Entre amitié avec la Russie et intégration européenne: la Serbie à la croisée des chemins

Description

En refusant de s'aligner sur les sanctions européennes à l'encontre de Moscou en réponse à la crise ukrainienne, la Serbie a attiré l'ire de ses partenaires européens. L'échec des pressions exercées par l'Union européenne (UE) témoigne d'une erreur d'appréciation portant à la fois sur les enjeux de l'amitié entre les deux pays et sur la puissance de persuasion de Bruxelles en matière de politique d'élargissement.



Il y a un an et demi à peine, l'UE saluait l'engagement, le courage et la vision des dirigeants serbes. En acceptant de signer un « accord historique » avec les autorités de Pristina, la Serbie faisait acte de foi. Elle acceptait un compromis douloureux et témoignait ainsi de sa volonté à devenir un membre à part entière de l'UE. Cette idylle a volé en éclat avec la crise ukrainienne, qui agite les diplomaties européennes depuis le printemps 2014. Car la Serbie et la Russie maintiennent de bonnes relations, que l'intransigeance européenne ne saurait troubler. Pas question, pour Belgrade, de s'aligner sur les sanctions européennes et de perdre le soutien russe, même si l'intégration européenne demeure la priorité stratégique.

L'essor des relations entre la Serbie et la Russie avant la crise ukrainienne

La Serbie maintient depuis longtemps des relations privilégiées avec la Russie. Sur le plan politique, les liens entre les deux pays connurent un nouvel élan au milieu des années 2000[1]. Le catalyseur fut la question du statut du Kosovo, négociée en 2007 au Conseil de sécurité des Nations Unies. Les autorités serbes sollicitèrent à cette occasion le soutien de Moscou afin de faire barrage à une résolution occidentale, qui aurait octroyé à l'ancienne province autonome une indépendance supervisée. Par l'entremise de Moscou, Belgrade parvint par la suite à placer la mission européenne Eulex sous l'autorité des Nations Unies, l'obligeant à se déployer et à opérer sans préjuger du statut du Kosovo. En échange, la Serbie a multiplié les gestes en faveur de Moscou. Entre 2007 et 2011, le pays a refusé de s'aligner avec une centaine de déclarations communes de l'UE à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) visant précisément à critiquer la Russie ou ses proches alliés sur des questions liées à la guerre en Ossétie du Sud, ou aux violations des libertés civiques et fondamentales dans l'espace postsoviétique[2]. Le refus de la Serbie d'adopter les sanctions européennes à l'encontre de la Russie en 2014 ne marque donc pas un changement de cap dans la politique étrangère serbe. Il s'inscrit dans une dynamique plus ancienne de rapprochement politico-diplomatique entre les deux pays.

Les relations entre la Serbie et la Russie ont ensuite connu une embellie sur le plan économique. L'UE, certes, demeure le premier partenaire de la Serbie, et de loin. Elle concentre près de 60 % des échanges commerciaux, 75 % des investissements directs étrangers et 80 % de l'assistance financière accordée à la Serbie[3]. Mais les relations économiques entre les deux pays ne sont pas négligeables, malgré l'échec du projet South Stream. La Russie, tout d'abord, a «dépanné» la Serbie en lui octroyant un crédit d'une valeur totale de 700 millions de dollars en 2012 et 2013. À cela s'ajoutent 600 millions de dollars alloués pour la modernisation des infrastructures ferroviaires serbes. Ensuite, la Russie fournit 80 % de l'énergie consommée dans le pays. Le rachat par Gazprom du conglomérat pétrolier serbe NIS, qui représente à lui seul une part de marché de 40 %, renforce encore cette relation et explique, entre autres, que les deux pays aient requalifié leur relation en 2013 de « partenariat stratégique » – une évolution qui passait relativement inaperçue à l'Ouest jusqu'à ce que n'éclate la crise ukrainienne.

