

Et si le coup de théâtre serbe s'avérait être un coup de poker hasardeux ?

Arta Seiti | Chercheur et spécialiste des Balkans, auteur de plusieurs articles sur les conflits balkaniques, elle a effectué plusieurs travaux et études auprès de l'ENS, le Cerem et l'IPSE.

La coalition serbe vient de nous offrir un spectacle qui constitue un moment d'anthologie dans l'art du retournement. Si de tels inflexions peuvent octroyer au théâtre des instants inoubliables, convenons que transposés dans le domaine politique, ils acquièrent une résonance plus attristante. Souvenons-nous hier encore des arguments proférés avec éloquence par la Serbie semblant indiquer un point intransgressible, une ligne rouge fondée sur le refus d'accepter l'indépendance du Kosovo. Tout indiquait que la Serbie souhaitait attribuer au Nord des compétences étendues, fondées sur une large autonomie faisant référence au concept de la décentralisation. Souvenons-nous de la plateforme et de la résolution adoptée au Parlement serbe qui constituaient le cadre politique de la négociation.

Que l'ensemble des objectifs y figurant ne soient pas atteints relève d'une évidence quant au déroulement d'une négociation. Mais alors que l'échec du 9^e *round* avait été l'occasion pour la partie serbe de faire – la main sur le cœur – assaut de considérations de principe avant de se dédire d'une manière aussi spectaculaire, il convient de s'interroger sur les véritables intentions de l'exécutif serbe.

Pour le dire clairement, cette coalition qui a fait de l'adhésion à l'UE son *credo* et sa feuille de route, n'aurait-elle pas subordonné ses choix ultimes à l'obtention de la date d'ouverture des négociations ? Voilà qui expliquerait d'un jour beaucoup plus trivial les raisons de ce retournement célébré avec euphorie, comme une avancée dans le sens d'une « normalisation visible et durable ».

Bruxelles vaut bien un compromis

Car la détermination arborée il y a encore quelques jours par les dirigeants serbes a fini par s'évanouir, avec l'obtention d'une simple date. Fuite en avant des élites serbes réunies au sein de cette coalition, disions-nous dans les analyses précédentes. Nous persistons plus que jamais dans ce diagnostic à la lumière de ce nouvel épisode, certains qu'un tel coup de théâtre peut s'avérer être le plus hasardeux des coups de poker.

J'entends déjà les objections. La normalisation des relations entre Pristina et Belgrade sous l'égide de l'Union européenne consacrée par ce compromis vaut mieux qu'un climat de tension accrue qui perpétuerait les conflits régionaux. Il faudrait y voir avant toutes choses une étape décisive et fructueuse dans la pacification et la stabilisation entre gouvernements serbe et kosovar, éclairée par la perspective revendiquée d'une intégration européenne synonyme d'apaisement et de développement.

Certes, mieux vaut la négociation que le ressentiment mais la normalisation, si elle est rendue « visible » par le fait que les deux Premiers ministres aient accepté cet accord, n'en est pas pour autant automatiquement « durable ». Les conditions imposées aux minorités du Nord semblent en contradiction avec la position de principe jusqu'ici exprimée par Belgrade et *a fortiori* avec les attentes de cette population.

Qui peut garantir l'acceptation par les communautés serbes du Nord d'un texte qui cadennasse leur existence dans un dispositif marqué par la prééminence de Pristina, de ses structures institutionnelles, de son ordre juridique, de sa loi constitutionnelle ? Comment imaginer que les minorités serbes acceptent de voir les représentants de l'ordre public revêtir l'uniforme de l'« unique force de police du Kosovo », à l'instar de l'article 7 de l'accord ? Quant aux autorités judiciaires qui auront donc vocation à « dire le droit » au Nord, elles seront également intégrées à l'ordre juridictionnel du Kosovo. Et quel sera le droit civil, pénal qui s'appliquera dès lors ? N'y a-t-il pas de différences constitutives de conceptions sur le plan juridique, alors que les magistrats devraient se soumettre à l'organisation et à la conception du droit en vigueur dans l'ensemble du Kosovo ?

Certes, la représentation des minorités serbes semble acquise mais elle ne s'effectuera qu'au sein des institutions reconnaissant la loi du Kosovo comme telle.

