

Les Balkans occidentaux entre Europe et Russie

Les actions russes en Ukraine ont soulevé des questions quant aux visées de Moscou sur les Balkans. C'est pourquoi l'UE a de nouveau intensifié ses efforts dans la région. Bien que les Etats des Balkans occidentaux soient toujours sur la voie de l'adhésion à l'UE, l'avenir de la région, également importante pour la politique extérieure suisse, reste incertain.

Par Matthias Bieri

La Russie doit laisser les Balkans occidentaux en dehors de la crise ukrainienne et ne pas travailler contre l'UE dans la région: c'est ce qu'a exigé la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères, Federica Mogherini, en décembre 2014. L'engagement politique et économique croissant de la Russie a, depuis l'annexion de la Crimée, fait croître en Occident la crainte d'une lutte géopolitique pour les Balkans. A Bruxelles, on voit un risque pour la stabilité de la région et l'adhésion prévue des pays des Balkans occidentaux à l'UE.

L'intégration européenne des candidats, le Monténégro, la Serbie, la Macédoine et l'Albanie, ainsi que des candidats potentiels, le Kosovo et la Bosnie, n'est cependant pas garantie même indépendamment de l'influence russe. Malgré le désir d'une adhésion ancrée dans la population et des progrès formels dans le sens de l'adhésion, les pays sont encore loin de remplir les critères politiques et économiques d'une adhésion à l'UE. La corruption, l'absence d'Etat de droit, le crime organisé, des appareils d'Etat pléthoriques et des infrastructures sous-développées caractérisent toujours la région. Les structures de pouvoir locales ne font en outre preuve que d'une faible volonté de réformes.

Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a déclaré en raison de l'actuelle fatigue de l'élargissement dans les Etats membres de l'UE un



Parachutistes serbes montrent les drapeaux nationaux de la Russie (à gauche) et la Serbie lors d'un exercice anti-terroriste serbe-russe en Nikinci, à l'ouest de Belgrade, en Novembre 2014. *Djurica/Reuters*

arrêt des adhésions de nouveaux pays jusqu'en 2020. L'UE réaffirme cependant la perspective des Balkans occidentaux dans l'Union et veut les rapprocher d'une adhésion par des réformes. Mais on peut se demander si l'UE sera de nouveau ouverte à des adhésions en 2020.

Les Balkans occidentaux jouent aussi un rôle important dans la politique sécuritaire suisse. Plus de 500 000 habitants de la

Suisse ont leurs racines dans les Balkans occidentaux. Les missions de paix de l'armée se concentrent sur la région et le Kosovo reçoit la plus grande contribution d'aide au développement suisse bilatérale (2013: 63,1 millions de CHF).

Intérêts russes

La Russie se sent traditionnellement étroitement liée aux territoires slaves et orthodoxes dans les Balkans occidentaux. La

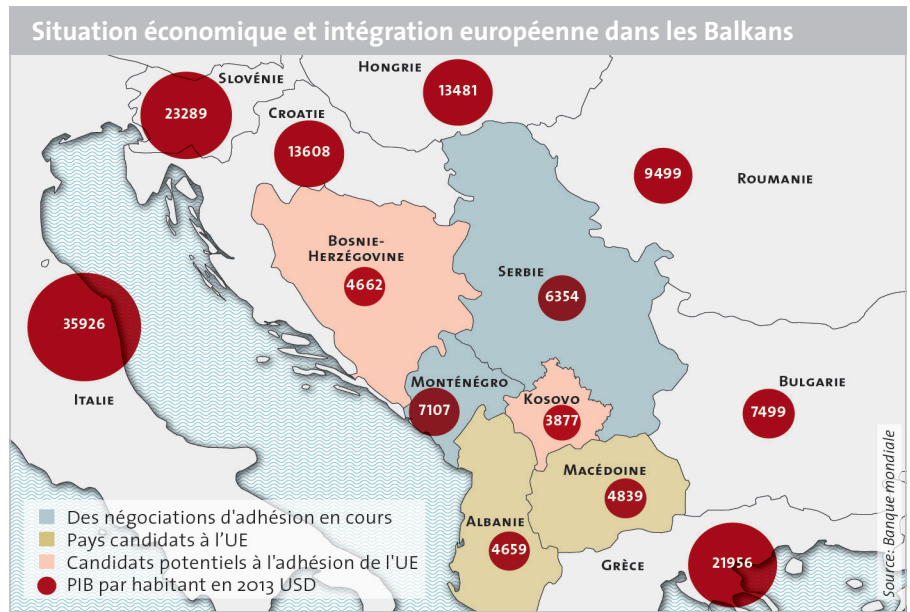
guerre du Kosovo de 1999 a été un tournant pour la politique russe envers l'Occident et dans la région. La Russie a senti que la décision de l'OTAN de faire la guerre contre la Serbie ignorait ses intérêts et n'a plus dès lors coopéré avec l'Occident dans un bon esprit. L'engagement économique intensifié ces dix dernières années renfermait certes toujours une composante politique, mais ne remettait jamais sérieusement en question la perspective européenne des Etats des Balkans occidentaux. La crise ukrainienne a changé cela en 2014. La Russie parle maintenant aussi dans l'optique des Balkans occidentaux du problème de la pression extérieure en vue de l'intégration européenne. La conception de la politique étrangère russe adoptée en 2013 accorde déjà une importance stratégique majeure à la région.

