

---

## L'avenir européen de la Serbie

---

**Florent Marciacq**

*Décembre 2012*

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Le Centre franco-autrichien – un forum de réflexion sur l'Europe de demain*

Fondé en 1978 sur l'initiative de Jacques Chirac et de Bruno Kreisky, le CFA travaille au rapprochement des relations franco-autrichiennes en Europe ainsi qu'à l'élargissement de l'Union européenne par l'organisation de colloques internationaux, de séminaires bilatéraux et de petits-déjeuners débats. Les activités de recherche, de secrétariat, de rédaction et de publication du CFA bénéficient du soutien du ministère autrichien des Affaires étrangères et internationales ainsi que du ministère français des Affaires étrangères et européennes.

ÖFZ - CFA  
Salzgries 19/16  
1010 Vienne – AUTRICHE  
Tél. : +43 (0)1 533 89 27  
Fax : +43 (0)1 533 89 27 10  
Email : [office@oefz.at](mailto:office@oefz.at)  
Site Internet : [www.oefz.at](http://www.oefz.at)

Directeurs de collection : Peter Jankowitsch, Hans Stark

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-106-4

© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## Auteur

---

Florent Marciacq est chercheur associé au programme de recherche sur la gouvernance européenne à l'université du Luxembourg. Il a récemment occupé la position de chercheur en résidence au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et fait partie de la chaire de recherche en études parlementaires à la Chambre des députés du Luxembourg. Il s'associe en outre régulièrement aux travaux du Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe à Vienne ainsi qu'à ceux de la cellule de recherche Felix Kreissler de l'Académie diplomatique de Vienne. Florent Marciacq prépare une thèse de science politique en cotutelle à l'université du Luxembourg et à l'université de Vienne portant sur les processus d'eupéanisation dans les pays européens qui ne sont pas membres de l'Union européenne (UE). Ses travaux de recherche portent notamment sur la politique d'élargissement et la politique de voisinage de l'UE, la politique étrangère et de sécurité de l'UE, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les relations entre l'UE et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), l'OSCE ou l'Organisation des Nations unies (ONU), la diffusion internationale des normes et la situation politique dans les Balkans. Florent Marciacq est membre du comité éditorial de *Studies of Changing Societies* et corédacteur en chef pour la section « Balkans » de la revue *Regard sur l'Est*. Ses publications sont parues dans des journaux à comité de lecture et dans la presse spécialisée, dont dernièrement : « Europeanisation at Work in the Western Balkans and the Black Sea Region: Is There an All-European Way of Voting in the United Nations General Assembly? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13, n° 2, juin 2012, p. 169-186.

L'auteur tient à remercier le Fonds national de la recherche du Luxembourg pour son soutien (AFR n° 2718121). Il remercie également le Centre franco-autrichien pour sa confiance et D<sup>r</sup> Luc Hermann.

## Résumé

---

Par sa géographie, par sa culture, par son histoire, la Serbie se situe incontestablement en Europe. Mais elle ne semble se rapprocher de l'Union européenne (UE) qu'à reculons. Comment expliquer cette retenue ? Cette étude se propose d'analyser cette question sous trois angles. Elle commence par dresser un bilan du rapprochement institutionnel entre la Serbie et l'UE et s'intéresse tout particulièrement aux obstacles politiques qui ont affecté cette dynamique au cours des 15 dernières années. Elle évoque notamment la question de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et celle du Kosovo. La réflexion aborde ensuite les pratiques politiques qui ont sous-tendu le rapprochement normatif entre la Serbie et l'UE. Elle s'intéresse notamment à l'usage par la diplomatie serbe des mécanismes d'alignement préconisés par l'UE en matière de politique étrangère et constate que ces dernières années furent marquées par une distanciation de fait, allant à l'encontre du processus de rapprochement institutionnel. Cette étude examine enfin le rapport affectif entre la Serbie et l'UE, soulignant le manque de ferveur des élites et des citoyens serbes à l'égard de l'intégration européenne. Elle analyse en conclusion les tenants et les aboutissants de l'accession au pouvoir des forces nationalistes en mai et juin 2012. L'Union a favorisé une dynamique institutionnelle de rapprochement, mais a négligé les dimensions normatives et affectives qui lui sont liées. Ce déséquilibre a favorisé un rapprochement de façade, dont la fragilité n'a été que dévoilée par les élections de mai et juin. Plutôt que de déplorer cette situation, il serait possible de tirer parti du changement de gouvernement, en responsabilisant les nationalistes au pouvoir dans le rôle qu'ils doivent à présent jouer sur le plan régional et européen.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>LA DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE : UN RAPPROCHEMENT CAPRICANT ..</b>	<b>6</b>
<b>Du statut de paria à celui de candidat :</b>	
<b>la Serbie sur la route de l'UE .....</b>	<b>6</b>
<b>Les obstacles au rapprochement institutionnel</b>	
<b>de la Serbie .....</b>	<b>9</b>
<b>LA DIMENSION NORMATIVE : UN RAPPROCHEMENT À REÇULONS.....</b>	<b>17</b>
<b>L'acquis de l'UE en matière de politique étrangère .....</b>	<b>17</b>
<b>La politique d'alignement de la Serbie aux Nations Unies ....</b>	<b>19</b>
<b>LE RAPPORT AFFECTIF : UN RAPPROCHEMENT SANS PASSION.....</b>	<b>22</b>
<b>Des élites politiques peu passionnées par l'Union .....</b>	<b>22</b>
<b>Des électeurs peu convaincus et insuffisamment informés..</b>	<b>24</b>
<b>RAPPROCHER LA SERBIE DE L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>26</b>

# Introduction

---

La politique d'élargissement de l'Union européenne (UE) est parfois considérée comme le fleuron de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En offrant à certains pays des perspectives d'adhésion conditionnées à l'accomplissement de réformes sectorielles et en s'assurant de l'harmonisation préalable de leurs champs politiques avec l'acquis communautaire, l'UE parvient à exercer une influence tout à fait remarquable sur son environnement le plus proche. Dans les Balkans de l'Ouest, cette influence se traduit par un soutien sans relâche à la stabilisation et à la démocratisation de pays fragilisés par de multiples transitions. Son succès a d'ailleurs inspiré l'UE dans ses relations avec des pays qui ne sont pas voués à devenir membres et qui participent néanmoins à sa politique de voisinage. Cette capacité de l'UE à rapprocher ses voisins en leur insufflant une volonté politique de convergence est un atout majeur pour une PESC qui peine autrement à convaincre – tant sur la scène internationale qu'au sein même de l'Union.

À l'heure de la crise économique et financière et des doutes existentiels qui minent les capitales européennes, un tel succès prend nécessairement une dimension symbolique. Il rassure l'UE sur sa capacité à façonner une partie de son environnement, alors même que la confiance en sa force économique et monétaire s'effrite. L'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, qui prendra effet le 1<sup>er</sup> juillet 2013, s'inscrit dans cette logique d'attractivité politique ; il en va de même du tournant européen opéré par l'Islande ou du rapprochement du Monténégro, aujourd'hui candidat à l'adhésion. Ces avancées nourrissent le sentiment déjà bien établi que la politique d'élargissement de l'UE est une *success story*, qu'elle est porteuse d'espoir pour nombre de pays de sa périphérie et qu'au travers d'elle subsiste le « rêve européen ».

Le résultat des dernières élections en Serbie constitue un sérieux revers pour Belgrade. Le succès électoral des nationalistes serbes aux élections présidentielle et législatives en mai et juin 2012, la formation d'un gouvernement dominé par des figures évoquant les pages les plus sombres de l'histoire serbe et l'échec retentissant des partis politiques les plus porteurs des aspirations européennes en Serbie sont autant d'éléments troublants, tant pour la trajectoire européenne de la Serbie que pour la politique d'élargissement de l'UE. Faut-il y voir un signe d'érosion, un fléchissement de cette capacité de l'Union à susciter le rapprochement, la stabilisation et la réconciliation ? Faut-il s'alarmer d'un possible éloignement de la

Serbie, alors même que le Conseil européen lui conférait en mars 2012 le statut de candidat à l'UE ? Il ne s'agit bien sûr pas d'imputer à l'Union la responsabilité de décisions électorales qui sont avant tout le fait de processus nationaux, mais l'accession au pouvoir des forces nationalistes en Serbie soulève néanmoins des interrogations sur la politique européenne vis-à-vis de ce pays.

