

Les Balkans occidentaux, nouvel « homme malade » de l'Europe ?

Corentin LANCRENON

Colonel de l'Armée de terre, auditeur de la 67^e session du Centre des hautes études militaires (CHEM).

D'origine turque, le mot « Balkan » signifie « montagne boisée » et désigne la chaîne montagneuse qui partage la Bulgarie d'Est en Ouest. Vulgarisé au XIX^e siècle, ce terme est utilisé pour décrire l'Europe du Sud-Est, sans pour autant qu'il ne soit aisé de définir avec précision ses contours. Dès cette époque, la péninsule balkanique apparaît comme une réalité territoriale entre mer Adriatique, Bosphore et mer Noire. Au Nord, les cours du Danube et de la Sava en forment une frontière naturelle. Au sens strict de cette définition géographique, les Balkans regroupent



donc les pays issus de l'ex-Yougoslavie (amputés de la Slavonie orientale et de la Voïvodine) mais aussi la Bulgarie, l'Albanie, la Grèce et la Turquie du Nord du Bosphore. D'une superficie de 550 000 km², ils comptent 53 millions d'habitants. Mais aujourd'hui la terminologie balkanique ne s'applique plus qu'aux seuls Balkans occidentaux qui incluent la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la Macédoine et l'Albanie. Désormais membre de l'Union européenne, la Croatie évolue à la périphérie des problématiques balkaniques qu'elle appréhende au travers de sa minorité de Bosnie-Herzégovine et de sa relation avec Belgrade.

Une zone dépressionnaire au cœur de l'Europe

Un passif pluriséculaire et douloureux

La civilisation grecque se développe dans la péninsule balkanique dès le deuxième millénaire avant Jésus-Christ. Berceau de la civilisation européenne, placés au pivot des Empires, les Balkans appartiennent à l'Europe orientale orthodoxe mais sont aussi marqués par le catholicisme romain et l'islam ottoman.

À partir du II^e siècle avant J-C, les Romains conquièrent la péninsule. Au IV^e siècle, lorsque l'empereur Constantin se convertit, le christianisme se diffuse dans la région qui devient le centre de gravité de l'Empire byzantin. Jusqu'à la chute de Constantinople (1453), les invasions se multiplient : Serbes et Croates, Bulgares, Hongrois et Turcs. Elles conduisent à l'introduction des alphabets latin et cyrillique, à la création des Églises orthodoxes serbe et bulgare, et à l'adoption du catholicisme en Croatie et en Hongrie. Au XI^e siècle, l'Empire byzantin bat en retraite devant les Turcs et leurs alliés arabes qui s'emparent de l'Asie mineure. Dès lors, des émirats autonomes prolifèrent jusque dans les Balkans. Au Kosovo, l'un d'eux, dominé par les Osmanlis, bat le prince Lazare au « Champ des merles » (1389) avant de s'emparer de Constantinople en 1453. Les Balkans deviennent alors en partie ottomans. Les conversions à l'islam sont nombreuses en Bosnie et en Albanie. Le XVII^e siècle est marqué par le reflux ottoman devant les empires austro-hongrois et russe. En 1699, le Traité de Karlowitz fixe les frontières ottomanes et définit de manière durable des lignes de partage culturelles, linguistiques et religieuses.

Au XIX^e siècle, les premières insurrections balkaniques surviennent sur fond d'éveil des nationalismes. Elles mènent à la création d'une principauté de Serbie (1815) et d'un royaume de Grèce (1832). De 1839 à 1918, les crises se succèdent tandis que l'Empire ottoman est repoussé en Thrace orientale et à Istanbul. Les mouvements nationalistes serbe, croate, grec, bulgare et albanais s'opposent, en particulier en Macédoine. Les antagonismes se cristallisent surtout lors de la Première Guerre mondiale : Serbie, Monténégro, Roumanie et Grèce se battent aux côtés des Alliés et s'opposent *de facto* à l'Empire ottoman et à la Bulgarie. Après les traités de paix, la Grèce et la Turquie sont les deux seuls États homogènes de la péninsule. La Bulgarie, la Roumanie et l'Albanie sont des États composites qui abritent respectivement des minorités turques, hongroises et grecques. Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes est, quant à lui, un État plurinational fragilisé par des irrédentismes bulgare et albanais. Dirigé par la dynastie serbe des Karadjordjevic, il devient le royaume de Yougoslavie en

1929, rapidement contesté par des mouvements extrémistes croate (oustachis) et macédonien (comitadjis).

