Les enjeux du Sommet européen de mars 2012: La Serbie candidate, la Macédoine oubliée (2/2)

Description

L'avenir de la Serbie est à l'ordre du jour du Sommet européen qui se tient les 1er et 2 mars 2012 à Bruxelles. Les accords conclus le 24 février entre Belgrade et Pristina sur la coopération régionale et la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières au nord du Kosovo permettent au pays de se rapprocher de l'Union européenne.



Si le précédent Conseil européen de décembre 2011 s'est avéré particulièrement décevant pour la Serbie et la Macédoine en matière d'élargissement, celui de mars 2012 se place sous de meilleurs augures. Au terme de négociations menées au forceps avec le Kosovo, la Serbie s'apprête à recevoir le statut de candidat à l'adhésion. Reste à savoir si cette avancée majeure vers l'Europe saura séduire l'opinion serbe, que convoitent activement les partis nationalistes.

Plus au Sud, par contre, nulle avancée. La candidature macédonienne reste bloquée depuis des années, à l'encontre des recommandations de la Commission européenne et du Parlement européen. Teintés de nationalisme, des troubles interethniques refont surface, cependant que se détériore l'état de la démocratie macédonienne.

La Serbie candidate : Une victoire au goût amer ?

Réélu en 2008 sur la promesse de rapprocher la Serbie de l'Union européenne (UE) sans pour autant céder le Kosovo, le Président Boris Tadić a subi lors du Conseil européen de décembre 2011 un échec politique majeur, quelques mois seulement avant la tenue d'élections législatives déterminantes. Malgré des progrès considérables[1], et à l'encontre des recommandations de la Commission européenne, le Conseil européen a en effet refusé en décembre dernier d'octroyer à la Serbie le statut de candidat. C'est peu dire si la déception fut grande. Bien que cette décision s'apprête aujourd'hui à être renversée, elle laissera vraisemblablement des traces sur la scène politique serbe.

A court terme, tout d'abord, ce revers de décembre 2011 a fragilisé le parti démocrate (DS) du Président Tadić, l'une des rares formations politiques modérées en Serbie, à qui l'on doit l'arrestation en 2011 des deux derniers fugitifs recherchés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Ratko Mladić et Goran Hadžić. Il a également en partie décrédibilisé l'élite pro-européenne serbe, qui légitimait les réformes entreprises dans le pays par le maintien de la dynamique européenne. La démission, la veille du Sommet européen de décembre 2011, de Božidar Đelić, Vice-Premier Ministre serbe également en charge de l'intégration européenne, témoignait notamment de l'engagement important consenti par le pouvoir à l'égard de cette question, et de la mesure de la déception. Dans un pays où les partis radicaux nationalistes, dans leur ensemble, séduisent à eux seuls plus de 50 % de l'électorat, cette déception fut en outre prompte à aiguiser nombre de frustrations. La teneur des débats ces deux derniers mois en Serbie l'illustre : pour beaucoup, l'on passait de l'Europe *et* le Kosovo à l'Europe *ou* le Kosovo. Un choix cornélien pour nombre de Serbes aujourd'hui, et une aubaine pour les partis nationalistes. Au plus haut niveau, un Ministres serbes évoquait aussi la Russie comme alternative à l'Europe[2], résumant en un mot, le doute dans lequel le désaveu de décembre 2011 a plongé la Serbie.