Par sa géographie, par sa culture, par son histoire, la Serbie se situe indubitablement en Europe, mais elle ne semble se rapprocher de l'Union qu'à reculons. Comment expliquer que cette distance peine à se réduire ? Cette étude se propose d'analyser cette question sous trois angles. Elle commence par dresser un bilan du rapprochement institutionnel entre la Serbie et l'UE et s'intéresse tout particulièrement aux obstacles politiques qui ont affecté cette dynamique au cours des 15 dernières années. Elle évoque notamment la question de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et celle du Kosovo. La réflexion aborde ensuite les pratiques politiques qui ont sous-tendu le rapprochement normatif entre la Serbie et l'UE. Elle s'intéresse notamment à l'usage par la diplomatie serbe des mécanismes d'alignement préconisés par l'UE en matière de politique étrangère et constate que ces dernières années furent marquées par une distanciation de fait, allant à l'encontre du processus de rapprochement institutionnel. Cette étude examine enfin le rapport affectif entre la Serbie et l'UE, soulignant le manque de ferveur des élites et des citoyens serbes à l'égard de l'intégration européenne. Elle analyse en conclusion les tenants et les aboutissants de l'accession au pouvoir des forces nationalistes en mai et juin 2012. L'Union a favorisé une dynamique institutionnelle de rapprochement, mais a négligé les dimensions normatives et affectives qui lui sont liées. Ce déséquilibre a favorisé un rapprochement de façade, dont la fragilité n'a été que dévoilée par les élections de mai et juin. Plutôt que de déplorer cette situation, il serait possible de tirer parti du changement de gouvernement, en responsabilisant les nationalistes au pouvoir dans le rôle qu'ils doivent à présent jouer sur le plan régional et européen.

# La dynamique institutionnelle : un rapprochement capricant

---

## ***Du statut de paria à celui de candidat : la Serbie sur la route de l'UE***

Il y a tout juste 20 ans, Belgrade faisait l'objet d'une première série de mesures restrictives visant à sanctionner son implication dans la guerre de Yougoslavie<sup>1</sup>. Ces mesures restrictives furent appliquées dès 1992 par la Communauté européenne (CE) conformément aux décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et ne furent partiellement levées qu'en octobre 1995, alors qu'aboutissaient les négociations de paix dans le cadre des accords de Dayton<sup>2</sup>. À la suite de la répression grandissante dont le Kosovo faisait l'objet, l'UE rétablit par la suite un embargo sur les ventes d'armes à l'encontre de Belgrade, dont elle étendit le champ d'application en 1998. L'aggravation du conflit au Kosovo et les massacres qui s'y déroulèrent conduisirent aussi l'UE à durcir ses sanctions à l'égard du régime de Slobodan Milosevic (gel des avoirs, interdiction de territoire, embargo sur les ventes de produits pétroliers, etc.). C'est seulement après la chute du régime serbe en octobre 2000 que Belgrade put initier la normalisation de ses relations avec l'UE, dont les dernières mesures restrictives furent levées en novembre 2001.

Ces mesures restrictives reléguèrent les Serbes au statut de « parias ». Mais l'UE leur adjoignit une série de mesures régionales positives destinées à préparer l'après-guerre. Cette approche combinée, qualifiée de « *smart sanctions*<sup>3</sup> », visait à insuffler la dynamique d'intégration régionale et européenne dans les Balkans de l'Ouest afin d'assurer leur stabilisation et, à terme, leur adhésion à

---

1 Notamment règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), *Journal officiel des Communautés européennes*, 28 avril 1993, L 102, pp. 14-16.

2 I. Anthony, « Sanctions Applied by the European Union and the United Nations », in *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2002.

3 D. Cortright et G. Lopez, « Introduction » in D. Cortright et G. Lopez (dir.), *Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2002.



l'UE. C'est ainsi que l'UE mit en place dès 1997 une approche régionale pour les pays d'Europe du Sud-Est, fondée sur un régime de conditionnalité individualisée en matière de réformes politiques et économiques<sup>4</sup>. Particulièrement attentive aux questions de coopération régionale, au respect des accords de Dayton et à la situation au Kosovo, la Commission européenne ne manqua pas de critiquer le régime de S. Milosevic dans ses rapports d'évaluation annuels entre 1997 et 2000. En 1998, l'UE créa enfin le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est visant à renforcer la démocratie, les Droits de l'homme, le développement et la coopération économiques et la sécurité dans la région. Exclue du Pacte dans un premier temps, la Serbie rejoignit cette instance régionale au début des années 2000.

À la suite de la chute du régime de S. Milosevic, les relations politiques entre la Serbie et l'UE s'améliorèrent notablement et Belgrade put enfin prendre part à la dynamique régionale de rapprochement promue par l'UE. En 2000, le Conseil européen de Feira conférait aux pays d'Europe du Sud-Est le statut de « candidats potentiels » à l'adhésion à l'Union européenne<sup>5</sup>. L'UE a depuis réitéré son « soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux », notamment lors du sommet de Thessalonique<sup>6</sup> en 2003. Sur le plan institutionnel, ce rapprochement passe tout d'abord par une participation préalable à un régime de conditionnalité plus étendu que celui entériné par l'Approche régionale de 1997, mais plus limité que celui conçu pour les candidats officiels à l'adhésion. Ce régime de conditionnalité intermédiaire, appelé processus de stabilisation et d'association (PSA), incite les participants à remplir certaines conditions. Il leur octroie pour ce faire des avantages *ex ante* (aides financières visant à accompagner les processus de réforme) et *ex post* (statut de candidat à l'adhésion)<sup>7</sup>. Ce régime de conditionnalité promeut en substance l'alignement des champs légaux des pays aspirant à devenir candidats à l'UE avec l'*acquis communautaire* européen et pose un cadre essentiel à la négociation et à la conclusion d'accords de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE.

Toutefois, la Serbie ne fut autorisée à initier ses négociations d'ASA dans le cadre du PSA qu'en octobre 2005, après que la Commission eut positivement évalué la faisabilité d'une telle démarche au regard de sa situation politique intérieure. Cette autorisation intervint près de cinq ans après la Macédoine et la Croatie, trois ans après l'Albanie et deux ans après le Monténégro,

---

4 Conclusions du Conseil Affaires générales du 26 février 1996.

5 Conclusions de la présidence, Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000.

6 Conseil européen, *Déclaration de Thessalonique*, 21 juin 2003, C/03/163.

7 F. Schimmelfennig et U. Sedelmeier, « Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, 2004, p. 661-679.

qui se dissocia de la Serbie dans ses relations à l'UE<sup>8</sup> en 2004. Le rapprochement institutionnel entre la Serbie et l'Union accumula par la suite les retards, du fait notamment du manque de coopération avec le TPIY. Il aura en effet fallu à la Serbie près de sept ans pour négocier, signer et assister à l'entrée en vigueur de son ASA avec l'UE, contre environ quatre ans et demi pour la Macédoine, la Croatie et le Monténégro<sup>9</sup>. Durant tout ce temps, la Serbie fit l'objet d'évaluations annuelles menées par la Commission européenne afin d'identifier les avancées et les insuffisances du processus de réforme et d'harmonisation. Après un premier report en décembre 2011, le Conseil européen octroya enfin à la Serbie le statut tant convoité de candidat officiel à l'UE au début de l'année 2012. Entre l'Approche régionale de 1997 et l'obtention de ce statut de candidat, 15 ans se seront donc écoulés pour la Serbie, contre sept ans pour la Croatie et huit pour la Macédoine<sup>10</sup>.

La route à parcourir avant l'adhésion à l'UE de la Serbie est cependant encore longue, car les négociations qui l'y conduisent couvrent de manière générale les critères économiques et politiques de Copenhague<sup>11</sup> et, de manière spécifique, la totalité des champs d'action de l'UE (de l'agriculture à la politique étrangère). Contrairement à l'acquis communautaire pour lequel peu de latitude est accordée à l'interprétation des obligations contractuelles des candidats, l'acquis politique de l'Union est formulé de manière plus vague, laissant aux acteurs européens une marge d'appréciation significative. La question du Kosovo, qui a déjà négativement affecté la dynamique institutionnelle de rapprochement de la Serbie, continue à cet égard de constituer une pierre d'achoppement probable dans les relations entre la Serbie et l'UE, de même, potentiellement, que les querelles territoriales irrésolues avec ses voisins. Au sein même de l'Union, le processus d'adhésion peut être ralenti, même après la signature d'un traité d'adhésion, puisque son entrée en vigueur dépend de sa ratification par les parlements de tous les États membres. La Croatie est ainsi parvenue à clore ses négociations d'adhésion en sept ans et s'apprête à rejoindre l'Union en 2013. Bien que la Serbie soit mieux préparée aujourd'hui que la Croatie candidate en 2004 en termes de conformité à l'acquis communautaire, des interrogations demeurent sur sa capacité à adopter effectivement et en tant voulu l'acquis politique de l'Union.

---

8 Suivant l'approche « *twin-track* » adoptée par l'UE.

9 Seule la Lituanie n'avait pas encore ratifié l'ASA de la Serbie en juillet 2012. Pour l'Albanie, ce processus a duré six ans (de la négociation à l'entrée en vigueur). Pour la Bosnie-Herzégovine, il est en cours de finalisation (sept ans après son initialisation).

10 Seuls l'Albanie, la Bosnie et le Kosovo n'ont pas gagné le statut de candidat officiel dans les Balkans de l'Ouest.

11 Les critères de Copenhague sont un ensemble de conditions encadrant l'accession à l'UE des pays candidats. Ils incluent la mise en place d'institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie et les Droits de l'homme, d'une économie de marché viable, et la capacité d'assumer les obligations émanant de l'UE, en particulier l'adoption de l'acquis communautaire.

