

Les Balkans occidentaux entre nouvelles dépendances

La Russie encourage la résistance à de nouveaux élargissements de l'OTAN. La Chine commence également à prendre pied dans la région, créant de nouvelles dépendances financières et économiques. La transformation de la région dépendra de la capacité de l'UE d'intensifier le dialogue avec les pays candidats sur des objectifs atteignables à moyen terme.

Par Henrik Larsen

Vingt ans après la fin des guerres en ex-Yougoslavie, les Balkans occidentaux ne sont que partiellement intégrés dans les structures économiques et de sécurité occidentales. Aujourd'hui, l'OTAN et l'UE rivalisent pour asseoir leur influence sur la zone, aux côtés de la Russie et de la Chine. L'adhésion cette année de la Macédoine du Nord pourrait constituer le dernier élargissement de l'OTAN, la Russie incitant la Serbie et la Bosnie-Herzégovine à ne pas marcher sur ses traces. Le déclin général des normes démocratiques que connaît la région depuis une dizaine d'années ralentit son intégration dans l'UE, cédant l'initiative à court terme à la Chine dont l'influence économique grandit.

Les Balkans occidentaux sont une région complexe, où de nombreux acteurs extérieurs cherchent à exercer leur influence en gagnant l'adhésion des différentes communautés ethniques et religieuses. L'Arabie saoudite et la Turquie entretiennent des liens avec les pays où l'islam prédomine (Albanie, Kosovo et Bosnie), par la diffusion du wahhabisme pour la première et la mise en avant de l'histoire et de la culture communes pour la seconde. Mais plus que l'influence de ces deux pays, ce sont surtout les liens de la Russie avec les groupes ethniques serbes orthodoxes et l'empreinte économique croissante de la Chine qui font obstacle à l'intégration de la région dans

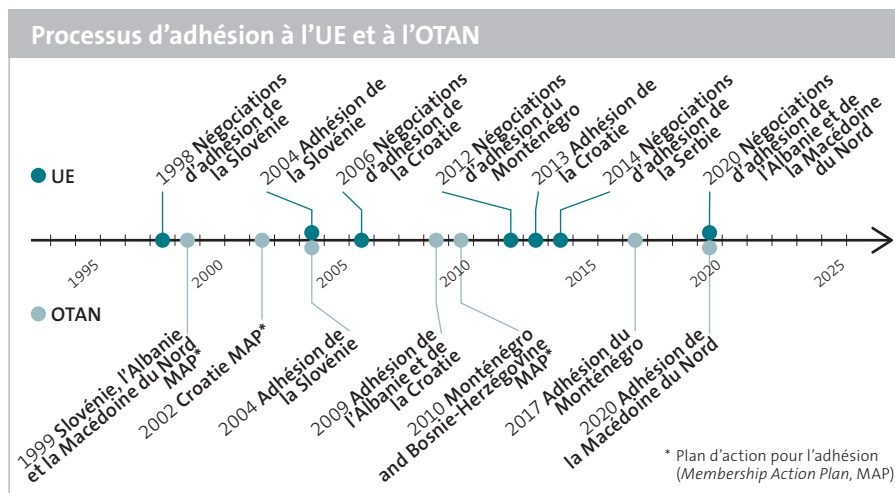


Membres de l'équipage fêtent l'arrivée d'experts médicaux et de fournitures médicales en provenance de Chine pour soutenir la Serbie dans la lutte contre le coronavirus. Marko Djurica / Reuters

l'UE et l'OTAN. Les conséquences de la récession économique qui devrait découler de la pandémie de coronavirus pourraient prolonger encore les processus d'adhésion à l'UE et inciter les pays les plus pauvres à se tourner vers la Chine pour répondre à leur besoin urgent d'investissements et de prêts. Compte tenu de l'importance de sa mission de maintien de la paix au Kosovo (Swisscoy), le sort des Balkans occidentaux est une préoccupation centrale pour la Suisse.