Si officiellement, la décision du Conseil européen de décembre 2011 s'appuyait sur la nécessité de vérifier et de confirmer que la Serbie met en œuvre les accords récemment conclus entre Belgrade et Pristina, elle se voyait en réalité imposée par une poignée d'États membres, dont l'Allemagne. Celle-ci souhaitait en effet conditionner la candidature serbe à un accord avec le Kosovo sur des questions de représentation régionale et sur le démantèlement par la Serbie

des institutions parallèles dans le Nord du Kosovo[3]. Ces deux thèmes faisaient l'objet de négociations entre Belgrade et Pristina depuis plusieurs mois, mais aucune issue favorable n'était à entrevoir, au désespoir de Bruxelles. D'où la décision du Conseil européen de décembre 2011, qui en reportant la candidature serbe, espérait précisément accélérer le cours de ces négociations, et hâter la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo. Ce fut là un pari risqué, même si l'accord obtenu au forceps le 24 février 2012, après un marathon de trois jours de négociations, semble avec le recul indiquer que le jeu en valait la chandelle. En effet, si la stratégie de l'Union, qui consistait à encourager le dialogue entre Belgrade et Pristina était sans nul doute bonne, la tactique avancée en premier lieu par l'Allemagne ne fit ne pas l'unanimité parmi les pays membres. Elle visait en effet à formuler une exigence difficilement atteignable en un temps si limité. Certains, à l'instar du Ministre autrichien de la défense, déclaraient ainsi que l'Allemagne a mal estimé la situation lors de ce Sommet[4]. Une lettre en faveur de la candidature serbe fut de même envoyée aux plus hautes instances bruxelloises par les ministres des Affaires étrangères de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Hongrie et de la Slovaquie. D'autres, enfin, à l'instar du rapporteur spécial pour la Serbie au Parlement européen, Jelko Kacin, recommandaient l'entérinement au plus vite du statut de candidat de la Serbie. Au final, il semble que la décision du Conseil de décembre 2011 n'ait pas seulement ébranlée la Serbie. Elle a tout autant semé le doute parmi les États membres. Car cette tactique de conditionnalité, appliquée à des enjeux politiques aussi sensibles que les relations avec le Kosovo, n'est pas fiable à 100 %. Elle peut en particulier mener à des réactions de rejet de la part des opinions publiques, qui risquent de voir en l'accord signé entre la Serbie et le Kosovo le 24 février 2012 une compromission, plus qu'un compromis. Signé dans la crainte d'un nouvel échec diplomatique par un Président, dont la légitimité fut préalablement ébranlée par les mêmes instances européennes, cet accord, aussi utile et nécessaire soit-il, semble laisser dans l'opinion publique serbe un goût amer, alors même qu'il devait symboliser l'avancement de la Serbie vers l'Union européenne.

Déjà, en Serbie, la voix des nationalistes, majoritaires au Parlement et favoris pour les prochaines élections, s'élèvent. Elles décrient la «haute trahison» du Président Tadić[5], qui par cet accord, ouvrirait la voie d'une reconnaissance informelle du Kosovo[6]. Ce à quoi ce dernier se refuse obstinément, quitte à risquer l'ambivalence. Dans le même temps, une étude d'opinion conduite fin décembre 2011 en Serbie montre un déclin du soutien accordé à l'UE par la population (-6 % par rapport à décembre 2010). Avec 51 % d'opinions plutôt favorables à l'UE et près de 30 % d'opinion très défavorables, la popularité de l'UE est au plus bas depuis 2002[7]. L'octroi du statut de candidat suffira-t-il à inverser la vapeur ? Car le désaveu de décembre 2011, et la conditionnalité imposée par l'Union vis-à-vis du Kosovo, fournit aux nationalistes serbes un argument de poids dans la campagne législative à venir. Parti favori en raison des troubles qui ont émaillé le Sud de la Serbie et le Kosovo durant l'automne 2011, le parti (nationaliste) du progrès (SNS) a récemment renforcé sa position de challenger. Crédité de 32 % de voix fin décembre 2011, il devance le DS de Boris Tadić de huit à dix points. Le chômage, qui culmine à 25 %, ajoute encore au mécontentement populaire à l'égard du gouvernement. A moins que les accomplissements du Président Tadić à Bruxelles ne trouvent un écho favorable en Serbie et n'y prenne racine, le pays pourrait connaître en 2012 une poussée inquiétante de nationalisme. Heureusement les portes de l'Europe s'ouvrent enfin aujourd'hui pour la Serbie, mais à quel prix ?