L'accession au pouvoir des forces nationalistes durant l'été 2012 est à cet égard symptomatique d'un malaise, qui, selon toute vraisemblance, ne favorisera pas le rapprochement institutionnel de la Serbie avec l'UE.

## **Les obstacles au rapprochement institutionnel de la Serbie**

Le rapprochement institutionnel entre la Serbie et l'UE connu (et connaît encore) d'importants soubresauts. Ceux-ci rendent la trajectoire européenne de la Serbie peu rectiligne, marquée par une succession d'à-coups, imposés par Belgrade en raison de manquements à son régime de conditionnalité.

### **Le manque de coopération avec le TPIY (2000-2011)**

Entre 2000 et 2008, le manque de coopération entre Belgrade et le TPIY constitua la principale pomme de discorde entre la Serbie et l'UE. Dans ses relations avec les pays des Balkans de l'Ouest, l'UE s'est en effet très vite imposée en tant qu'allié privilégié du TPIY. Sa posture de « puissance normative<sup>12</sup> », son attachement à « un ordre international fondé sur le multilatéralisme efficace<sup>13</sup> » et sa stratégie de stabilisation dans les Balkans occidentaux prédisposaient l'UE à une alliance de cœur avec le Tribunal. Au travers de son régime de conditionnalité, l'UE amplifia la résonance légale des prérogatives du TPIY, dont elle « facilita de manière essentielle l'accomplissement du mandat<sup>14</sup> ». Plus spécifiquement, elle accula la Serbie (avec un relatif succès) à « une coopération pleine avec le TPIY » en conditionnant le rapprochement institutionnel du pays aux évaluations du procureur général du Tribunal. Entre 2000 et 2003, cette conditionnalité suscita de fortes tensions internes en Serbie. Sous la présidence de Vojislav Kostunica, un nationaliste qui remit en cause à plusieurs reprises la légitimité du TPIY, et malgré les sacrifices consentis par feu Zoran Djindjic, la coopération entre la Serbie et le TPIY devint un « irritant majeur » pour les relations entre la Serbie et l'UE<sup>15</sup>.

Entre 2003 et 2007, l'UE renforça le poids de sa conditionnalité vis-à-vis de la Serbie en matière de coopération avec le TPIY en intégrant des obligations spécifiques, notamment

---

12 I. Manners, « The Normative Ethics of the European Union », *International Affairs*, vol. 84, 2008, p. 45-60. H. Sjursen, « The EU as a "Normative" Power: How Can this Be? », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, 2006, p. 235-251.

13 Service européen d'action extérieure, *Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003.

14 F. Hartmann, « The ICTY and EU Conditionality », *Chaillot Paper*, vol. 116, 2009, p. 67-82.

15 J. Batt et J. Obradovic-Wochnik, « Introduction », *Chaillot Paper*, vol. 116, 2009, p. 9-13.

l'« adoption d'un cadre légal approprié<sup>16</sup> » visant à une « coopération pleine et sans équivoque avec le TPIY<sup>17</sup> » et l'arrestation des fugitifs recherchés par le TPIY<sup>18</sup>, notamment Ratko Mladic et Radovan Karadzic, à l'encontre desquels la Commission européenne exigea des « actions rapides<sup>19</sup> » dès 2005. L'UE signifia à plusieurs reprises à la Serbie que ces obligations faisaient « partie intégrante du régime de conditionnalité politique » de l'UE et que leur respect conditionnait toute avancée institutionnelle vers l'Union<sup>20</sup>. À la suite du transfert à La Haye de plusieurs fugitifs en 2005, l'UE reconnut des « progrès significatifs » dans la coopération entre la Serbie et le TPIY<sup>21</sup> et récompensa donc Belgrade par l'ouverture de négociations devant le mener à la conclusion d'un ASA. Mais au lieu d'encourager le gouvernement nationaliste de V. Kostunica à poursuivre les réformes, cette avancée institutionnelle se traduisit aussitôt par une détérioration des relations entre la Serbie et le TPIY. En mai 2006, l'UE suspendit en conséquence ses négociations avec le gouvernement serbe en raison de son manque de coopération avec le TPIY<sup>22</sup>. Elle ne les reprit qu'en février 2007, après la victoire électorale des réformateurs aux élections législatives et l'affaiblissement correspondant de V. Kostunica à la tête du gouvernement. Les relations entre l'UE et la Serbie s'améliorèrent alors notoirement, d'autant que la Serbie inscrivit dans son plan d'action stratégique de 2007 la nécessité d'une pleine coopération avec le TPIY<sup>23</sup>. En 2008, l'UE introduisit sans surprise cette obligation dans l'ASA qu'elle conclut avec Belgrade (article 4). Mais les critiques persistantes du TPIY, notamment à l'encontre des fugitifs encore en liberté et des procédures de gel de leurs avoirs, amenèrent certains États membres (notamment les Pays-Bas et la Belgique) à exprimer des doutes sur leur volonté de ratifier l'ASA. L'arrestation de R. Karadzic, l'avènement d'une « coopération active » avec le TPIY<sup>24</sup> et enfin l'arrestation de R. Mladic et Goran Hadzic en 2011 permirent

---

16 Conseil européen, *Décision relative aux principes, priorités et conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies du 10 juin 1999*, Bruxelles, 14 juin 2004, 2004/521/CE.

17 Conseil européen, « Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'Union européenne et la Serbie-et-Monténégro », *Journal officiel de l'Union européenne*, vol. 46, 7 octobre 2003, C240/1.

18 Conseil européen, Affaires générales et Relations extérieures, *Communiqué de presse relations extérieures*, Luxembourg, 25 avril 2005, doc. 8036/05.

19 Commission européenne, *Serbia and Montenegro Progress Report*, Bruxelles, 9 novembre 2005, SEC/2005/1428.

20 *Ibid.*

21 Commission européenne, *Document de stratégie pour l'élargissement – 2005*, Bruxelles, 9 novembre 2005, COM/2005/561 final.

22 Conseil européen, Affaires générales et Relations extérieures *Communiqué de presse, Balkans occidentaux, conclusions du Conseil*, Bruxelles, 15 mai 2006, 9001/06.

23 Gouvernement de la République de Serbie, *Action Plan for the Implementation of the European Partnership Priorities of 2 August 2007*, Belgrade, 2007.

24 Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010*, Bruxelles, 14 octobre 2009, COM(2009) 533.

de surmonter définitivement cet « obstacle majeur sur la route européenne de la Serbie<sup>25</sup> ».

### La question du Kosovo (depuis 2008)

La question du Kosovo constitue depuis 2008 une nouvelle pierre d'achoppement dans les relations entre la Serbie et l'UE. L'acquis de l'Union en la matière n'est pourtant pas univoque et il ne s'est mué que récemment en condition politique au rapprochement institutionnel de la Serbie. Longtemps, l'Europe s'est en effet contentée d'appeler la Serbie à « intensifier son dialogue avec Pristina » et à adopter une « approche constructive » dans le cadre des négociations sur le statut du Kosovo<sup>26</sup>. Ces négociations, menées à partir de 2006 d'abord à Vienne sous l'égide de Martti Ahtisaari, envoyé spécial des Nations unies, puis à New York dans l'enceinte du Conseil de sécurité de l'ONU, se soldèrent par un échec. Le 29 mars 2007, le Parlement européen adoptait néanmoins une résolution soutenant la proposition de M. Ahtisaari, préalablement rejetée par la Serbie. Cette résolution précisait qu'une « souveraineté supervisée par la communauté internationale [constituait] la meilleure option » concernant le statut du Kosovo<sup>27</sup>. Toutefois, l'adoption de cette résolution ne fut pas inscrite dans le régime de conditionnalité de l'UE à l'égard de la Serbie. Il en fut de même pour les critiques adressées par l'UE à Belgrade dès 2006, lui reprochant de décourager les Serbes du Kosovo de participer aux institutions provisoires kosovares<sup>28</sup> : ces défaillances, moins importantes que le manque de coopération avec le TPIY, ne furent pas dans un premier temps considérées comme un obstacle majeur à l'intégration européenne de la Serbie.

À partir de 2008, l'UE étoffa son approche politique du problème serbo-kosovar. La déclaration d'indépendance du Kosovo, le déploiement de la mission européenne civile EULEX, les nombreux incidents qui éclatèrent ces dernières années sur les rives de l'Ibar ou aux frontières du Kosovo<sup>29</sup> et l'engagement croissant de l'UE dans le cadre du processus de négociations techniques entre Belgrade et

---

25 Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012*, Bruxelles, 12 octobre 2011, COM(2011) 666 final.

26 Commission européenne, *Stratégie d'élargissement 2005*, Bruxelles, 9 novembre 2005, COM(2005) 561 final. Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007*, Bruxelles, 8 novembre 2006, COM(2006) 649 final.

27 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur l'avenir du Kosovo et le rôle de l'Union européenne*, Strasbourg, 29 mars 2007, P6-TA-PROV(2007)0097.