La Serbie prise dans l'étau de la crise ukrainienne

L'annexion par la Russie de la Crimée en mars 2014 souleva une vague de protestation internationale. L'UE, par la voix de sa Haute représentante, affirma déplorer la décision de la Russie de mener une action militaire en Ukraine, et le président de la Commission, quant à lui, indiqua fermement que l'Union ne reconnaîtrait pas l'annexion. Bruxelles imposa alors une première série de sanctions à l'encontre de la Russie. Ces mesures furent élargies en avril puis en juillet 2014, suite à la détérioration de la situation dans le Donbass. L'UE, ce faisant, enjoignit ses partenaires occidentaux de la suivre, en particulier ceux, comme la Serbie, aspirant à l'adhésion. Le dialogue politique qu'elle noue avec ceux-ci depuis le début des années 2000 prévoit en effet la convergence progressive de leurs positions internationales vers celles de l'UE. Cette convergence n'est pas facultative pour les candidats à l'adhésion; elle participe de l'adoption de l'acquis politique et constitue donc une précondition à l'adhésion. Or, depuis le début de la crise ukrainienne, la Serbie a systématiquement refusé de s'aligner sur les déclarations et les sanctions européennes, quitte à susciter de vives réactions.

La Serbie, ceci dit, ne s'est pas non plus complètement rangée du côté de Moscou. Elle s'est, par exemple, gardée de reconnaître le rattachement de la Crimée par la Russie. Une telle reconnaissance contredirait son approche à l'encontre du Kosovo, qu'elle accuse de sécession. Elle reste, par ailleurs, activement engagée dans le processus d'intégration européenne et, à plusieurs reprises, a signifié à ses interlocuteurs russes que ses aspirations sont tournées vers l'UE. Candidate depuis 2012, la Serbie a obtenu en janvier 2014 l'ouverture des négociations d'adhésion.

Mais la Serbie n'entend pas pour autant renier ses liens avec la Russie. En juillet 2014, alors que la guerre fait rage dans le Donbass, le Premier ministre serbe s'est rendu à Moscou. En aout 2014, ce fut au tour du ministre de la Défense de rencontrer son homologue russe. Puis le ministre des Affaires étrangères se rendit pour trois jours à Moscou, suivi le 15 octobre 2014 par la visite d'État de Vladimir Poutine à Belgrade, où il reçut la plus haute distinction du pays, l'Ordre de la République de Serbie. Une parade militaire fut organisée pour commémorer la libération de Belgrade en 1944, et sept accords, memoranda et protocoles furent signés.

Les vaines pressions européennes à l'encontre de la Serbie

Cette ambivalence de la Serbie, qui entend ménager la chèvre européenne et le chou russe, fut mise à rude épreuve. L'UE, en effet, a appelé avec une insistance croissante la Serbie à s'aligner sur ses positions. En vain. Au lendemain de l'annexion de la Crimée, Belgrade s'est d'abord défaussé en arguant du fait que le pays n'avait qu'un gouvernement technique et que celui-ci ne saurait prendre position. Après l'affaire du vol MH17, la Serbie rappela qu'elle s'apprêtait à prendre en 2015 la présidence de l'OSCE, et qu'à ce titre, elle ne saurait prendre parti dans un conflit qu'elle espère par la suite aider à résoudre. Depuis octobre 2014, la Serbie, par la voix de son Président, précise enfin qu'elle reconnaît ses obligations, mais ne s'alignera avec l'ensemble des positions européennes qu'après son adhésion. Puisque son statut de candidat ne lui donne pas les mêmes droits que ceux des États membres, alors la Serbie estime qu'elle ne devrait pas être tenue par les mêmes devoirs que ceux-ci.