Le partenaire principal de la Russie dans les Balkans occidentaux est la Serbie. L'étroite relation des deux pays remonte au rôle de l'empire des tsars comme protecteur de tous les peuples slaves. Plus récemment, le soutien politique de la Serbie par la Russie dans le conflit avec le Kosovo revêt une importance centrale. En tant que puissance ayant droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU, la non-reconnaissance par la Russie de la déclaration d'indépendance du Kosovo faite en 2008 est capitale pour la position serbe dans le conflit. Cette circonstance explique aussi la popularité de la Russie dans la minorité serbe au Kosovo. L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 a donné à court terme un nouvel élan au désir d'annexion des territoires serbes du nord du Kosovo à la Serbie. Belgrade n'est pas intéressé par un tel développement dans l'optique du

Une adhésion à l'UE des pays des Balkans occidentaux ne serait pas une catastrophe pour Moscou.

rapprochement avec l'UE. La Russie critique en revanche les compromis du gouvernement serbe avec Pristina et lui reproche de laisser en plan les Serbes du Kosovo.

La Russie et la Serbie ont depuis 2013 un partenariat stratégique qui inclut la coopération militaire et des services de renseignement de même que l'entente sur des positions dans des comités internationaux. La Serbie est devenue la même année observateur de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) dirigée par la Russie. La coopération en politique de sécurité pourrait un jour entraîner la question de savoir si elle est compatible avec une adhésion à l'UE. En octobre 2014, Vladi-



mir Poutine a été reçu à Belgrade avec les plus grands honneurs militaires et on lui a décerné le plus grand ordre de Serbie. Poutine lui-même a qualifié à cette occasion la Serbie d'allié le plus proche de la Russie. Ces faits auraient été moins problématiques avant 2014. Dans la situation actuelle, ces gestes symboliques sont cependant préjudiciables au rapprochement entre la Serbie et l'UE.

La Russie a aussi une relation étroite avec la République serbe de Bosnie (Republika Srpska). La direction politique de la République serbe continue de lorgner une séparation de l'Etat central. L'annexion de la Crimée a été bien accueillie, on a même spéculé sur une éventuelle déclaration d'indépendance avec reconnaissance russe. La Russie exerce ainsi par l'intermédiaire de la République serbe de Bosnie une influence sur l'Etat bosnien central, puisque l'entité peut souvent bloquer des décisions.

Elle s'est aussi rapprochée de la Macédoine ces dernières années. Le gouvernement macédonien ne s'est pas joint – comme la Serbie et la Bosnie-Herzégovine – aux sanctions européennes contre la Russie en 2014 parce qu'il en espère une intensification de la relation économique.

L'économie monténégrine dépend certes beaucoup des investisseurs russes. Le gouvernement agit cependant, depuis l'indépendance de la Serbie en 2006, indépen-

damment de Moscou qui essaie cependant d'avoir une influence politique par le biais de l'opposition et de la minorité serbe.

Relations énergétiques

La position dominante de la Russie dans le secteur énergétique détermine son influence dans les Balkans occidentaux. La Serbie, la Bosnie et la Macédoine dépendent lourdement du gaz russe. Le gaz russe couvre 75 pour cent des besoins gaziers de la Serbie. Des sociétés étatiques russes contrôlent en outre la production pétrolière et gazière et exploitent des raffineries de même que le réseau de distribution. En République serbe de Bosnie, les seules raffineries de pétrole bosniaques sont entre les mains des Russes, une joint-venture avec des actionnaires majoritaires russes possède également des droits exclusifs dans l'extraction pétrolière et gazière.