L'intégration sur le plan de la sécurité

La sécurité est une condition préalable à la transition démocratique et à l'intégration économique. Les réformes de l'armée et de la défense liées aux processus d'adhésion à l'OTAN ont ouvert la voie à des réformes politiques et économiques plus larges au sein des pays. Les Balkans occidentaux forment une mosaïque unique de nations et de groupes ethniques qui ne coïncident pas toujours avec les frontières nationales.



Les deux pays en tête de peloton pour l'adhésion, la Serbie et le Monténégro, constituent le problème le plus immédiat de l'UE. Tous les deux ont pris des virages autoritaires et connu un déclin des libertés civiles. Conjugée à la lente avancée des réformes économiques et judiciaires, cette évolution laisse planer des doutes quant au fait que la Serbie et le Monténégro puissent adhérer à l'UE avant 2030. Même si la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a déclaré qu'il était dans l'intérêt géostratégique de l'UE de se rapprocher autant que possible des Balkans occidentaux, Bruxelles a tout à fait conscience des effets déstabilisateurs que cet élargissement pourrait avoir. Des adhésions prématurées risquent de provoquer un recul qui pourrait affaiblir le consensus de l'UE sur les normes fondamentales de l'état de droit.

Les problèmes intérieurs sont encore plus marqués dans les autres pays, notamment en ce qui concerne la corruption et le crime organisé. L'UE a entamé cette année des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie, après une révision de la méthodologie d'adhésion suscitée par un veto opposé l'année dernière sous la houlette de la France. Abandonnant les précédentes négociations d'adhésion basées sur 35 chapitres, la nouvelle méthodologie introduit six groupes thématiques conçus pour aider le public à comprendre le processus, tout en permettant un suivi plus strict des réformes. Compte tenu des im-

La Russie semble avoir adopté le rôle de trouble-fête en contrecarrant les intérêts occidentaux dans la région.

menses difficultés à maintenir un état de droit et un système d'administration publique neutres dans la durée, la nouvelle méthodologie donne la priorité aux aspects fondamentaux de la construction de l'État. En bas de la liste des candidats potentiels figurent la Bosnie et le Kosovo, ce dernier pâtissant du fait que cinq membres de l'UE ne le reconnaissent pas comme État.

L'influence de la Russie

La Russie semble avoir adopté le rôle de trouble-fête en contrecarrant les intérêts occidentaux dans la région. Les obstacles à l'intégration dans l'OTAN et l'UE constituent, à ses yeux, des opportunités à exploiter. Si elle ne considère pas les Balkans occidentaux comme une sphère d'intérêts privilégiés comparable à l'Ukraine ou au

En plus de compliquer la cohésion des États (Bosnie et Macédoine du Nord), cette mosaïque soulève également des questions sur le caractère durable de la paix (Kosovo et Bosnie). Dans ce contexte, on ne peut sous-estimer l'importance de l'intégration dans l'OTAN. La réforme du secteur de la sécurité, requise pour devenir membre de l'Alliance, est essentielle à la fois pour la stabilité internationale et pour la construction d'une légitimité nationale, en particulier dans les États multiethniques. La réduction des effectifs des armées, la professionnalisation des secteurs de la sécurité et la transparence des décisions politiques sur les questions de sécurité ont contribué à rendre les relations entre les États et les entités ethniques plus prévisibles.