Cette dernière justification (comme les précédentes) met en difficulté l'UE. Car après avoir exprimé à maintes reprise son refus catégorique de s'aligner avec Bruxelles, et ce au plus haut niveau, l'on voit mal comment le gouvernement serbe pourrait revenir sur sa position sans se compromettre. L'incapacité de l'UE à infléchir la position serbe est manifeste : « *Aujourd'hui, à l'heure actuelle et dans les années à venir, nous n'imposerons pas de sanctions contre la Russie*. »[4] Or, cet échec ne peut-être attribué à d'hypothétiques intimidations russes à l'endroit de Belgrade. Il est avant tout le produit d'une double erreur d'appréciation de l'Union.

L'Union européenne, d'une part, a sous-estimé l'enjeu à la fois international et national que représente le soutien de la Russie à la Serbie. Cet enjeu, tout d'abord, est émotionnel et lié à la question du Kosovo. Si la Serbie renie la Russie, alors elle perd son appui au Conseil de sécurité des Nations Unies et fragilise considérablement les moyens qu'elle a de s'opposer à la reconnaissance internationale de l'indépendance du Kosovo. L'enjeu est ensuite national. Historiquement nationalistes, les formations politiques au pouvoir ont fait peau neuve afin de gagner les élections. Devenues euro-pragmatiques, elles ont fait d'importantes concessions à Pristina, quitte à décevoir leur électorat. L'intégration européenne, aujourd'hui, n'est plus soutenue que par 49 % des Serbes (contre 65 % en 2010), alors qu'un rapprochement de la Russie est souhaitable pour 70 % des Serbes. Tenir tête à Bruxelles en soutenant la Russie permet

donc aux nationalistes serbes au pouvoir de mobiliser leur électorat en récusant tout asservissement pro-occidental.

L'Union, d'autre part, a négligé l'intérêt tactique que la Serbie a à soigner ses relations avec la Russie dans le cadre du processus d'intégration européenne. Ce rapprochement permet en effet à la Serbie d'atténuer l'asymétrie sous-jacente à son régime de conditionnalité imposé par l'UE. Il améliore, en quelque sorte, sa position dans les négociations relatives à son intégration européenne. L'UE, en la matière, a donc surestimé sa puissance de persuasion. Elle pâtit de plus des conséquences que porte la fatigue de l'élargissement, que l'on pensait conjoncturelle. La déclaration du nouveau président de la Commission sur l'absence programmée d'élargissement dans les cinq années à venir n'est guère surprenante en soi. Mais elle conforte les élites des Balkans occidentaux en général, et de Serbie en particulier, dans leur sentiment que l'adhésion est une perspective lointaine. Et elle n'attise certainement pas les sentiments pro-européens des citoyens serbes qui, désabusés, continuent de se tourner vers la Russie. Sanctionner la Serbie (par exemple financièrement), dans ce contexte, serait contreproductif. Reste à voir dans quelle mesure Bruxelles pourrait bénéficier de cette ambivalence serbe, par exemple pour raffermir son dialogue avec la Russie.

Notes :
[1] Florent Marciacq, « La politique étrangère de la Serbie : ruptures et continuités », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XV, 2014, pp. 221-236.
[2] Florent Marciacq, « The Western Balkans and the EU in Multilateral Organisations: Foreign Policy Coordination and Declaratory Alignment in the OSCE », *Journal of Regional Security*. Vol. 7, n°2, 2012, p. 129.
[3] Commission européenne, «Serbia: EU bilateral trade and trade with the world».
[4] Déclaration du Président serbe Tomislav Nikolić lors d'une conférence de presse conjointe avec le Commissaire européen Johannes Hahn, « Serbia won't join sanctions in coming 'days, years' », *B92*, 20 novembre 2014.

* Florent MARCIACQ

Vignette : Le Président russe Vladimir Poutine aux côtés du Président serbe Tomislav Nikolić à Belgrade, le 15 octobre 2014 (photo: Présidence serbe).

Retour en haut de page

date créée
15/12/2014
Champs de Méta
Auteur-article : Florent MARCIACQ*