La valeur stratégique de la région provient de l'importance des Balkans comme route de transit. L'annonce par la Russie en décembre 2014 de la fin du projet South Stream a été considérée comme un revers pour les relations entre la Russie et les Balkans occidentaux. South Stream devait amener le gaz russe en Europe centrale via la Bulgarie en passant par les Balkans occidentaux. Le gazoduc aurait amené chaque année aux pays de la région des redevances de transit de plusieurs de millions. La Russie envisage maintenant la construction d'un gazoduc en Turquie avec des raccordements vers l'Europe. L'objectif reste de remplacer d'ici 2020 le transit du gaz par l'Ukraine par

la route des Balkans. Il y a le risque que le prix et la livraison du gaz deviennent un moyen de pression politique sur les Balkans. L'UE mais aussi les Etats des Balkans occidentaux s'efforcent donc de trouver des alternatives d'approvisionnement.

La Russie est consciente de ses possibilités limitées dans les Balkans occidentaux. Passer pour un danger sérieux pour l'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux. La politique de Poutine, l'emphase sur les racines historiques et les normes sociales propres, est bien accueillie dans la région. La Russie de Poutine fait en outre preuve d'une plus grande compréhension que l'UE envers l'intérêt des élites des Balkans occidentaux pour le maintien de leur pouvoir. La vision d'une économie intégrée européenne, combinée à une société orien-

Les politiciens ne peuvent pas remporter d'élections nationales sans s'engager en faveur d'une adhésion à l'UE.

tée sur des valeurs orientales et à une démocratie autoritaire, jouit de la préférence. Il y a aussi des exemples de ces modèles dans l'UE, par exemple en Hongrie. Une adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'UE ne serait en fin de compte pas non plus une catastrophe politique du point de vue de Moscou. Les membres pro-russes pourraient rendre difficile le consensus dans l'Union ou même influencer l'UE dans le sens de la Russie.

La Russie réagirait de manière plus sensible à d'autres adhésions à l'OTAN: une adhésion du Monténégro en 2015 semble parfaitement possible. La Russie a qualifié cette possibilité de grande provocation. Les attaques de l'OTAN de 1999 laissent des traces en Serbie: le pays ne recherche pas une adhésion à l'OTAN, mais fait partie du Partenariat pour la paix (PPP) et a encore approfondi en janvier 2015 sa coopération avec l'Alliance. La Bosnie recherche une adhésion à l'OTAN mais doit encore réaliser quelques réformes.

Investissements extra-européens

L'influence russe croissante dans les Balkans occidentaux a été facilitée par la crise de l'euro. La crise économique a encore une fois frappé les Balkans occidentaux de plein fouet en 2012. Depuis lors, la région dépend expressément de nouvelles sources financières. La crise a d'une part montré la dépendance par rapport à l'économie euro-

péenne. Si l'économie se relève dans l'UE, la situation dans les Balkans occidentaux se détendra aussi en raison d'investissements en hausse et de transferts croissants de la diaspora. D'autre part, un certain nombre de contacts dans l'UE ont cependant aussi été perdus et sont actuellement comblés par de nouveaux investisseurs. De nombreux nouveaux projets ont été engagés, en particulier dans le domaine de l'infrastructure. La Chine a confirmé l'investissement de 2,5 milliards d'euros dans la ligne ferroviaire Belgrade-Budapest qui doit relier le port de Pirée aux marchés européens. Pékin a aussi financé des centrales et des routes en Serbie, en Bosnie et au Monténégro.

L'Azerbaïdjan, la Turquie et les Etats arabes s'engagent aussi par de gros investissements. En dehors de la Russie, une influence politique n'est sortie jusqu'à présent que de l'engagement économique de la Turquie. Ce sont les régions musulmanes des Balkans occidentaux, c'est-à-dire les régions qui ne sont pas accessibles à la Russie, qui sont à l'avant-plan pour la Turquie.

L'engagement turc est encore plus culturel et focalisé sur l'héritage ottoman commun.

Mais les temps économiques difficiles ont aussi accru la frustration quant à la politique peu efficace. L'espoir de changement a disparu à beaucoup d'endroits. L'exode en masse de quelque 20000 Kosovars vers l'UE en janvier 2015 était l'expression de cette résignation.

Donnant-donnant européen

Malgré la crise de l'euro, le désir d'une adhésion à l'UE reste ancré dans la population des Balkans occidentaux. La promesse économique de l'UE continue d'être nettement plus grande pour la région que celle de Moscou. Le commerce avec l'UE représentait en Serbie en 2014 62 pour cent du commerce extérieur alors que la Russie ne représentait que 9 pour cent. D'ici 2020, jusqu'à 11,7 milliards d'euros d'aides de préadhésion de l'UE devraient en outre être injectés dans les Balkans occidentaux et en Turquie. 57 pour cent des Serbes étaient favorables à une adhésion à l'UE en septembre 2014. Pour le moment, les hommes politiques ne peuvent pas remporter d'élections nationales dans les Balkans occidentaux sans s'engager en faveur d'une adhésion à l'UE.