L'Allemagne et l'Italie ramènent la guerre dans les Balkans dont ils contrôlent l'essentiel des territoires dès 1941. Le royaume de Yougoslavie est démantelé au profit d'États indépendant (Croatie), mis sous tutelle (Albanie, Macédoine et Bulgarie), partagés (Slovénie et Voïvodine) ou occupés (Serbie). Les Juifs et les Tsiganes sont exterminés tandis que les mouvements de résistance s'organisent. En 1943, après deux ans de combats fratricides, une nouvelle Yougoslavie est proclamée par Tito qui prend le dessus sur les forces royalistes. Les Conférences de Moscou (1943) et de Yalta (1945) ramènent le pays dans ses frontières d'avant-guerre. Au sein d'une fédération, six Républiques – Serbie, Bosnie, Croatie, Slovénie, Monténégro et Macédoine – et deux Provinces autonomes – Voïvodine et Kosovo – forment la Yougoslavie.

Au début des années 1990, la mort de Tito et le retour des nationalismes provoquent la désintégration de la Yougoslavie. D'emblée, la Slovénie, la Croatie et la Macédoine obtiennent leur indépendance. En 1995, après une guerre qui aura occasionné la mort de près de 200 000 personnes et le transfert de nombreuses populations, les Accords de Dayton créent la Bosnie qui regroupe deux entités territoriales distinctes : la Fédération croato-musulmane et la République serbe de Bosnie. En 1999, au terme d'un conflit meurtrier (plus de 10 000 morts), le Kosovo proclame son indépendance. En 2006, le Monténégro s'affranchit par référendum de la tutelle serbe. Unique héritière de la Yougoslavie, la Serbie est désormais un pays enclavé qui a perdu les deux tiers de son territoire et de sa population.

Une construction artificielle et fragile

En dépit d'une reconnaissance internationale quasi unanime des États issus de la Yougoslavie, la persistance de communautarismes caractérise les Balkans. Des institutions contestées, une situation économique dégradée et des risques de déstabilisation liés à la criminalité organisée, à la corruption ainsi qu'à l'islam salafiste fragilisent la région.

En Bosnie comme au Kosovo, les structures politiques en place interdisent toute intégration nationale et entretiennent les antagonismes communautaires. En Bosnie, la République regroupe la Fédération de Bosnie-Herzégovine (51 % du territoire) et la *Republika Srpska* (49 % du territoire), chacune des deux entités disposant de ses propres pouvoirs exécutif et législatif. À l'échelon central, une présidence tripartite serbo-croato-bosniaque, un gouvernement et une chambre bicamérale président aux destinées du pays. Pour veiller sur cette organisation à l'efficacité relative, un Haut représentant international dispose de pouvoirs élargis, dont celui d'imposer des décisions aux autorités locales ⁽¹⁾. Après la proclamation unilatérale de l'indépendance du Kosovo en 2008, la communauté internationale n'a pas reconnu à l'unanimité l'existence de ce nouvel État. Par crainte de répliques sécessionnistes, des pays membres de l'UE comme l'Espagne s'y refusent. À l'ONU, la Russie met son *veto* à toute demande d'admission de Pristina. De manière plus générale dans les Balkans, les

(1) Le diplomate autrichien Valentin Inzko est Haut représentant international en Bosnie-Herzégovine depuis 2009.

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

critères confessionnels et ethniques structurent toujours les sociétés. Ainsi, les musulmans de Macédoine et du Kosovo se disent Albanais ; ils le sont de fait puisque dans ces deux États, le critère d'identité est la langue. De même en Bosnie, les programmes scolaires sont différenciés selon les communautés. Enfin, dans les États plus homogènes – Croatie ou Serbie – l'adhésion ou les ambitions européennes ne doivent pas occulter les réminiscences nationalistes. À Zagreb, des représentants nationalistes du *Hrvatska Demokratska Zajednica (HDZ)* ⁽²⁾ sont au gouvernement tandis qu'à Belgrade, le *Srpska Radikalna Stranka (SRS)* ⁽³⁾ est entré au Parlement en 2016.

D'un point de vue économique, la situation des Balkans est dramatique. Le PIB par habitant y représente le quart de ceux d'Europe occidentale. Le chômage atteint des taux de 50 % au Kosovo, voire de 70 % chez les jeunes en Bosnie. L'illusion d'un rattrapage des standards européens, qui a marqué le début des années 2000, n'a finalement pas résisté à la crise de 2008. Dans ce contexte, l'Union européenne a dû revoir ses ambitions à la baisse. Elle a limité son action à la promotion du modèle « privatisation-investissements étrangers », qui favorise la captation des ressources au détriment du développement local. Par ailleurs, si l'essor du système bancaire et du marché immobilier a permis d'atteindre des taux de croissance de 5 %, l'appareil productif n'a pas été modernisé de sorte que les Balkans se sont désindustrialisés. Enfin, dans un contexte général de corruption endémique, l'économie parallèle a connu un développement exponentiel. Au Kosovo, en Bosnie, en Albanie et en Serbie, les réseaux mafieux génèrent un chiffre d'affaires estimé entre 300 et 500 milliards d'euros. La drogue d'Afghanistan, les armes de l'ex-Yougoslavie et les trafics humains de toutes sortes passent ou s'organisent dans les Balkans avant d'irriguer l'Europe.