Un compromis récusé par le Nord pourrait devenir le cauchemar de demain

L'argument invoqué par Belgrade concernant le fait que le document ne mentionne pas la reconnaissance du Kosovo comme telle, devient à cet égard totalement formel, puisque, implicitement, ce compromis accorde à Pristina, aux lois du Kosovo et à son organisation administrative, juridique et institutionnelle une primauté sur les actes pris par cette nouvelle entité. En effet, si celle-ci se voit reconnaître certaines compétences qu'elle exercera en propre, en revanche l'élargissement de ses attributions s'effectuera grâce aux délégations consenties par le truchement de l'autorité centrale. Loin d'une autonomie envisagée, l'action conduite par l'Association des communes serbes ne pourra s'exercer que dans un cadre qui consacre cette prééminence de Pristina, juridiquement et administrativement. L'ensemble des mécanismes qui encadrent l'émergence de l'Association des communes fait

expressément référence à une loi régissant l'Association des municipalités du Kosovo et la nouvelle collectivité territoriale ainsi créée se verra accorder une représentation au sein du conseil des communautés qui siègent à titre purement consultatif.

Qu'il soit prévu que le Commandant régional de Police soit un Serbe du Kosovo et que sa candidature soit proposée par les quatre maires du Nord n'empêche pas que sa nomination sera prononcée de manière effective par le ministre de l'Intérieur du Kosovo.

De la même manière, les forces de police garantes de l'ordre public au Nord du Kosovo, déjà mentionnées, appartiendront à un corps unique et seront rémunérées par le ministère de l'Intérieur ; ce qui consacre explicitement un lien de subordination hiérarchique à l'autorité centrale du Kosovo, plus facile d'ailleurs à écrire qu'à mettre en application de façon effective sur le terrain !

On objectera ici que la décentralisation va tout de même assez loin sur ce plan. Certes, mais si l'on regarde l'architecture du document s'agissant des matières régaliennes, l'Association des communes qui jouira en quelque sorte de dérogations au droit commun est inscrite totalement dans l'édifice institutionnel et constitutionnel du Kosovo. Affirmer l'existence d'une autorité centrale dans un tel document revient à reconnaître l'indépendance du Kosovo, qu'on jurait hier par tous les dieux de ne jamais accepter.

C'est bien la cohérence de cette volte-face serbe qui fait ici question. Et très logiquement la Commission semble maintenant désireuse de satisfaire à l'exigence d'agenda, une fois obtenu ce qui sera présenté par les uns comme une avancée historique et par d'autres comme un recul. Certes, il reste à Belgrade de faire entériner le document par l'Assemblée. Mais on peut imaginer que la discipline des partis majoritaires ira dans le sens de la coalition, en dépit de quelques dissidences.

La vraie partie va commencer au Nord du Kosovo, là où les minorités serbes ont entamé un mouvement de protestation et de refus de l'accord en revendiquant une assemblée de la communauté des municipalités à majorité serbe. Gageons que Belgrade aura beaucoup de mal à les convaincre de la validité de son choix et que ses rapports avec la dite minorité devraient en être significativement altérés. Convenons que jusqu'à ce jour le gouvernement du Kosovo n'a élaboré aucun projet économique cohérent pour le Nord du Kosovo demeurant ainsi tributaire des acteurs internationaux encore sur place, *EULEX*, *Otan*. Et ajoutons d'ailleurs que le texte de l'accord est muet sur les modalités du développement économique et de la fiscalité pouvant s'appliquer au Nord du Kosovo.

Les Serbes du Nord qui prétendent se doter de leurs propres organes de représentation pourraient être maintenant tentés de s'engager dans la voie d'une partition périlleuse qu'une large autonomie eût pu permettre d'éviter.

D'aucuns jugeront cette analyse quelque peu sévère et demanderont un examen plus nuancé des faits. Après la guerre de 1999, un tel accord où l'Union européenne a déployé son savoir-faire et son énergie permettrait de tracer une perspective pacificatrice de stabilité qui constituerait un changement de donne majeur.