L'UE est intéressée par une intégration des Etats des Balkans occidentaux. On espère à Bruxelles que l'atmosphère dans l'UE permettra de nouveau des adhésions après

IED en provenance des pays de l'UE

en million Euro					
	2009	2010	2011	2012	2013
Serbie	826,9	820,9	1710,3	96,4	575,9
Monténégro	787,8	292,7	204,9	219,7	79,8
Kosovo	183,8	217,9	205,3	123,2	118
Bosnie	154,4	147,7	195,4	174,1	-
Macédoine	135,6	139,4	218,2	83,9	175,3
Pas de données disponibles pour l'Albanie.					
<i>Source: Commission européenne</i>					

2020. Pour cela, les Etats des Balkans occidentaux doivent cependant en premier lieu se développer et remplir les critères d'adhésion. L'UE exige en outre une solution durable aux conflits régionaux qui remontent aux guerres des années 1990. L'UE veut mener dans les Balkans occidentaux une politique de conditionnalité dure. Des pas en direction de l'UE ne seront accordés aux Etats que s'ils remplissent effectivement les critères. La question reste cependant de savoir ce qui arrivera aux pays qui n'établissent pas de réformes suffisantes à moyen terme.

Les problèmes des candidats à l'adhésion se ressemblent dans beaucoup de domaines: la politique ne fait pas avancer systématiquement la lutte contre la corruption, la création d'une justice indépendante n'avance elle aussi que lentement. Les institutions restent faibles. Les réformes économiques se heurtent à la résistance de la population et ne sont que difficilement réalisables dans le contexte de la crise actuelle. La liberté de la presse n'est pas garantie.

Chaque pays fait en outre face à des défis tout à fait spécifiques. On a pu annoncer en Bosnie en février 2015 que l'accord de stabilisation et d'association signé en 2008 avec l'UE doit enfin être mis en œuvre. Lors des élections parlementaires de 2014, des forces ont été consolidées dans les trois groupes populaires peu intéressés par un renforcement de l'Etat central.

La Serbie a certes fait de grands pas dans le sens de l'UE ces dernières années. La normalisation des relations avec le Kosovo reste cependant difficile. Avant d'ouvrir d'autres chapitres de négociation, le pays doit trouver d'autres compromis avec le gouvernement de Pristina. Il semble clair que les grands Etats de l'UE n'approuveront un jour une adhésion de Belgrade que

si elle reconnaît le Kosovo comme pays autonome – une démarche que ne fera aucun gouvernement serbe dans un avenir proche. La Serbie continue en outre d'être soumise à une grande pression de la part de l'UE pour appliquer les sanctions contre la Rus-

La Suisse espère profiter un jour d'une éventuelle relance économique dans la région.

sie. La Serbie invoque aussi sa présidence à la tête de l'OSCE comme raison de sa neutralité. Différents représentants de l'UE ont cependant fait comprendre que la Serbie ne pouvait pas être un médiateur neutre.

Les négociations entamées en 2012 sur une adhésion du Monténégro n'avancent cependant que lentement. Le cas du Monténégro montre le dilemme de l'UE qui consiste à répondre à la lassitude de l'élargissement des populations au sein de l'UE tout en gardant les candidats à l'adhésion dans une humeur propice à des réformes. Depuis l'annonce de l'arrêt des adhésions jusqu'à 2020, il n'y a pas de stimulants pour des réformes rapides. Le chef du gouvernement, Milo Djukanović, a répondu à la critique de Bruxelles en menaçant que son pays pourrait aussi arrêter les négociations avec l'UE.

Le processus d'adhésion de la Macédoine est dans une impasse. Le pays est candidat à l'adhésion depuis 2005; le conflit avec la Grèce concernant le nom du pays «Macédoine» bloque cependant tout progrès. La Grèce réclame l'héritage de la Macédoine antique et veut en outre empêcher de futures revendications territoriales. Des troubles en été 2014 ont montré en sus que l'accord conclu en 2001 entre la majorité slave et la minorité albanaise continue d'être fragile. La politique est ethniquement divisée, la cohésion nationale continue d'être en péril.

