la mise en œuvre de la proposition européenne.
- mai-juin 2023 : **protestations violentes** des Serbes du nord du Kosovo contre l'entrée en fonction des maires albanais élus en avril lors d'élections municipales boycottées par la majorité serbe (moins de 4% de participation) en raison de l'irrespect par Pristina de ses engagements internationaux (notamment la création de l'AMS). Des pressions de l'UE et des États-Unis (alliés clé du Kosovo) contribuent à faire accepter au premier ministre kosovar, Albin Kurti, le principe de nouvelles élections dans les municipalités contestées.

III • La proposition de l'Union européenne de 2022

- Point de départ : une proposition franco-allemande pour conclure un **accord préparant un futur accord global**, inspirée du Traité fondamental entre l'Allemagne de l'Ouest et celle de l'Est, visant à normaliser les relations entre les deux parties
- Objectif : « **développer des relations normales, de bon voisinage** » (art. 1 de la proposition)
 - Reconnaissance mutuelle des symboles et documents nationaux, incluant passeports, diplômes, cartes d'immatriculation et tampons de passeport, ainsi que de l'intégrité territoriale de chacun
 - Mise en œuvre des accords déjà conclus (dont notamment l'institution d'une AMS, condition clé du point de vue serbe)
 - Pas de reconnaissance *de jure*, mais retrait du veto serbe à l'entrée du Kosovo au sein des organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe. La **contrepartie de la part de l'UE** : aide financière et accélération du processus d'adhésion à l'UE (la Serbie étant candidate depuis 2012 et le Kosovo ayant déposé sa candidature fin 2022)

⁴ Service européen pour l'action extérieure, [Le dialogue entre Belgrade et Pristina reprend](#), 17 juillet 2020.

⁵ RTBF, « [La Maison Blanche veut débloquer l'impasse Serbie-Kosovo en misant sur l'économie](#) », 2 septembre 2020.

- **Proposition endossée par l'UE** et portée par son Haut Représentant, Josep Borrell, et le représentant spécial de l'UE pour le dialogue Belgrade-Pristina et les Balkans occidentaux, Miroslav Lajčák, recueillant

un accord verbal lors de rencontres entre le Président serbe Aleksandar Vučić, et le Premier ministre kosovar, Albin Kurti, à Bruxelles⁶ (27 février 2023) et à Ohrid⁷ (18 mars 2023)

IV • Le principal obstacle : la création d'une Association/ Communauté des Municipalités à majorité serbe du Kosovo

- **Prévue par l'Accord de Bruxelles** (paragraphe 1 à 6), la Cour constitutionnelle du Kosovo a considéré que, telle que présentée, cette Association/Communauté n'était « pas complètement en accord avec l'esprit de la Constitution », dans sa décision du 23 décembre 2015⁸. Si la Cour considère toutefois que l'Association/Communauté « est à établir », sa mise en œuvre doit « être en accord avec l'esprit de la Constitution (...) et correspondre aux standards constitutionnels ».
- Elle pourrait être compétente en matière de **développement économique, d'éducation et de santé**.
- **Son utilité et sa véritable vocation interrogent** : outil de protection de la minorité serbe (approche soutenue par l'UE) ou entité séparatiste permettant à la Serbie de peser dans les affaires intérieures du Kosovo (l'argument des dirigeants du Kosovo, évoquant une « nouvelle *Republika Srpska* » en référence à la situation en Bosnie-Herzégovine) ?
- Jusqu'ici, le **gouvernement kosovar refuse de la créer**, en tout cas pas :
 - si elle est mono-ethnique ;
 - si elle est dotée de pouvoirs exécutifs ;
 - sous ce nom ;
 - avant la reconnaissance officielle et sans réciprocité côté serbe⁹.

V • Perspectives : forces et faiblesses du fragile accord obtenu à Ohrid

- **Simple accord partiel**, en attendant un accord global, il représente toutefois une **étape significative** à joindre aux récentes avancées pour le rapprochement des six pays formant les Balkans occidentaux qui se sont engagés, dans le cadre du « Processus de Berlin », le 3 novembre 2022, à assurer la libre circulation de leurs citoyens et à reconnaître mutuellement leurs diplômes et certaines qualifications professionnelles.
- Une **reconnaissance officielle du Kosovo n'est pas à l'ordre du jour**, le sujet reste traumatisant pour les Serbes dans toutes les couches de la population¹⁰. Ceci s'ex-

⁶ Service européen pour l'action extérieure, [Belgrade-Pristina Dialogue : EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia](#), 27 février 2023, Bruxelles ; Service européen pour l'action extérieure, [Belgrade-Pristina Dialogue : Statement by High Representative Josep Borrell](#), 27 février 2023, Bruxelles.

⁷ Service européen pour l'action extérieure, [Belgrade-Pristina Dialogue : Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia](#), 18 mars 2023, Ohrid ; Service européen pour l'action extérieure, [Belgrade-Pristina Dialogue : Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti](#), 18 mars 2023, Ohrid.