La faiblesse des institutions et l'atonie économique ont des conséquences sur la physionomie des sociétés balkaniques. La première d'entre elles est le dépeuplement de pays frappés depuis les années 1990 par des mouvements d'émigration, en particulier vers l'Europe. S'ajoutant à une faible fécondité ⁽⁴⁾, ces départs amplifient le vieillissement de la population. La moyenne d'âge de la population de Bosnie est ainsi passée en quelques années de 32 à 39 ans. La seconde conséquence est la montée de l'islam radical à la faveur de la misère sociale, en particulier en Bosnie, en Macédoine et au Kosovo. Importé dans les années 1990 par les vétérans d'Afghanistan venus combattre en Bosnie, le wahhabisme s'est développé grâce aux ONG des pays du Golfe. En construisant des mosquées et en finançant les études théologiques de jeunes Bosniaques en Égypte ou en Syrie, elles ont réussi à créer un salafisme balkanique.

L'objet de multiples convoitises

Situés au carrefour des routes énergétiques et économiques, les Balkans regorgent de ressources naturelles peu exploitées. C'est la raison pour laquelle s'y joue

(2) Parti nationaliste croate créé dans la clandestinité par Franjo Tudjman (1922-1999), premier Président de la Croatie post-yougoslave.

(3) Parti radical serbe d'inspiration tchetnik, créé en 1991 par Vojislav Seselj, leader d'extrême droite accusé puis acquitté de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), en 2016.

(4) En 2015, les indices de fécondité étaient de 1,25 en Bosnie-Herzégovine, 1,46 en Serbie et en Croatie, 1,7 en Albanie.

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

un grand jeu de puissances, en dépit d'une attraction naturelle de la région vers l'Europe.

Ainsi selon la Banque mondiale, la valeur des richesses du sous-sol du Kosovo s'élèverait à 13 milliards de dollars ⁽⁵⁾. La production d'énergie constitue elle aussi un enjeu dans une région où centrales électriques et capacités de raffinage datent de l'ère titiste. Les perspectives de modernisation de ces outils, tout comme celles de production d'électricité d'origine hydraulique, suscitent les convoitises de groupes étrangers, chinois et russes notamment. Enfin, les Balkans se trouvent au cœur de la problématique des oléoducs et des gazoducs. L'UE, les États-Unis, la Turquie et la Russie développent des projets concurrents qui traversent la région et sont autant de ressources potentielles pour les pays hôtes.

Au-delà de ses intérêts économiques, la Russie poursuit dans les Balkans une politique d'influence inscrite dans son rapport de force avec l'Otan. En rachetant 51 % de la compagnie nationale pétrolière serbe, Gazprom s'est assuré une position dominante sur l'exploitation et l'acheminement du gaz et du pétrole dans la région. Mais l'objectif de Moscou est avant tout de retarder le processus d'adhésion de la Serbie à l'UE. Pour cela, la Russie équipe à bas coût l'armée serbe ⁽⁶⁾. Surtout, le Kremlin rappelle régulièrement à Belgrade que son adhésion à l'UE signifierait de sa part la reconnaissance implicite du Kosovo. Les intérêts économiques américains dans la région sont, quant à eux, modestes et les États-Unis voient les Balkans au travers de leur relation avec la Russie. L'instrument dialectique de ce grand jeu est l'Otan, rejoint depuis 1991 par la Croatie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Albanie et le Monténégro. Washington se place ainsi en position de force, d'autant plus que la Bosnie et la Macédoine aspirent, elles aussi, à rejoindre l'organisation atlantique. Seule la Serbie exclut toute idée d'adhésion, même si elle entretient un dialogue dense avec l'Otan ⁽⁷⁾.

La Turquie est un partenaire stratégique de tous les pays des Balkans. Ankara est aujourd'hui le premier bailleur de fonds de la région. Les investissements turcs sont nombreux, y compris en Serbie et au Monténégro. L'influence culturelle et confessionnelle turque constitue également un gage de stabilité, en particulier pour des pays comme la Bosnie, incapable de former ses propres élites religieuses. Or, sur ce terrain, la concurrence est rude. En Bosnie et au Kosovo, le Qatar et le Koweït doublent leur activité économique de l'envoi de prêcheurs wahhabites et du financement de mosquées. Concurrents de ce tandem fidèle aux idéaux des Frères musulmans, les Émirats arabes unis investissent en Serbie et au Monténégro.