Au Kosovo, les difficultés du pays qui continue d'abriter 5000 gardiens de la paix du KFOR se sont manifestées sur tous les plans ces derniers mois. L'injection massive

d'argent pendant des années par la communauté internationale n'a fait avancer ni l'économie ni les structures étatiques. La population ressent relativement peu les effets de l'argent investi bien que le Kosovo reçoive le plus grand montant d'aide au développement de la région (2013: 243 millions d'USD). La libéralisation des visas souhaitée par la population, qui faciliterait les voyages dans l'UE, semble encore plus éloignée après l'exode de janvier 2015: les pays de l'UE à l'économie forte craignent une vague d'immigration. A cela viennent s'ajouter des querelles ethniques qui compromettent le processus de réconciliation avec la Serbie: après qu'un ministre de la minorité serbe a été forcé de démissionner par des manifestations dans la rue, cette dernière envisage son retrait du gouvernement.

L'Albanie est candidate à l'adhésion à l'UE depuis juin 2014, mais il s'écoulera encore quelques années avant que l'on entame les négociations. La lutte contre la corruption dans le pays membre de l'OTAN semble être particulièrement difficile.

Priorités de la Suisse

La Suisse s'engage dans les Balkans occidentaux de diverses façons depuis les années 1990. Pendant les guerres yougoslaves, beaucoup de personnes se sont réfugiées chez des parents qui étaient venus en Suisse comme travailleurs émigrés au cours des décennies précédentes et y étaient restés. Les Balkans occidentaux sont aujourd'hui une région prioritaire de la promotion civile de la paix; c'est en outre là que se situent les deux plus grands engagements de la promotion militaire de la paix. La mission Swisscoy au Kosovo a, en 2014, été prolongée jusqu'à la fin 2017 et comprend au maximum 235 militaires (cf. [analyse du CSS n° 150](#)). La mission en Bosnie comprend actuellement 26 soldats et se focalise sur l'alerte avancée et la formation à la gestion sûre d'entrepôts de munitions et d'armes. La présidence suisse de l'OSCE en 2014, dans le cadre de laquelle les Balkans occidentaux constituaient une priorité, revêtait une importance particulière pour l'engagement dans la région. La priorité était d'aider

Belgrade et Pristina à mettre en œuvre l'accord qu'elles avaient conclu en 2013 en vue de normaliser leurs relations. La Suisse a par exemple aidé à financer les premières élections parlementaires nationales au Kosovo. Le représentant spécial pour les Balkans occidentaux, en fonction depuis 2014, sera aussi mis à disposition par la Suisse en 2015 dans le cadre des présidences consécutives Suisse-Serbie. Il promeut aussi des demandes suisses: la promotion de la coopération régionale et le traitement du passé, par exemple en connexion avec des personnes disparues, font partie de ses priorités. Il accompagne aussi en 2015 le ministre des Affaires étrangères serbe dans son rôle de président de l'OSCE lors de visites politiquement sensibles dans la région.

Contrairement à l'engagement décroissant d'autres pays, l'engagement suisse augmente dans la région. En 2014, la Suisse a contribué à hauteur de 150 millions de CHF à des programmes dans les domaines du développement et de la coopération, de la sécurité humaine et du maintien de la paix dans les Balkans occidentaux. L'engagement de la Suisse a souvent lieu dans des domaines de niche, par exemple dans l'élimination des munitions non explosées et le déminage. Elle s'efforce de compléter judicieusement les activités d'autres pays. La concertation avec l'UE, acteur déterminant, marche sans accroc; la Suisse est un partenaire apprécié. Elle soutient aussi le processus d'intégration européenne des Balkans occidentaux et essaie là aussi de s'investir judicieusement.

La migration joue un rôle important dans l'optique de la grande diaspora des Balkans occidentaux. La Suisse espère profiter un jour d'une éventuelle relance économique dans la région. Les partenariats de migration avec la Serbie, la Bosnie et le Kosovo montrent que la coopération avec les pays de la région fonctionne.

Matthias Bieri est un chercheur à l'équipe de think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security» au Centre d'études de sécurité (CSS). Il est l'auteur, entre autres, de [«Le Kosovo entre stagnation et mutation» \(2014\)](#).

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

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le Traité de non-prolifération nucléaire entre les camps No 169
Le Sinaï – d'une zone-tampon à un champ de bataille No 168
L'UE et le monde: de Mme Ashton à Mme Mogherini No 167
Le néo-Califat de «l'Etat islamique» No 166
La campagne américaine contre l'«Etat islamique» No 165
Systèmes d'armes létaux autonomes: un défi à l'avenir No 164