28 Commission européenne, *Serbia Progress Report*, Bruxelles, 8 novembre 2006, SEC(2006) 1389 et *Serbia Progress Report*, Bruxelles, 6 novembre 2007, SEC(2007) 1435.

29 Parmi ces incidents, on peut citer la crise de février-juin 2008, durant laquelle des postes-frontières et des bureaux de la présence internationale furent attaqués ; les émeutes de décembre 2008 à Kosovska Mitrovica, des incidents visant l'EULEX en août 2009, les attaques de septembre 2010 à Kosovska Mitrovica et les affrontements ainsi que les barricades aux frontières au Nord du Kosovo à partir de l'été 2011.

Pristina<sup>30</sup> amenèrent en effet l'UE, bon gré mal gré, à se positionner plus clairement sur cette question. Les exigences de l'Union devinrent plus spécifiques et, à mesure que la coopération avec le TPIY se fit moins problématique, elles devinrent également plus contraignantes. Certes, faute de consensus entre les États membres, l'Union n'a pas formulé de position commune préconisant la reconnaissance du Kosovo en tant qu'État indépendant<sup>31</sup>. L'UE ne peut donc conditionner le rapprochement institutionnel de la Serbie à la reconnaissance formelle par cette dernière de l'indépendance du Kosovo. En outre, la résolution adoptée par le Parlement européen en juillet 2010, « encourageant » les États membres de l'UE à « intensifier leur approche commune » par la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, n'est pas contraignante<sup>32</sup>. Si elle ne peut considérer que la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo fait partie de son acquis politique, l'Union a néanmoins exprimé à l'égard de la Serbie des attentes précises, dans la lignée de sa logique de conditionnalité, qui constituent aujourd'hui une source de blocage institutionnel<sup>33</sup>.

Ces attentes portent, premièrement, sur la coopération entre les autorités serbes du Nord du Kosovo et l'EULEX, que la Serbie doit faciliter. Cela passe par une coopération administrative et technique accrue entre Belgrade et l'EULEX, notamment en matière de justice (instruction des crimes commis durant la guerre), de police (échange de données permettant de lutter contre le crime organisé) et de contrôle aux frontières (également en coopération avec la Kosovo Force [KFOR])<sup>34</sup>. Sur le plan politique, cette coopération demeure plus difficile, car Belgrade peine à accepter le mandat de l'EULEX au Kosovo<sup>35</sup>. Elle fut d'ailleurs mise à mal au cours de l'été 2011, quand les Serbes du Kosovo s'opposèrent à la délimitation physique de leur frontière avec la Serbie. Les affrontements qui suivirent opposèrent d'abord les Serbes du Kosovo aux autorités de Pristina, puis aux forces de la KFOR et à l'EULEX, dont la mobilité du personnel fut réduite en raison des nombreuses barricades érigées

---

30 Ce processus initié en mars 2011 porte sur la coopération régionale, la liberté de mouvement et l'état de droit.

31 Cinq États membres de l'UE ne reconnaissent pas le Kosovo : l'Espagne, la Grèce, Chypre, la Roumanie et la Slovaquie. En l'absence de consensus, le Conseil ne peut émettre de position commune sur la question.

32 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur le processus d'intégration européenne du Kosovo*, Strasbourg, 9 juillet 2010, P7\_TA(2010)0281.

33 Ces exigences sont formulées par plusieurs institutions européennes : le Conseil (dans ses conclusions), la Commission européenne (dans ses rapports d'évaluation), et même le Parlement européen (*Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2011 sur le processus d'intégration européenne de la Serbie*, Strasbourg, 19 janvier 2011, P7\_TA(2011)0014).

34 Commission européenne, *Rapport analytique accompagnant l'avis sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne*, Bruxelles, 12 octobre 2011, SEC(2011) 1208.

35 Belgrade estime que seule l'ONU est autorisée à administrer le Kosovo au nom de la Serbie.

dans le Nord du Kosovo. D'abord ambiguë quant à son soutien aux Serbes du Kosovo, la Serbie leur enjoignit finalement en novembre 2011 de démonter leurs barricades afin de garantir la mobilité des forces internationales et européennes. La situation dans le Nord du Kosovo reste cependant préoccupante et le retrait de l'EULEX, envisagé<sup>36</sup> pour 2014, soulève de nouvelles interrogations. S'il semble impliquer la levée d'un obstacle pour la Serbie qui conteste la légitimité de l'EULEX au Kosovo, il ne peut néanmoins être envisagé sans que les autorités de Pristina ne soient au préalable parvenues à asseoir leur autorité sur le Nord du Kosovo. À moins qu'un accord n'intervienne sur le statut du Nord du Kosovo, le départ de la mission serait donc pour Belgrade une fausse bonne nouvelle.

Les attentes de l'UE à l'égard de la Serbie portent, deuxièmement, sur la représentation du Kosovo au sein des instances internationales promouvant la coopération régionale. La Serbie défend ici une ligne politique claire, s'opposant à une représentation symétrique du Kosovo dans les instances habituellement réservées aux États de plein droit, car celle-ci aurait alors valeur de reconnaissance de fait. En 2011, l'UE enjoignit Belgrade et Pristina de trouver un compromis en la matière. Le désaccord entre les deux capitales était d'autant moins acceptable pour l'UE qu'il bloquait la participation du Kosovo aux initiatives européennes dans la région et faisait plus généralement obstacle à l'intégration régionale des Balkans de l'Ouest<sup>37</sup>. Un accord sur la question du nom fut finalement arraché en février 2012 après d'âpres négociations sous la houlette de Bruxelles, dans le cadre du processus de négociations techniques entre Belgrade et Pristina. Cet accord prévoit la participation du Kosovo aux processus régionaux sous le nom de « Kosovo\* », l'astérisque devant préciser que « cette dénomination ne préjuge pas des positions sur le statut et est en ligne avec la résolution 1 244 de l'ONU et l'opinion de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo<sup>38</sup> ». Si Belgrade et Pristina sont bien parvenus à un accord sur le papier, son application s'est heurtée à plusieurs obstacles ces derniers mois<sup>39</sup> et sa légitimité est par ailleurs contestée au plus haut niveau<sup>40</sup>.

---

36 F. Aliu, *EULEX to Leave Kosovo in June 2014*, 2 août 2008, *Balkaninsight.com*.

37 Le désaccord faisait notamment obstacle à la signature du traité pour la communauté de transport UE-Balkans de l'Ouest.

38 « This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1 244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence ».

39 La Serbie a ainsi boycotté plusieurs meetings régionaux depuis février 2011 en raison de la présence de la délégation kosovare et de l'inapplication présumée de l'accord sur le nom du Kosovo. Dernièrement, elle n'a pas participé au sommet régional de Dubrovnik « Croatia Summit 2012 – State Building and the EU Experience » (juillet 2012).

40 Le président serbe récemment élu affirmait par exemple qu'une clause cachée de l'accord avec Pristina permettrait à terme l'usage du nom de « Kosovo\* » sans

Les attentes de l'UE à l'égard de la Serbie portent enfin sur le démantèlement des structures parallèles de gouvernance serbes au Kosovo. Ces structures, établies au nord de l'Ibar en réaction à la déclaration d'indépendance du Kosovo, visent à s'affranchir des obligations émanant de Pristina, à développer l'irrédentisme et à maintenir les liens avec la Serbie. Les attentes de l'UE concernent notamment le secteur de la justice – et en particulier le retour des juges serbes et albanais dans le Nord du Kosovo ; l'administration locale – en particulier l'organisation d'élections locales dans les municipalités serbes ; les télécommunications – en particulier le maintien sans licence d'opérateurs serbes dans le Nord du Kosovo – et l'approvisionnement en énergie. De manière plus générale, l'UE (ainsi que l'OTAN) s'oppose à toute tentative visant à une partition du Kosovo<sup>41</sup>, alors que Belgrade aspire précisément à une telle partition (qui lui permettrait de récupérer le Nord du Kosovo en échange d'une reconnaissance du Kosovo) ou, à défaut de partition, à un échange de territoire (Nord du Kosovo contre vallée de Presevo).

Si ces trois exigences ne conditionnent pas explicitement l'intégration européenne de la Serbie, elles affectent en pratique de façon essentielle le rapprochement institutionnel de Belgrade. Elles constituent donc des conditions de fait, tacitement apposées à l'acquis politique de l'Union pour la Serbie. En décembre 2011, le Conseil européen reportait en effet sa décision concernant l'octroi à la Serbie du statut de candidat à l'UE, au motif qu'il lui fallait « vérifier et [...] confirmer que la Serbie a continué de faire preuve d'un engagement crédible et de progresser dans la mise en œuvre de bonne foi des accords conclus dans le cadre du dialogue [entre Belgrade et Pristina], qu'elle est parvenue à un accord concernant une coopération régionale ouverte à tous et qu'elle a activement coopéré avec la mission EULEX et la KFOR afin de leur permettre d'exécuter leurs mandats<sup>42</sup> ». Cette décision du Conseil européen démontre que la question du Kosovo peut aujourd'hui faire l'objet de mesures prises dans le cadre d'un régime de conditionnalité strict. Ces mesures ne furent pas sans effet : fin novembre 2011, Belgrade appelait au démantèlement des barricades dans le Nord du Kosovo (au nom de la mobilité de l'EULEX et de la KFOR) ; et en février 2012, Belgrade signait un accord avec Pristina sur la représentation régionale du Kosovo. Ces actions permirent à la Serbie de gagner le statut de candidat en mars 2012. Mais à mesure qu'elle se rapproche de l'Union, la Serbie verra grandir encore le

---

spécification de la note de bas de page. Voir B92 (19 juillet 2012), « President "Ready to Take Responsibility for Kosovo" ».