L'adhésion cette année de la Macédoine du Nord pourrait marquer la fin d'un processus d'élargissement de l'OTAN qui dure depuis vingt ans (voir chronologie p.2). Cet élargissement consolide la paix entre les pays aujourd'hui membres de l'Alliance, mais il fait également ressortir les problèmes de sécurité non résolus dans la région, certains pays restant hors de l'OTAN. En Bosnie, malgré la création d'une armée unifiée entre les anciens belligérants, l'entité de *Srpska* refuse de remettre à Sarajevo des biens immobiliers de défense (des casernes, par exemple), ce qui fait barrière à l'adhésion à l'OTAN. Si la neutralité militaire de la Serbie ne pose pas de problème en tant que telle, le conflit avec le Kosovo constitue une pierre d'achoppement qui a peu de chances d'être levée compte tenu du manque de reconnaissance internationale de ce dernier. En résumé, l'OTAN est arrivée à un stade où il est peu probable qu'elle s'élargisse davantage. Cette situation exige

de stationner en permanence des forces internationales de maintien de la paix sur les points chauds de Bosnie (Force de l'Union Européenne, EUFOR) et du Kosovo (Force pour le Kosovo, KFOR), deux entités auxquelles la Suisse contribue par le biais de SWISSINT (*Swiss Armed Forces International Command*).

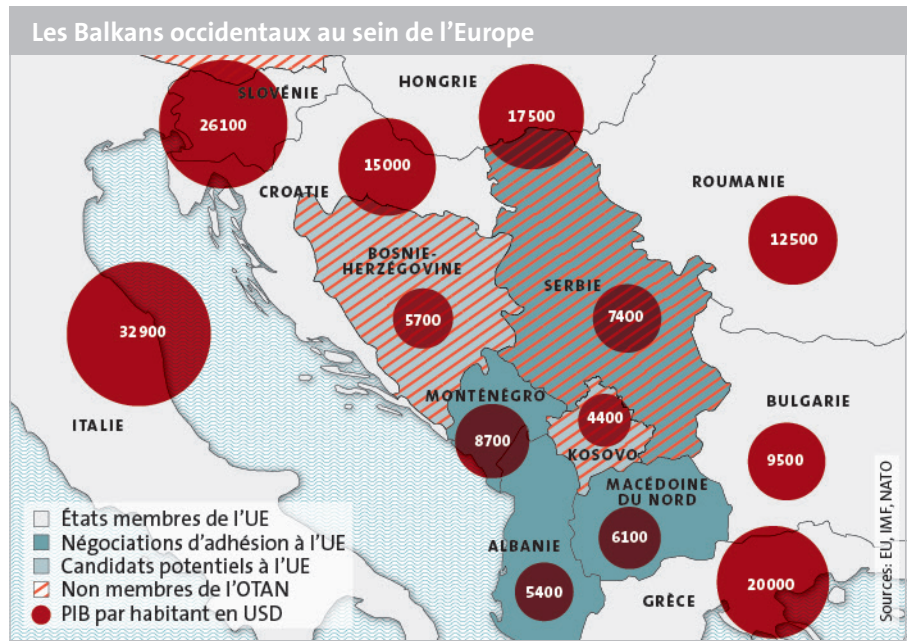
L'intégration économique

En plus de l'impasse en matière de sécurité, le déclin des normes démocratiques observé dans toute la région depuis 2008 environ ralentit son intégration dans l'UE. Si le processus d'adhésion à l'Union reste le principal moteur des réformes économiques et politiques, le chemin des Balkans à Bruxelles est long et laborieux. La Croatie a rejoint l'UE en 2013 et la Sloveenie (qui n'est pas un pays des Balkans, mais faisait partie de l'ex-Yougoslavie) en 2004. Tous les deux sont aujourd'hui des membres performants de l'Union. Les autres pays de la région, en revanche, sont bloqués dans leur processus de transition démocratique et souffrent d'importants déficits de gouvernance. La construction de l'État est donc toujours à l'ordre du jour, ce qui est autant une question de valeurs que de croissance économique. À l'exception de la Croatie et de la Sloveenie, les Balkans occidentaux sont pris dans le «piège du revenu intermédiaire», c'est-à-dire qu'ils ne parviennent pas à atteindre des taux de croissance leur permettant de rattraper les niveaux moyens de l'UE (voir carte p.3). Le PIB moyen par habitant des six pays de la région représente la moitié de celui des pays d'Europe centrale et un quart seulement de celui de l'Europe occidentale.