La Macédoine oubliée

Les implications, pour la Macédoine, des Sommets européens de décembre 2011 et mars 2012 sont moins spectaculaires que celles pour la Serbie, mais elles n'en sont pas moins graves. Car la Macédoine se trouve depuis près de six ans bloquée dans l'antichambre de l'Union. Reconnue en décembre 2005 comme candidate à l'adhésion (peu après la Croatie), la Macédoine n'a toujours pas reçu l'autorisation du Conseil de procéder à l'ouverture de négociations d'adhésion. Avec le Sommet de décembre 2011, et probablement aussi celui du mars 2012, elle continue donc à piétiner, alors que la lassitude à l'égard de l'UE ne cesse de gagner du terrain parmi les Macédoniens. La raison de ce blocage est bien entendu le véto de la Grèce, qui s'oppose à la Macédoine sur la question du nom de l'État.

La question du nom envenime la politique étrangère et la politique européenne de la Macédoine depuis sa déclaration d'indépendance en 1991. Elle fut la cause d'une reconnaissance internationale tardive en 1993, et d'un embargo commercial, imposé par la Grèce en 1994-1995. Plus récemment, la Macédoine se vit refuser lors du Sommet de Bucarest en 2008 son accession à l'Otan pour cette même raison[8]. Et bien que l'UE ne soit pas directement impliquée dans la résolution du contentieux[9] et ne formule pas de condition spécifique à cet égard, elle tient néanmoins à ce que

les partis concernés trouvent une « solution mutuellement acceptable »[10]. Compte tenu de sa participation au Conseil européen, en tant que membre de l'UE, la Grèce bénéficie donc, par rapport à Skopje, d'une position privilégiée, qui lui permet de peser de façon asymétrique sur les décisions européennes concernant la Macédoine. Tenus à l'unanimité, le Conseil est en effet tributaire de l'appréciation grecque dans le suivi des progrès de la Macédoine.

Or le blocage, par la Grèce, du processus d'adhésion de la Macédoine, que confirme par son silence le Conseil européen de décembre 2011, est aujourd'hui d'autant moins bien accepté à Skopje que la Cour de Justice Internationale vient de condamner l'attitude de la Grèce lors du Sommet de Bucarest de 2008[11]. Entraînée par des poussées nationalistes, la Macédoine répond de plus en plus à la Grèce par la surenchère. La construction, à Skopje, de sculptures monumentales d'Alexandre le Grand et de Philippe II, et la rénovation du centre ville de Skopje dans le cadre du projet titanesque Skopje 2014, forment la partie émergée de l'iceberg nationaliste macédonien. Elles répondent à l'intransigeance grecque par l'affirmation irraisonnée, par les Macédoniens, des origines pseudo-hellénistiques de leur nation, au risque de déstabiliser le pays, qui a essuyé en 2001 une courte guerre civile opposant Macédoniens slaves et Albanais de Macédoine. Car les rapports entre les deux communautés, jusque là régulés par les Accords d'Ohrid, continuent de se tendre, alors que le chômage touche aujourd'hui une personne sur trois : à la quête hellénistico-nationaliste macédonienne répond en effet à son tour un besoin d'affirmation croissant des Albanais, ainsi que leur frustration grandissante à l'égard de l'impasse européenne dans laquelle le pays est plongé. L'annulation, en octobre 2011, du recensement national sur fond de rivalités communautaires illustre la fragilité du système multiethnique, longtemps désigné comme modèle dans les Balkans. A l'Ouest, les violences se multiplient entre Musulmans et Orthodoxes, et l'incendie d'une église fin janvier 2011 illustre combien l'équilibre est précaire[12]. La question de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine ne figure pas à l'ordre du jour du Conseil européen de mars 2012. A mesure que la Macédoine s'enfonce dans l'inertie, l'ancrage de sa candidature s'effrite dans la population, tout comme la démocratisation du pays, qui cèdent la place aux népotismes, à la corruption, et aux tendances liberticides. Si la Commission et le Parlement européen se sont fermement, et à plusieurs reprises, engagés pour l'ouverture immédiate des négociations d'adhésion, les derniers rapports de suivi de la Commission soulignent désormais des dérives importantes et un amenuisement des libertés fondamentales, notamment celles de la presse. Des organisations non-gouvernementales tirent aujourd'hui la sonnette d'alarme, à l'instar de Transparency dans son rapport 2011. L'Union européenne peut-elle encore longtemps, sous couvert de solidarité entre ses États membres, rester oublieuse du processus qu'elle a conjointement enclenché en Macédoine ?