41 Le commissaire européen en charge de l'Élargissement de l'UE a clairement fait savoir que « l'UE ne veut pas d'une partition du Kosovo » (B92, 11 octobre 2012, « EU Does not Want Partition of Kosovo »). Cette déclaration fait écho à un rapport de la Commission européenne qui pour la première fois a expressément appelé la Serbie à respecter l'intégrité territoriale du Kosovo (Commission européenne, *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2012-2013*, Bruxelles, 10 octobre 2011, COM(2011) 600 final).

42 Conseil européen, *Conclusions*, Bruxelles, 9 décembre 2011, EUCO 139/11.



poids des exigences de l'UE à ce sujet. Il est notamment déjà question à Bruxelles de conditionner l'ouverture des négociations d'adhésion pour la Serbie au démantèlement des institutions parallèles au Kosovo et, à terme, de pousser la Serbie à une reconnaissance tacite du Kosovo<sup>43</sup>.

### **La délimitation de la frontière serbo-croate (en suspens)**

D'autres obstacles au rapprochement institutionnel de la Serbie se profilent à l'horizon du pays. Parmi eux figure la délimitation de la frontière serbo-croate. Cette question porte en elle les germes d'un « scénario à la golfe de Piran<sup>44</sup> ». Les frontières de la Serbie couvrent un certain nombre de problèmes territoriaux irrésolus, qui pour la plupart (à l'exception du Kosovo) portent sur des surfaces relativement faibles et d'importance mineure – frontières serbo-bosnienne et serbo-monténégrine. Mais l'adhésion de la Croatie à l'UE, programmée pour 2013, et le droit de veto que celle-ci lui confèrera dans les décisions afférant au rapprochement institutionnel de la Serbie, de même que les implications commerciales qu'implique le tracé de la frontière serbo-croate et le nationalisme rampant dans la région, rendent la question de la délimitation des frontières dans cette zone particulièrement sensible. Le contentieux entre les deux pays porte en réalité sur une dizaine de milliers d'hectares de terres et, surtout, sur la voie navigable du Danube, dont le cours s'est modifié depuis l'établissement du cadastre austro-hongrois. Si la Croatie plaide pour une reconnaissance des cadastres, ce qui placerait littéralement le Danube en Croatie, la Serbie défend une délimitation fondée sur les pratiques internationales, ce qui placerait alors la frontière serbo-croate sur le *talweg* du fleuve (c'est-à-dire en son fond).

Le processus de règlement de la dispute territoriale entre la Serbie et la Croatie fait l'objet d'un suivi par la Commission européenne depuis 2005. Le Partenariat européen de 2006 prévoit également que la Serbie doit « contribuer à trouver une solution » à cette dispute<sup>45</sup> et les rapports d'évaluation de la Commission jusqu'en

---

43 Le démantèlement des institutions parallèles comme condition à l'ouverture des négociations d'adhésion est tout particulièrement défendu par l'Allemagne (*BalkanInsight*, « Serbia resists German Pressure over Kosovo », 14 septembre 2012). Par ailleurs, l'idée d'appeler la Serbie à reconnaître le Kosovo dans le cadre de son régime de conditionnalité gagne du terrain, comme en témoignent les récentes déclarations du président du Parlement européen (B92, 4 septembre 2012, « EP Wants Serbia to "Recognize Kosovo", PM Told »).

44 En 2008-2009, la Slovénie (alors membre de l'UE) bloquait les négociations d'adhésion de la Croatie (alors candidate), afin de peser en sa propre faveur sur la résolution de la dispute territoriale entre les deux pays.

45 Conseil européen, « Décision relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité

2010 déplorait le manque de progrès à cet égard. La réunion d'une Commission mixte présidée par des secrétaires d'État serbe(s) et croate(s) en 2010 et 2011 suscita des espoirs, qui fondirent peu après faute de point de convergence. Si l'Union soutient les efforts serbes et croates pour la résolution de leur dispute territoriale, elle ne fait pas à ce jour de la démarcation de la frontière serbo-croate une condition spécifique au rapprochement institutionnel serbe. L'UE attache en effet beaucoup plus d'importance à ses frontières externes qu'à celles séparant actuels et futurs États membres. En l'absence d'accord sur la question, la dispute territoriale entre la Serbie et la Croatie pourrait dès lors moins faire l'objet de pressions exercées dans le cadre d'un régime de conditionnalité politique commun à l'UE que du levier institutionnel de certains États, dont la Croatie, décidés à utiliser la question à des fins individuelles.

---

des Nations unies du 10 juin 1999, et abrogeant la décision 2004/520/CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, vol. 49, 30 janvier 2006, L35/32, décision 2006/56/CE.

## **La dimension normative : un rapprochement à reculons**

---

Les critères d'adhésion à l'UE, définis par le Conseil européen de Copenhague en 1993, comportent très spécifiquement l'obligation pour les candidats de démontrer leur aptitude à assumer la totalité des devoirs découlant de l'adhésion. Cette obligation implique l'alignement de leurs champs normatifs à l'acquis communautaire de l'UE. Elle commande un processus d'adaptation graduel, initié pour les pays des Balkans de l'Ouest dès 1997 au travers de l'Approche régionale, puis du processus de stabilisation et d'association et enfin du processus d'adhésion. Pour la Serbie, ce champ normatif est divisé en 33 chapitres sectoriels qui feront bientôt l'objet de négociations, dont la politique étrangère de sécurité et de défense (chapitre 31).

### ***L'acquis de l'UE en matière de politique étrangère***

L'acquis communautaire de l'UE en matière de politique étrangère s'est bâti sur la notion de politique étrangère européenne – notion introduite pour la première fois en 1986 dans l'Acte unique européen (AUE), qui implique que l'UE est capable de mener une politique étrangère qui ne soit pas seulement la somme des politiques étrangères de ses États membres<sup>46</sup>. D'abord cantonnée à un traitement intergouvernemental, cette politique étrangère européenne s'est au fil du temps ouverte à une dose de supranationalisme communautaire<sup>47</sup>. Gagnant en assurance et tirant les leçons de ses échecs, elle a commencé à s'affirmer dans les années 2000, au point de s'imposer aux États aspirant à devenir membres de l'UE comme faisant partie de l'acquis communautaire. Le processus d'adaptation qu'elle commande repose sur un cadre formel de « dialogue

---

46 B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2001.

47 La mise en place du Service européen d'action extérieure (SEAE) en est l'illustration la plus récente.

politique » associant depuis 2003 la Serbie à l'UE<sup>48</sup>. Ce dialogue politique vise, plus spécifiquement, à « accroître la convergence des positions des parties sur les questions internationales et sur les questions susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur les parties<sup>49</sup> ». Cet objectif de convergence auquel la Serbie a souscrit fait écho à l'exigence pesant sur les États membres depuis l'AUE en matière d'« action concertée et convergente<sup>50</sup> ». Il prévoit en outre la « fourniture réciproque d'informations sur des décisions prises en matière de politique étrangère, en utilisant pleinement les voies diplomatiques, y compris des contacts au niveau bilatéral dans les pays tiers ainsi que dans des enceintes multilatérales telles que les Nations unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales<sup>51</sup> ». En pratique, ce dialogue politique entre l'UE et les États associés (dont la Serbie) ressemble cependant plus à un monologue qu'à un échange équilibré d'arguments entre deux parties<sup>52</sup>. Le poids diplomatique de l'UE, l'asymétrie de ses relations avec les États aspirant à devenir membres et les règles organisant le transfert de l'information placent le plus souvent l'Union dans le rôle d'émetteur de normes et les États associés (dont la Serbie) dans celui de récepteurs.

Afin d'atteindre l'objectif de convergence, l'UE a mis en place un mécanisme d'alignement, auquel la Serbie a souscrit en 2003 dans le cadre de l'agenda de Thessalonique. Ce mécanisme prévoit que l'UE invite les pays associés au PSA (dont la Serbie) à « s'aligner avec les démarches, les déclarations et les positions communes de l'UE » formulées dans le cadre de la PESC<sup>53</sup>. Cela signifie que l'Union, dès lors qu'elle parle d'une seule voix, aspire à former un point de convergence vers lequel d'autres États, dont la Serbie, sont amenés à tendre. Ce mécanisme d'alignement est utilisé sous plusieurs configurations, à Bruxelles mais aussi aux Nations unies, à l'OSCE et au Conseil de l'Europe. Les règles qui l'animent sont le plus souvent informelles et admettent des variations intéressantes, laissant plus ou moins de latitude aux États quant à l'expression de leurs positions nationales<sup>54</sup>.