Caucase du Sud, la Russie a des intérêts géopolitiques particuliers dans la région, renforcés par ses liens historiques avec les Serbes orthodoxes. Les Balkans occidentaux sont des pays fragiles situés en périphérie de l'Europe, dans lesquels la Russie peut projeter sa puissance en fédérant la résistance locale à une plus grande intégration de la région dans l'OTAN et l'UE.

Pour Moscou, la poursuite du conflit constitue le moyen le plus efficace de faire barrière à l'intégration dans l'OTAN et de ralentir les processus d'adhésion à l'UE. Ces dix dernières années, la Russie a entretenu une relation étroite avec la *Republika Srpska* (République serbe de Bosnie) et son président, Milorad Dodik, qui tente de nourrir une identité ethnique en opposition à l'État bosniaque, désireux d'adhérer à l'OTAN. La Russie a efficacement réaffirmé son alliance historique avec la Serbie en soutenant fermement son intégrité territoriale sur la question litigieuse du Kosovo. Le refus de la Russie de reconnaître le Kosovo et la défense des intérêts serbes à l'ONU lui donnent un fort pouvoir d'influence vis-à-vis de Belgrade, notamment quant à une éventuelle adhésion à l'UE, qui nécessitera un règlement des différends avec le Kosovo. La Russie a aussi recours à la diplomatie publique pour renforcer son identité panslave/orthodoxe auprès de la Serbie et de la *Republika Srpska*, tandis qu'elle s'appuie sur des campagnes d'influence plus masquées au Monténégro et en Macédoine du Nord.

Contrairement à l'UE et à l'OTAN, la Russie a l'avantage à court terme de ne pas s'encombrer de valeurs dans ses relations avec les dirigeants de la région. Néanmoins, il est important de mesurer les limites de l'influence de Moscou, en particulier sur le plan économique. Si la Russie offre une perspective séduisante pour les responsables politiques corrompus qui cherchent à renforcer leur pouvoir en s'appuyant sur la politique identitaire, elle ne remplace pas le *soft power* de l'UE. Même en *Republika Srpska*, les dirigeants et la population voient l'adhésion à l'UE comme un objectif positif. En dehors de sa tactique d'obstruction et d'acquisition dans les secteurs stratégiques (l'énergie, l'industrie lourde et les banques), la Russie ne propose pas de solution à long terme pour la région. Elle a réussi son entreprise consistant à soutenir la résistance locale à l'élargissement de l'OTAN en Serbie et en Bosnie, mais sa stratégie subversive a eu un effet contre-productif au Monténégro, aiguissant le désir du pays d'adhérer à l'OTAN.



L'influence de la Chine

Bien que sa présence soit relativement nouvelle, la Chine assoit rapidement sa puissance dans les Balkans occidentaux. Contrairement à la Russie, la Chine ne peut pas s'appuyer sur l'histoire ou la culture pour attiser les sentiments ethnonationalistes. Elle fait cependant des percées avec une empreinte économique et un potentiel d'investissement qui compliquent les processus d'adhésion des pays candidats et creusent le fossé géoéconomique entre les pays membres et non membres de l'UE dans la région.

Depuis le lancement de son «initiative de la ceinture et de la route» (*Belt and Road Initiative*, BRI) en 2013, la Chine a financé plusieurs grands projets de construction dans les Balkans occidentaux. On peut notamment citer le pont de *Peljesac*, qui relie la Croatie à son enclave méridionale autour de Dubrovnik, une liaison ferroviaire à grande vitesse entre Belgrade et Budapest et des autoroutes au Monténégro, en Macédoine du Nord, en Serbie et en Bosnie. La Chine a alloué plus de six milliards d'euros de prêts aux Balkans occidentaux, essentiellement destinés aux secteurs de l'énergie et des transports. La Serbie est la principale bénéficiaire des investissements chinois. Sur le plan économique, la BRI ouvre de nouvelles perspectives de développement commercial qui pourraient aider les Balkans occidentaux à sortir du piège du revenu intermédiaire. La modernisation des capacités énergétiques et le comblement des sérieuses

lacunes en matière d'infrastructures pourraient permettre à la région de renouer avec la croissance économique.