* Diplômé de l'Académie diplomatique de Vienne, l'auteur est aujourd'hui chercheur associé à la chaire de recherche en études parlementaires auprès du Parlement du Luxembourg. Il travaille également au sein des Universités de Vienne (Autriche) et du Luxembourg à une thèse de doctorat sur les questions européennes dans les pays non-membres de l'UE.

Notes :

[1] Conclusions du Conseil Européen, Bruxelles, 9 décembre 2011.
[2] « Serbia warns EU with Russia », *Hurriyetdailynews*, 24 février 2012.
[3] La Serbie refuse que le Kosovo soit représenté dans les organisations régionales de manière souveraine, c'est-à-dire sous son nom constitutionnel (République du Kosovo), car cela reviendrait à une reconnaissance implicite de l'indépendance kosovare. En outre, la Serbie entretient des institutions parallèles dans le Nord du Kosovo, notamment par l'organisation d'élections locales.
[4] « Die Deutschen schätzen die Situation falsch ein », , interview de Norbert Darabos, *Standard*, 30 décembre 2011.
[5] « What matters is EU candidature, not footnotes », *B92*, 24 févier 2012.
[6] Cet accord prévoit que le Kosovo soit représenté sous l'appellation « Kosovo », accompagné d'une note de bas de page citant la résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU et l'opinion de la Cour de Justice Internationale afférant à la déclaration d'indépendance du Kosovo. Suite aux négociations, la Serbie a en outre déclaré qu'elle n'organiserait pas d'élections dans le Nord du Kosovo, ce qui constituerait un pas important vers le démantèlement des institutions parallèles.
[7] « Support for EU membership continues to decline », *B92*, 13 janvier 2012.
[8] La Macédoine espère faire le pas de l'adhésion à l'Otan lors de son prochain sommet de Chicago en mai 2012.
[9] La question du nom fait l'objet d'une procédure de médiation sous l'égide des Nations unies. Dans ce texte la

référence de « Macédoine » est utilisée par souci de simplicité. Elle désigne la même entité que République de Macédoine et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine.
[10] La formule, officielle, est incluse dans la plupart des documents européens, notamment les rapports de suivi.
[11] Sans son jugement du 5 décembre 2011, la Cour de Justice Internationale, se référant au Sommet de Bruxelles, a estimé que la Grèce a manqué aux obligations que lui impose l'accord intérimaire signé en 1995 entre Skopje et Athènes sous les auspices de l'ONU. Cet accord prévoit notamment (article 11) l'interdiction pour la Grèce de s'opposer à la candidature de la Macédoine aux organisations internationales (en l'occurrence ici, à l'Otan) , quand cette dernière postule sous le nom d'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM).
[12] Sinisa Jakov Marusic, « Church almost burned in Struga, Macedonia », *BalkanInsight*, 31 janviver 2011.

Photographie : Sommet européen, 9 décembre 2011, Source « Le Conseil de l'Union européenne ».


Retour en haut de page

date créée
01/03/2012
Champs de Méta
Auteur-article : Florent MARCIACQ*