⁸ Cour constitutionnelle de la République du Kosovo, [Arrêt du 23 décembre 2015 concernant l'évaluation de la compatibilité des principes contenus dans le document intitulé "Association/Communauté des municipalités à majorité serbe au Kosovo – principes généraux/éléments principaux" avec l'esprit de la Constitution, l'Article 3 \[Égalité Devant la Loi\], paragraphe 1, le Chapitre II \[Droits et Libertés Fondamentaux\] et le Chapitre III \[Droits des Communautés et de Leurs Membres\] de la Constitution de la République du Kosovo](#), Affaire N°KO130/15.

⁹ N1, « [Kosovo PM sets conditions for Community of Serb Municipalities](#) », 02 février 2023.

¹⁰ Si 75,2% des Serbes veulent une paix durable avec les Albanais du Kosovo, ils seraient tout autant à renoncer à l'adhésion à l'UE si elle impliquait une reconnaissance de l'indépendance du Kosovo : N1, [Poll shows Serbians divided over Kosovo](#), 17 août 2022.

plique par des liens étroits entre l'identité nationale serbe et le Kosovo, haut-lieu de l'orthodoxie serbe où les Serbes et leurs

alliés ont tenté de résister aux Ottomans lors de la bataille de Kosovo Polje (1389), en vain.

VI • Adhésions à l'UE :

- La route vers l'UE est encore longue pour les deux pays, et singulièrement pour le Kosovo, à ce stade seulement « candidat potentiel », qui :
 - n'est pas reconnu par 5 États membres de l'UE (Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie – essentiellement pour des raisons de politique intérieure) ;
 - souffre de problèmes d'État de droit persistants, notamment au sein de son système judiciaire, de problèmes de corruption, de crime organisé, etc. ;
 - dispose d'une économie fragile et peu développée (les transferts de fonds de la diaspora représentent 18% du PIB kosovar en 2021¹¹, le taux le plus élevé du continent, tandis que le taux d'activité des personnes en âge de travailler était de 43,9% [78,4% dans l'UE] et de seulement 18,5% chez les femmes la même année¹²¹³).
- Pour la Serbie :
 - les problèmes d'État de droit persistent également (questions de respect de l'opposition, de liberté des médias, de corruption, etc.) ;
 - est pointé du doigt le (non-)alignement sur la politique étrangère de l'UE, passé de 64% en 2021 à 45% en 2022 notamment en raison de son refus d'appliquer les sanctions de l'UE contre la Russie, pour des considérations à la fois politiques et économiques (même si la Serbie a par ailleurs voté à l'ONU pour les résolutions condamnant l'agression russe et envoi indirectement des munitions à l'Ukraine)¹⁴.
- Pourtant, des facteurs encouragent la nécessité de régler ce problème :
 - l'agression russe de l'Ukraine a ouvert une fenêtre d'opportunité pour la relance du processus d'adhésion à l'UE. Or, la normalisation des relations est une condition *sine qua non* pour l'UE.
 - l'absence de normalisation reste un facteur d'instabilité contribuant à des phénomènes négatifs :
 - exode massif des deux côtés de la frontière
 - frein au développement économique
 - terrain de jeu des influences étrangères, Russie en tête, opposée à l'indépendance du Kosovo et bloquant (avec la Chine) toute évolution en la matière au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le succès du dialogue organisé par l'UE diminuerait l'influence russe en Serbie.

¹¹ La Banque mondiale, [Envois de fonds des travailleurs et rémunérations des salariés, reçus \(% du PIB\) – Kosovo](#).

¹² Eurostat, [Enlargement countries - labour market statistics](#).

¹³ Pour plus de précisions : Commission européenne, [Kosovo 2022 Report](#), 12 octobre 2022, Bruxelles.

¹⁴ Pour plus de précisions : Commission européenne, [Serbia 2022 Report](#), 12 octobre 2022, Bruxelles.

VII • Points clés – à suivre

- Élections locales dans les municipalités à forte majorité serbe du nord du Kosovo : seront-elles organisées, dans quelles conditions, avec quelle attitude de la majorité serbe et quels résultats ?
- Association/Communauté des Municipalités à majorité serbe du Kosovo : sera-t-elle mise en place par le Kosovo, sous quelle forme et avec quelles compétences ?
- Adhésion du Kosovo aux organisations internationales : la Serbie évoluera-t-elle vers une attitude plus conciliante ?
- Du côté de l'UE, les 5 États membres qui ne reconnaissent pas le Kosovo à ce jour vont-ils faire évoluer leur position ? Quelle suite sera donnée à la candidature du Kosovo à l'adhésion à l'UE, déposée en décembre 2022 ?

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme
Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV)
de la Commission européenne sous le numéro Project
101104850 – IJD 2023.