Les nouvelles dépendances économiques et financières *vis-à-vis* de la Chine ont toutefois deux grandes conséquences sur le processus d'élargissement de l'UE dans la région. La première est le ralentissement ou le recul des réformes globales nécessaires à une éventuelle adhésion à l'UE. Les critères d'attribution des appels d'offres par le gouvernement chinois pour les différents projets sont très opaques. Un scandale politique majeur a éclaté en Macédoine du Nord en 2015, lorsqu'il est apparu que le gouvernement était sur le point d'accorder un important contrat de construction d'autoroutes à une grande entreprise publique chinoise prête à payer des pots-de-vin. Avec de telles pratiques, la Chine ne complique pas seulement la promotion des normes de l'UE qui exigent la transparence dans les appels d'offres publics, mais elle entretient également les problèmes de corruption, très répandus dans la région. La situation est la même pour les prêts chinois, qui peuvent s'avérer plus tentants que les prêts ou les subventions des pays occidentaux, qui sont assortis de conditions. Le financement de centrales électriques et d'usines par la Chine entrave également le respect des normes environnementales de l'UE.

La deuxième conséquence est de nature géopolitique. Le fait que les investissements chinois soient délibérément axés sur

la construction d'infrastructures critiques et que des États de la région à la situation financière précaire acceptent les prêts de Pékin est depuis longtemps une source de préoccupation. Si un pays emprunteur manque à ses obligations, une société publique chinoise, donc par extension le gouvernement chinois, pourrait s'approprier les infrastructures construites. La forte dépendance envers les prêts de la Chine (qui détient, par exemple, près de 40 pour cent de la dette extérieure du Monténégro) est l'une des facettes d'une dépendance géoéconomique plus large. La stratégie gagnante de la Chine consistant à promouvoir le format de coopération «17+1» avec les 17 pays d'Europe de l'Est fait implicitement des Balkans occidentaux un groupe moins enclin à critiquer Pékin sur les questions économiques et autres problèmes mondiaux au sujet desquels l'UE et l'OTAN tentent de trouver un consensus (notamment les droits humains, les fournisseurs de 5G et la pandémie de coronavirus). La Serbie cultive plus qu'aucun autre pays des liens étroits avec la Chine sur les questions de sécurité. Belgrade a déployé une technologie chinoise de reconnaissance faciale qui pourrait s'avérer contraire à la législation européenne sur le respect de la vie privée. Belgrade rejetait aussi l'idée d'une solidarité européenne en pleine pandémie de coronavirus.

Les pièces manquantes du puzzle

La confrontation entre les différents acteurs extérieurs a montré aux élites locales l'intérêt d'utiliser l'engagement de la Russie et de la Chine pour assouplir les conditions imposées par l'OTAN et l'UE. L'ancien président serbe, Boris Tadic, a résumé la situation en déclarant que la Chine était le quatrième pilier de la politique étrangère de la Serbie, aux côtés des États-Unis, de l'UE et de la Russie. L'OTAN peut se passer des pièces manquantes du puzzle que sont la Serbie, la Bosnie et le Kosovo, même si cet état de fait résulte en grande partie de la politique d'obstruction de la Russie et exige la présence de forces de maintien de la paix pour une durée indéterminée. La question est de savoir si l'UE est prête à accepter que certains pays de la région ne

rempliront peut-être pas les critères pour devenir membres de l'Union, tout en restant disposée à contribuer à la stabilité locale par le biais d'instruments économiques et financiers.