---

48 Conseil européen, « Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'union européenne et la Serbie-et-Monténégro », *Journal officiel de l'Union européenne*, vol. 46, 7 octobre 2003, C 240/1.

49 *Ibid.*

50 Traité de Maastricht, art. J.2 ; l'AUE prévoyait de « s'efforcer à adopter des positions communes » (art. 30.7a).

51 *Ibid.*

52 F. Marciacq, « Europeanisation at Work in the Western Balkans and the Black Sea Region: Is There an All-European Way of Voting in the United Nations General Assembly? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13, n° 2, 2012, p. 169-186.

53 Conseil européen, Affaires générales et Relations extérieures, *L'agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux*, Luxembourg, 16 juin 2003, doc. 10369/03.

54 Par exemple, la procédure d'alignement aux Nations unies n'exclut pas que les pays s'étant alignés avec une déclaration de l'UE formulent une position propre, si

## **La politique d'alignement de la Serbie aux Nations Unies**

L'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) est l'un des principaux forums où sont débattues les questions de politique internationale<sup>55</sup>. Par leur vote au sujet de résolutions (non contraignantes), les États siégeant à l'AGNU peuvent en effet exprimer leur position sur des thèmes très variés : sécurité internationale, Proche-Orient, Droits de l'homme, décolonisation, développement, environnement, etc. Bien que la plupart des résolutions (près de 70 %) fassent l'objet d'un consensus (vote à main levée), les plus sensibles tombent sous le coup d'une procédure de vote individuel, les voix des États étant alors enregistrées, puis comptabilisées afin d'en dégager une majorité<sup>56</sup>. L'UE n'étant pas membre de l'ONU, elle ne peut voter en tant que tel ; seuls les États membres y sont autorisés. Avant de prendre une position sur un projet de résolution, ceux-ci se réunissent néanmoins à New York et à Bruxelles afin de coordonner leur position et, quand cela est possible (dans près de 75 % des cas), de préparer un vote commun. Le mécanisme d'alignement prend alors toute son importance. En informant les États associés à l'UE de sa position commune et en leur proposant de s'aligner sur celle-ci, l'Union se pose en faiseur de normes.

Entre 2001 et 2010, les États membres de l'UE se sont prononcés par vote sur près de 750 résolutions de l'AGNU. Pour plus de 500 d'entre elles, une position commune à tous les États membres fut trouvée, et le mécanisme d'alignement put ainsi être activé. Si la Serbie y répondit favorablement dans presque tous les cas entre 2001 et 2006, ses positions cessèrent de s'aligner systématiquement sur celles, pourtant unanimes, de l'UE à partir de 2007. En 2009, la Serbie s'éloigna des positions européennes dans près d'un cas sur cinq (tableau 1). Bien que son niveau d'adhésion à la politique étrangère européenne demeure élevé, force est de constater que la Serbie a depuis 2007 adopté de plus en plus de positions divergentes par rapport à la norme européenne. Cette tendance va à contre-courant de ce qui peut être observé avec les autres pays des Balkans de l'Ouest, qui s'alignent quasi systématiquement sur les positions de l'UE à l'AGNU. Ces points de divergence entre la Serbie et l'UE concernent principalement des résolutions portant sur le respect des Droits de l'homme ou le contrôle des armes nucléaires<sup>57</sup>. Surtout, ils

---

celle-ci ne contredit pas celle de l'UE. À l'OSCE, la procédure d'alignement prive les États s'étant alignés avec une déclaration de l'UE d'émettre une déclaration complémentaire en leur capacité nationale.

55 M.J. Peterson, *The UN General Assembly*, New York, Routledge, 2006.

56 F. Marciacq, *op. cit.*, 2012.

57 Résolutions de l'AGNU R/56/179, R/58/292, R/62/142, R/62/184, R/62/241, R/62/236, R/63/47, R/63/75, R/63/190, R/63/182, R/63/191, R/63/162, R/63/245,

font écho aux positions préconisées par la Russie, avec lesquelles il y a alors alignement<sup>58</sup>.

**Tableau 1 : Niveau d'européanisation de la diplomatie serbe aux Nations Unies**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% de positions similaires Serbie-UE	96%	100%	98%	100%	100%	100%	92%	86%	82%	83%

N.B. : seules les positions ayant fait l'objet d'un vote enregistré sont comptabilisées  
 Source : calculs de l'auteur, données compilées par l'auteur à partir de UNBIS<sup>59</sup>  
 Voeten (2008)<sup>60</sup>.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la recrudescence des points de divergence entre l'UE et la Serbie à l'AGNU depuis 2007. Tout d'abord, si la Serbie est contractuellement tenue de rechercher à « accroître la convergence des positions des parties sur les questions internationales, y compris celles liées à la PESC<sup>61</sup> », l'inertie institutionnelle qui a longtemps caractérisé sa relation avec l'UE n'a guère favorisé le strict respect de cette disposition. Jadis considéré comme faisant partie des préconditions (*ex ante*) au rapprochement institutionnel avec l'UE, l'alignement normatif des positions serbes à l'AGNU s'est peu à peu vu considéré comme une condition *ex post*, qu'il convient d'interpréter en fonction du statut octroyé par l'UE : « Plus nous avançons sur la voie de l'intégration européenne, plus nous serons contraints d'harmoniser nos positions sur celles de l'UE. » (Interview d'un officiel serbe, Belgrade, septembre 2011.)

Or, faute d'avancées institutionnelles offertes par l'UE, la diplomatie serbe a relâché son tropisme européen à l'AGNU et considéré ses intérêts nationaux avec plus d'autonomie. La question du Kosovo occupe à ce titre une place centrale dans la recrudescence des points de divergence entre l'UE et la Serbie à l'AGNU. Elle fait en effet l'objet d'un intense lobbying de la part de Belgrade aux Nations unies visant à prévenir la reconnaissance de l'indépendance kosovare. Cela passe par un échange de bons

R/64/59, R/64/37, R/64/174, R/64/175, R/64/176, R/64/147, R/64/188, R/64/238, R/65/80, R/65/60, R/65/167, R/65/226, R/65/195, R/65/202, R/65/259.

58 Voir note 56.

59 United Nations Bibliographic Information System, consulté le 21 décembre 2010, <<http://www.UnbisNET.org>>.

60 E. Voeten, « United Nations General Assembly Voting Data », 2008, consulté le 20 décembre 2010 sur IQSS Dataverse,

<<http://hdl.handle.net/1902.1/12379UNF:3:Hpf6qOkDdzzvXF9m66yLTg== V1>>.

61 Conseil européen, *Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part*, Bruxelles, 22 janvier 2008, doc. 16 005/07. Même si l'ASA n'est pas encore entré en vigueur faute de ratification par tous les États membres, les parties sont tenues de respecter l'esprit des obligations auxquelles elles ont, par leur signature, souscrit (convention de Vienne sur le droit des traités).

procédés au sein de l'AGNU entre la Serbie et, par exemple, la Russie et l'Iran. « Les relations de la Serbie avec un grand nombre de pays sont directement liées à la question du Kosovo. Si l'UE s'exprime au sujet de pays n'ayant pas reconnu le Kosovo, alors nous sommes très prudents. » (Interview d'un haut diplomate serbe, Belgrade, septembre 2011.)

C'est, au final, cette combinaison de facteurs qui peut expliquer la relative divergence observée sur la figure 1 : d'une part l'inertie institutionnelle dans laquelle la Serbie est longtemps restée bloquée, favorisant un déclin du tropisme européen de la diplomatie serbe à l'AGNU ; d'autre part, la question du Kosovo, qui amena la Serbie à chercher des alliances ponctuelles non européennes dans la défense de ses intérêts nationaux.

# **Le rapport affectif : un rapprochement sans passion**

---

## ***Des élites politiques peu passionnées par l'Union européenne***

Si l'UE a su convaincre la grande majorité de la scène politique serbe des bienfaits de l'intégration européenne, elle ne suscite guère de ferveur. Pour la plupart des partis politiques serbes, l'adhésion reste avant tout une décision raisonnable et ne constitue que rarement un choix du cœur. Seuls quelques partis politiques minoritaires ont fait de l'intégration européenne leur priorité absolue. Par exemple, le Parti libéral démocrate (LDP) de Cedomir Jovanovic prône un soutien inconditionnel de la Serbie à l'intégration euro-atlantique. En faveur de la levée unilatérale des obstacles à l'adhésion, il revendique une intensification des réformes, la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo et une politique de réconciliation régionale inspirée du modèle franco-allemand. Les revendications du LDP trouvent un certain appui auprès d'organisations non gouvernementales (ONG) très dynamiques, mais elles n'ont que peu d'écho auprès des électeurs serbes<sup>62</sup> et font l'objet d'attaques virulentes de la part des autres partis politiques.