Notre réponse face à une objection d'ordre éthique consiste à dire qu'un accord incertain quant à la mise en œuvre pourrait entraîner dans la région balkanique des effets inverses à l'intention généreuse des architectes de cet accord. Si demain l'accord ne parvenait pas à se mettre en place, au motif que les principaux intéressés, les Serbes du Nord, n'accepteraient pas un tel compromis, alors la gestion des événements sur le terrain pourrait s'avérer bien plus délicate.

L'avenir de la Serbie et de la région des Balkans est loin d'être écrit

Au-delà de ces considérations conjoncturelles, demeurent en suspens des questions plus structurelles qui concernent l'avenir de la Serbie et plus globalement de la région balkanique.

D'abord quelle est la nature actuelle des relations entre Belgrade et Moscou et quelle est l'orientation de la Russie, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de la Serbie ? D'aucuns soulignent que la visite récente du Premier ministre serbe à Moscou aurait pu être motivée par l'obtention d'un feu vert à l'égard du compromis. D'autres soulignent que Moscou, face à la demande de soutien sur le plan économique et financier, aurait témoigné d'une certaine circonspection qui aurait pu inciter les élites serbes à presser le pas en direction de l'UE.

Mais certains commentateurs croient pouvoir affirmer que l'adhésion de la Serbie à l'UE serait conforme à la volonté russe de disposer d'un allié dans la place. Méfions-nous de ce lot de spéculations fondées sur trop peu d'éléments factuels qui peuvent contribuer à instaurer un brouillage dommageable pour la compréhension des enjeux. Une chose est sûre, la politique de Moscou est tiraillée entre des tentations contradictoires : ne rien faire qui puisse déstabiliser l'UE et la zone euro entrée dans une crise longue pour préserver la santé de ses clients et ses intérêts économiques et financiers ; parier au contraire sur une désintégration possible de la zone euro qui offrirait à la Russie de nouvelles opportunités post-euro.

Pour l'heure, la ligne russe, en dépit de la crise chypriote qui a vu une montée des tensions avec l'Union européenne ne semble pas clairement fixée. S'il ne faut exclure aucune hypothèse concernant le jeu de Moscou en direction de Belgrade, rien ne permet d'affirmer que le Premier ministre serbe aurait consenti à cet accord pour complaire à Vladimir Poutine.

Au titre des certitudes, remarquons que les élites politiques serbes, regardent l'Union européenne comme un horizon salvateur au point d'accepter des concessions qu'elles se refusaient à accepter peu de temps auparavant. Ainsi l'obtention d'une

date et les possibilités d'aides économiques qui y sont associées ont inspiré le choix des dirigeants serbes, faute d'un projet de croissance économique digne de ce nom.

Il en résulte une scénarisation presque ubuesque. Un jour on affirme sa volonté de parapher « la normalisation » et le lendemain on crie haut et fort « qu'on ne reconnaîtrait jamais l'indépendance du Kosovo » pour adopter deux jours plus tard ce même accord : tout cela relève d'une théâtralité peu cohérente dont les errements risquent d'écorner la légitimité de ces élites.

Il existe à cet égard une sorte de décalage entre cette conversion à un certain européisme et l'état réel de l'Union européenne, car en admettant que les fonds de pré-adhésion constituent une bouffée d'oxygène, ceux-ci ne suffiront pas à remettre la Serbie sur le rail de la croissance ni à éradiquer le chômage de masse.

Si pour des raisons politiciennes, la coalition serbe a fait le choix d'adopter cet accord, convenons que le déficit de vision ainsi révélée laisse peu de doute quant à la pérennité d'un gouvernement dont le seul programme d'action en temps de crise se résume à l'obtention d'une date ! Mais au-delà de ces péripéties, chacun sent que les questions fondamentales ne sont ni posées, ni réglées.

La Serbie demeure-t-elle prise dans cette ambivalence constitutive d'une certaine périphérie européenne qui en l'espèce est autant tournée vers l'Ouest que vers l'Est ? N'est-ce pas la clé de compréhension de cette région qui constitue un espace spécifique susceptible de nouer certes des relations privilégiées avec l'UE, mais aussi tout autant avec d'autres acteurs extérieurs, tels que la Turquie, la Russie et la Chine.

Nul doute que ces questions stratégiques ne tarderont pas à ressurgir.