L'UE continue de bénéficier de sa situation géographique et de son pouvoir d'attraction lié au mode de vie européen. De ce fait, il est impossible pour les élites locales de ne pas être officiellement favorables à l'intégration dans l'Union. Le problème de l'UE est que les pays candidats sont minés par la faiblesse des attentes et la lenteur des réformes, qui s'alimentent en un cercle vicieux. Au rythme actuel, il faudra plusieurs décennies pour que les États de la région

La récession que devrait susciter le coronavirus pourrait inciter les pays les plus pauvres à accepter davantage d'investissements chinois.

remplissent les critères qui permettront leur adhésion effective, et certains ne le pourront peut-être jamais. Une fois que les pourparlers d'adhésion sont lancés, les pays n'ont pas d'autres objectifs clairs que celui de travailler en vue d'une adhésion (très) lointaine. La nouvelle méthodologie d'adhésion de l'UE, divisée en six groupes thématiques, tente justement de remédier à ce constat. Attirer l'attention du public sur les situations où le manque de volonté politique freine la réalisation des objectifs à moyen terme pourrait peut-être contribuer à créer l'élan politique nécessaire. C'est notamment le cas de l'état de droit, qui est constamment menacé d'ingérence indue et nécessitera un suivi permanent jusqu'à l'adhésion (et au-delà).

La présence de la Chine dans la région oblige l'UE à réfléchir aux moyens de rester attractive face aux investissements (concurrents) sans conditions. La récession que devrait susciter le coronavirus pourrait inciter les pays les plus pauvres à accepter davantage d'investissements chinois. De fait, il est plus facile pour Pékin de mettre en œuvre des projets d'infrastructures dans ces pays que dans les États membres de l'UE, qui

ont accès à davantage de financements de la part des institutions européennes et sont tenus de respecter la législation européenne en matière d'appels d'offres publics. Les règlements de l'UE imposent aussi des goulets d'étranglement aux investissements chinois lorsque les prêts ne sont pas compatibles avec les plafonds d'endettement de l'UE. Les moyens de l'UE sont plus limités pour les pays non membres. En résumé, l'UE a plus de financements disponibles pour les Balkans occidentaux, mais ceux-ci couvrent un large éventail de secteurs publics et privés. La Chine, en revanche, peut déboursier des fonds plus rapidement et se concentre sur les infrastructures critiques. En outre, la nouvelle méthodologie d'adhésion permet de mieux accompagner les pays candidats. L'UE pourra désormais les récompenser pour les réformes mises en œuvre en leur accordant davantage de financements et en les introduisant progressivement sur le marché européen.

La concurrence entre l'UE et la Chine dans les Balkans occidentaux se révèle, à certains égards, plus intense que la concurrence plus statique entre l'OTAN et la Russie. La tentative de l'UE de décourager les nouvelles dépendances économiques brouille encore la frontière entre adhésion et préadhésion. Cette stratégie peut s'avérer viable si l'UE ne fait pas de compromis sur les critères qui permettront une intégration plus étroite. Le processus d'adhésion de la Serbie mérite une attention particulière dans le contexte d'une résolution de la question du Kosovo. Seule une situation où la Serbie reconnaîtrait le Kosovo pourrait inciter tous les membres de l'UE à accepter le Kosovo comme pays candidat. Face à une perspective aussi lointaine, la contribution de la Suisse aux efforts de maintien de la paix restera certainement la bienvenue.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Henrik Larsen est chercheur senior au sein de l'équipe de la politique de sécurité suisse et euro-atlantique du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich.

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

Editeurs: Julian Kamasa, Lisa Watanabe
Révision linguistique: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La candidature suisse au Conseil de sécurité de l'ONU No 262
Ukraine: la dimension religieuse du conflit No 261
L'intégration de l'IA dans la protection de la population No 260
Ukraine: la dimension religieuse du conflit No 259
Le piège colombien: une autre paix partielle No 258
Les opérations militaires en milieu urbain No 257

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000412984