Si l'Europe peine à gagner le soutien de l'opinion publique serbe, c'est aussi parce que la scène politique du pays continue d'être dominée par une question faisant l'objet d'un engagement nettement plus passionné : celle du Kosovo. La plupart des partis politiques ne conçoivent pas l'adhésion à l'UE comme un but en soi, devant sublimer l'intérêt national ; ils la traitent plutôt comme une variable qui entre dans la composition d'une équation plus complexe (celle de l'intérêt national), au même titre que d'autres objectifs stratégiques, tels que la sauvegarde du Kosovo. Ces partis perçoivent donc l'intégration européenne au travers du prisme de l'intérêt national, qu'ils jugent supérieur et inaliénable, quand d'autres soutiennent justement que l'intégration européenne conduit à repenser l'intérêt national au travers du prisme européen. Cette subordination de l'idéal européen à l'intérêt national contribue à

---

62 Le LDP ! a récolté 6,5 % des voix en 2012.



expliquer que la question européenne soit traitée en Serbie avec plus de pragmatisme que d'émulation.

Les grands partis politiques serbes ne se différencient guère de ce point de vue. Le Parti démocratique (DS) de Boris Tadic, souvent présenté comme proeuropéen, a par exemple longtemps adopté une attitude ambivalente, accordant autant de valeur stratégique à l'intégration européenne de son pays qu'à la sauvegarde du Kosovo<sup>63</sup>. Réélu en 2008 sur la promesse de rapprocher la Serbie de l'Union européenne sans pour autant céder sur le Kosovo<sup>64</sup>, B. Tadic a subi en décembre 2011 un échec politique majeur, quand le Conseil européen décida de remettre à plus tard sa décision relative à la candidature serbe à l'adhésion à l'UE. Ce revers politique a sans nul doute contribué à fragiliser le parti aux élections de mai-juin 2012 et donc à sa défaite<sup>65</sup>. Il a également, d'une certaine façon, contribué à décrédibiliser l'élite proeuropéenne entourant B. Tadic, qui légitimait les réformes entreprises dans le pays dans le cadre de la conditionnalité européenne par le maintien de la dynamique institutionnelle de rapprochement avec l'UE.

Le parti au pouvoir depuis 2012, le Parti progressiste serbe (SNS) de Tomislav Nikolic, n'est guère plus clair dans ses engagements vis-à-vis de l'UE. Issu en 2008 du Parti radical serbe (SRS), un parti ultranationaliste ouvertement opposé à l'adhésion de la Serbie à l'UE et encore présidé par Vojislav Seselj<sup>66</sup>, le SNS soutient aujourd'hui l'intégration européenne de la Serbie, mais à condition que la Serbie ne doive pas renoncer au Kosovo<sup>67</sup>. Favorable à l'adhésion à l'UE pour des raisons essentiellement financières, le SNS n'entend pas transiger sur ce point, même si ses dirigeants admettent de plus en plus que l'intégration européenne doit être traitée comme une « priorité<sup>68</sup> ». En pratique, la sauvegarde du Kosovo constitue néanmoins la pierre angulaire du SNS et l'un des principaux défis de T. Nikolic à la présidence serbe. Associé à des partis d'extrême droite européens (notamment le Freiheitliche Partei

---

<sup>63</sup> La marge de manœuvre des partis politiques est d'ailleurs limitée par la Constitution serbe, qui entérine la sauvegarde des intérêts serbes au Kosovo, et par le serment que le président doit prononcer lors de son investiture : « Je jure solennellement de consacrer tous mes efforts à la préservation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République de Serbie, incluant le Kosovo-et-Métochie comme partie constituante [...] ».

<sup>64</sup> Le slogan de campagne du DS en 2008 était « pour l'UE et le Kosovo ».

<sup>65</sup> F. Marciacq ; « Les enjeux du sommet européen de mars 2012 : la Serbie candidate, la Macédoine oubliée », *Regards sur l'Est*, 1<sup>er</sup> mars 2012.

<sup>66</sup> Vojislav Seselj est inculpé de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre par le TPIY. Il est actuellement jugé à La Haye.

<sup>67</sup> B92, 17 avril 2012, « No to EU, if Condition is Kosovo Recognition », SNS, 2010, statuts du parti.

<sup>68</sup> B92, 1<sup>er</sup> février 2012, « EU is Serbia's Priority, SNS Leader Says », plus récemment, le vice-Premier ministre serbe Aleksandar Vucic (SNS) déclarait « The best we can do is get a date for the beginning of the talks in order to have a serious access to funds in 2013 », B92, 9 août 2012, « Serbia Must Stay Committed to EU Pathway ».

Österreichs [FPÖ] autrichien), le SNS ambitionne la formation d'un groupe paneuropéen de partis nationalistes eurosceptiques, auquel pourraient notamment se joindre le Front national (FN) français, le Vlaams Belang belge ou la Ligue du Nord italienne<sup>69</sup>. Le SNS a par ailleurs comme partenaire de coalition gouvernementale le Parti socialiste serbe (SPS) d'Ivica Dacic<sup>70</sup>, avec lequel il partage son engagement de façade en faveur de l'Union mais également la fermeté de ses positions à l'égard du Kosovo.

## **Des électeurs peu convaincus et insuffisamment informés**

Le manque de ferveur des partis politiques serbes à l'égard de l'intégration européenne se reflète dans les opinions publiques. Si 51 % des Serbes soutiennent l'adhésion de leur pays à l'UE, seuls 32 % en ont une image positive<sup>71</sup>. Leur soutien est principalement lié aux opportunités d'emplois, à la liberté de circulation et aux perspectives pour la jeunesse que leur conférerait l'adhésion. Cette confiance est par ailleurs fragile : la proportion de Serbes soutenant l'adhésion de leur pays à l'UE a baissé de 20 points depuis 2009, alors que celle qui est fermement opposée à l'UE atteint aujourd'hui 30 % (soit une progression de 10 points en trois ans). Cette opposition est principalement motivée par un rejet croissant de la politique de conditionnalité de l'UE, qui est de plus en plus vécue comme une forme de chantage politique.

La question du Kosovo occupe en outre une position centrale dans le renforcement de l'euroscepticisme serbe : 70 % des Serbes estiment qu'elle fait partie du régime de conditionnalité de l'UE, qu'ils décrivent comme injuste. Or l'écrasante majorité des Serbes excluent totalement, et « pour toujours », une reconnaissance de l'indépendance du Kosovo (67 %, pourcentage en hausse)<sup>72</sup>. Pour comparaison, seuls 15 % estiment que le gouvernement devrait abandonner le Kosovo en échange d'une adhésion rapide à l'UE.

Beaucoup de Serbes s'estiment enfin mal informés sur l'UE (pour 43 %), voire pas informés du tout (pour 10 %). Ils pensent par exemple que l'aide financière perçue par Belgrade provient majoritairement de Russie (41 %) ou du Japon (39 %), devant l'UE (32 %), alors qu'en réalité, l'Union et ses États membres sont de loin les premiers donateurs en Serbie : leur assistance représente près de

---

<sup>69</sup> B. Barlovac, « Serbian Progressives Link Up With Austrian Far Right », *Balkaninsight*, 20 juin 2011.

<sup>70</sup> Ivica Dacic dirige le Parti socialiste serbe, fondé par Slobodan Milosevic.

<sup>71</sup> European Integration Office (SEIO), « European Orientation of the Citizens of the Republic of Serbia –Trends », Belgrade, gouvernement de la République de Serbie, janvier 2012.

<sup>72</sup> « Insights and Perceptions. Voices of the Balkans », *Gallup Balkan Monitor*, 2010.

80 % des aides accordées à Belgrade. À cela s'ajoute le sentiment (en partie justifié par la « fatigue de l'élargissement ») que les Européens ne veulent pas des Serbes dans l'Union.

## Rapprocher la Serbie de l'Union européenne

---

Il y a près de dix ans, l'Union assurait la Serbie de son soutien dans l'accomplissement de ses perspectives européennes<sup>73</sup>. Plus encore que dans la géographie, l'intégration de ce pays s'inscrit dans la logique même du projet européen : elle œuvre à ériger un espace de paix durable dans l'espace postyougoslave. La Serbie a donc toute sa place dans la famille européenne.

Si le dessein d'un rapprochement entre l'UE et la Serbie est aujourd'hui largement partagé, la dynamique qu'il convient d'adopter afin d'atteindre l'objectif d'intégration doit susciter une réflexion de fond. Idéalement, la logique de rapprochement prend racine dans le rapport affectif liant l'Union aux populations aspirant à l'intégrer. De là naît une volonté de changement se matérialisant par l'adaptation (ou européanisation) des champs normatifs des États aspirant à devenir membres. Les progrès consentis au travers de ce processus sont alors sanctionnés par un rapprochement institutionnel avec l'Union. Chaque avancée institutionnelle conforte dans leur rapport affectif les populations des futurs États membres, ce qui se traduit par un nouveau rapprochement normatif, et ainsi de suite.

Ce cercle vertueux fut la marque de l'intégration européenne des pays d'Europe centrale et orientale. Mais il n'est pas la règle, et il n'est pas nécessairement vertueux. Certains pays, comme la Géorgie ou l'Arménie, affectionnent l'Union mais ne peuvent aspirer à l'intégrer. D'autres, comme la Turquie, bénéficient d'une forte proximité institutionnelle (en tant que candidat), mais celle-ci ne correspond ni à leur distance normative ni à leur rapport affectif. D'autres, enfin, comme la Suisse ou la Norvège, adhèrent aux normes de l'Union, mais refusent leur intégration institutionnelle et sont partagés sur le plan affectif. Ces exemples démontrent bien qu'il n'y a pas d'automatisme au rapprochement : la distance institutionnelle ne préjuge pas toujours de la distance normative ou des rapports affectifs et vice versa. C'est pourquoi il est particulièrement important d'agir parallèlement sur les différentes logiques de rapprochement. Et de garder à l'esprit leur interdépendance et le fait que l'effet de percolation qui les anime peut

---

73 Conseil européen, *Déclaration de Thessalonique*, 21 juin 2003, C/03/163.

également communiquer des frustrations, induire l'éloignement et alimenter un cercle vicieux.

La politique européenne vis-à-vis de la Serbie au cours de ces dix dernières années est à cet égard tout à fait remarquable. Elle témoigne d'une conception du rapprochement principalement axée sur la dimension institutionnelle et d'une logique imposée d'en haut plutôt qu'émergeant d'en bas. Jamais l'euro-scepticisme n'a été aussi fort en Serbie qu'aujourd'hui, alors même que les négociations d'adhésion n'ont pas débuté. En outre, jamais la politique étrangère de Belgrade n'a tant divergé de celle de l'Union, alors même que le pays s'est vu conférer le statut de candidat. Il y a là une incohérence entre d'un côté le rapprochement institutionnel de la Serbie et, d'autre part, les distances normatives et affectives qui s'accroissent plus qu'elles ne s'amenuisent. Et pour cause ! Le rapprochement institutionnel de la Serbie s'est opéré au travers d'un processus de conditionnalité politique qui manquait parfois de cohérence. Si cette approche s'est avérée relativement efficace en matière de coopération avec le TPIY (l'arrestation du fugitif R. Mladic aura tout de même nécessité dix ans), elle est aujourd'hui d'une entreprise beaucoup plus hasardeuse avec la question du Kosovo. En effet, trouver un compromis avec Pristina s'apparente plus à un objectif à atteindre au même titre que l'adhésion qu'à une condition *ex ante* à imposer avant même l'ouverture des négociations d'adhésion. Bloquer le processus de rapprochement institutionnel faute de compromis, comme ce fut le cas lors du Conseil européen de décembre 2011, n'est pas seulement nuisible à la dynamique institutionnelle en général ; cela génère par effet de percolation un relâchement des efforts consentis à l'alignement des champs normatifs et, plus encore, une distanciation affective. En faisant de la question du Kosovo l'alpha et l'oméga du processus de rapprochement de la Serbie, l'Union court le risque d'accroître les enjeux de la question au niveau domestique et international. Le désalignement de la diplomatie serbe à l'AGNU et son réaligement de plus en plus affirmé vers la Russie en sont l'illustration la plus récente. La mise en avant de conditions politiques aussi délicates que la question du Kosovo, alors même que l'adhésion n'est pas en vue, a donné en outre du crédit aux discours victimisants des partis nationalistes serbes et a fait le lit de leur victoire électorale en 2012. D'autant que la question du Kosovo ne pourra être entièrement réglée par Belgrade et Pristina, puisque l'absence d'état de droit dans le Nord du Kosovo profite aux autorités locales, qui de plus en plus prennent leur distance avec Belgrade. À mesure que la Serbie renforce ses liens avec la Russie et se tourne vers le nationalisme, l'idéal européen perd de son éclat. À terme, c'est l'efficacité de la politique de conditionnalité de l'UE qui est en jeu.

La politique de conditionnalité de l'Union est sans nul doute l'une des plus efficaces dont elle dispose dans ses relations extérieures. Mais son application n'est pas sans risques et elle se doit donc de respecter quelques principes. Premièrement, la

conditionnalité doit s'articuler autour de la recherche de gains, ceux-ci devant être supérieurs aux pertes escomptées. La question du Kosovo offre un défi en la matière car, à terme, il est peu vraisemblable que l'Union s'accommode de la non-reconnaissance du Kosovo. Pour l'UE, l'intégration de la Serbie et du Kosovo suit d'ores et déjà deux chemins distincts (quoique parallèles). Or, plus le chemin devant mener à l'adhésion est long ou plus l'attribution du gain en question est retardée (à force de conditions politiques), plus sa valeur perçue diminue. De même, plus la Serbie consacre d'énergie à la sauvegarde du Kosovo, plus la valeur perçue de la perte escomptée à terme (celle du Kosovo) augmente (en raison des coûts d'opportunité). Cela signifie en résumé qu'à appliquer une politique de conditionnalité trop stricte, l'Union risque en Serbie de briser le levier de l'adhésion.

Le deuxième principe devant éclairer la politique de conditionnalité de l'UE en Serbie est celui de la spécificité et de la transparence des conditions qui lui sont apposées. Si condition il y a concernant le Kosovo, alors cette condition doit être connue et non suggérée. Il en va de la confiance que peuvent accorder les Serbes aux Européens et de la certitude que les gains qui leur sont promis leur seront effectivement pourvus. Le manque de consensus entre les États membres concernant la question du Kosovo et les divergences de vue entre les États membres l'ayant reconnu concernant les conditions à appliquer à la Serbie entretiennent à cet égard un flou particulièrement nuisible à l'exercice de la conditionnalité.

Enfin, une politique de conditionnalité réussie pose des conditions justes ou, du moins, acceptables. Elle doit pour se faire s'appuyer sur des élites politiques locales, qui relaient le message européen aux populations concernées et le légitiment. Le manque de ferveur de la scène politique serbe concernant l'adhésion et les signaux contradictoires émis par l'Union à l'égard de dirigeants engagés en faveur de l'Union constituent un obstacle majeur à la légitimation des décisions ultimes que la Serbie sera amenée à prendre.

L'élection de T. Nikolic à la présidence de la Serbie est un véritable défi pour les relations entre Bruxelles et Belgrade. De nombreux facteurs ont façonné cette nouvelle réalité : la dégradation de la situation économique et sociale, la répétition d'incidents au Kosovo impliquant les autorités de Pristina, la volonté d'alternance dans un pays gouverné durant huit ans par B. Tadic, la corruption, mais aussi le rejet de la conditionnalité politique européenne concernant le Kosovo. Un durcissement de cette politique, dans les conditions actuelles, marginaliserait encore les forces proeuropéennes en Serbie et conforterait les élites dans leur rejet de l'UE. Au lieu de cela, l'Union peut tirer le meilleur du quinquennat de T. Nikolic, en se concentrant sur les dimensions normatives et affectives du rapprochement (d'où la nécessité d'ouvrir les négociations d'adhésion), mais aussi en offrant des perspectives d'adhésion plus accessibles aux Serbes et en énonçant plus

clairement ses attentes concernant le Kosovo. L'accession au pouvoir des nationalistes en Serbie a cela d'opportun que les compromis que le pouvoir fera avec Pristina seront légitimés par des responsables politiques ne pouvant être accusés de trahison. Si aucune avancée ne se dessine en ce sens, malgré des promesses plus généreuses de la part de l'Union, malgré une européanisation plus poussée des champs normatifs et malgré de meilleurs rapports affectifs, alors l'Union peut espérer voir se profiler en Serbie un nouveau clivage politique, opposant proeuropéens de façade et proeuropéens convaincus, avec, à la clé, la possible émergence d'une solution qui ne soit pas imposée d'en haut pour le Kosovo et une Serbie qui surmonte d'elle-même cet obstacle majeur à son rapprochement avec l'Union.

## Les « Analyses du CFA »

---

Le Centre franco-autrichien (CFA) a lancé en octobre 2011 sa nouvelle collection des « Analyses du CFA ». Cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Europe centrale et des Balkans : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Analyses du CFA » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy-oriented*. Elles sont accessibles sur le site Internet du CFA, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.



## Le CFA

---

Fondé en 1978 sur l'initiative de Jacques Chirac et de Bruno Kreisky, le Centre franco-autrichien (CFA) travaille au renforcement des relations franco-autrichiennes en Europe ainsi qu'à la réflexion sur l'élargissement de l'Union européenne par l'organisation de colloques internationaux, de séminaires bilatéraux et de conférences.

Le CFA permet depuis de nombreuses années aux responsables politiques, aux acteurs de la vie économique, culturelle et universitaire issus de France et d'Autriche, mais aussi d'États d'Europe centrale et orientale, de nouveaux membres de l'UE et de pays candidats, ainsi qu'à des représentants des institutions européennes, de se rencontrer et de proposer ensemble des solutions possibles aux grands problèmes européens contemporains.