L'influence grandissante de la Chine dans les Balkans se manifeste en particulier dans le cadre de l'initiative « 16+1 » ⁽⁸⁾. Pour Pékin, la péninsule est une porte

(5) Le sous-sol du Kosovo contient des gisements d'argent, de plomb, de zinc, de lignite, de charbon, de cadmium et d'or.
(6) En 2016 à l'occasion d'une visite du président Vucic à Moscou, la Russie s'est engagée à donner à l'armée serbe 6 avions de chasse *MiG-29*, 30 chars *T-72* et 30 automitrailleuses @.

(7) La Serbie est membre du Conseil de partenariat euro-atlantique depuis 2006 et approfondit sa coopération avec l'Otan depuis 2015 dans le cadre d'un plan d'action individuel pour le partenariat.

(8) Initiative chinoise visant à intensifier les échanges avec 11 pays membres de l'UE et 5 États des Balkans dans les domaines des transports, des finances, des sciences et de l'éducation.

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

d'entrée vers l'Europe, au débouché des nouvelles routes de la soie telles qu'elles sont décrites dans le projet « *One Road, One Belt* ». C'est pourquoi les Chinois font d'importants efforts sur les infrastructures portuaires comme en Grèce, les réseaux routier et ferré en Serbie et au Monténégro, mais aussi sur la modernisation de l'outil de production d'électricité.

L'Union européenne est le dernier acteur majeur des Balkans. Elle en est un des principaux bailleurs de fonds depuis la fin de la guerre et finance de nombreux projets d'infrastructures. Tous les États issus de la Yougoslavie ont exprimé une demande d'adhésion à l'UE et cherchent, de ce fait, à satisfaire aux critères de Copenhague. Il semble toutefois qu'à ce stade, l'Europe ne soit pas prête à un nouvel élargissement avant 2025 ⁽⁹⁾.

Les Balkans en 2030, entre enkystement et régression

Une balkanisation inachevée

Le processus d'éclatement de l'ex-Yougoslavie n'est pas abouti et les tensions ethniques ou confessionnelles restent nombreuses. À horizon visible, les scénarios extrêmes de nouvelles guerres balkaniques d'une part, de lune de miel sous les auspices de Bruxelles d'autre part, semblent pouvoir être écartés. Plus probablement d'ici 2030, les tensions existantes donneront lieu à des crises localisées sans conséquences majeures, voire à une redistribution marginale de territoires au profit des albanophones et au détriment des Serbes.

Au Kosovo, aucune reconnaissance internationale n'interviendra à court terme et la *statu quo* actuel perdurera. L'isolement des minorités serbes et la persistance d'une économie souterraine caractériseront encore longtemps cet État autoproclamé. La seule issue pour Pristina est de s'imposer par l'homogénéité ethnique et confessionnelle qui suppose de pousser les minorités au départ. Cette réalité n'est pas sans fondement car si le Kosovo était peuplé à 90 % de serbophones orthodoxes à la fin du XIX^e siècle, il l'est aujourd'hui à près de 95 % d'albanophones musulmans. Pristina continuera aussi à soutenir les velléités sécessionnistes des minorités albanophones de Macédoine et du Monténégro. En Bosnie-Herzégovine, l'artifice de gouvernance hérité des Accords de Dayton ne devrait pas survivre au départ, inéluctable à terme, du Haut représentant international. Pour les Serbes, la continuité territoriale de la Republika Srpska avec la Serbie suggère un rattachement naturel de l'une à l'autre. Dans cette hypothèse une crise pourrait opposer Serbes et Bosniaques autour de la ville de Brcko qui sépare en deux l'entité serbe de Bosnie. Plus au sud, les Croates d'Herzégovine demeureront attirés par le dynamisme économique de Zagreb. L'avenir du Monténégro, pays de 670 000 habitants peuplé seulement à 40 % de Monténégrins paraît aussi incertain. Les minorités bosniaque et albanaise pourraient assez naturellement se rapprocher de Sarajevo et Pristina. Dès lors les plus de 30 % de Serbes monténégrins n'auront d'autre choix que de solliciter la redéfinition des frontières de cet État croupion.

(9) Discours de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne devant le Parlement de Strasbourg, le 6 février 2018.

En Macédoine, où les Albanais représentent près de 30 % de la population et bénéficient d'une représentation politique significative, le bilinguisme est toléré depuis les Accords d'Ohrid (2003). Le taux de natalité des albanophones, supérieur à celui des Macédoniens, mais aussi les mouvements de populations de l'Albanie et du Kosovo vers la Macédoine indiquent que les musulmans seront majoritaires en 2030. Dans ce contexte, un scénario sécessionniste semblable à celui du Kosovo en 1999 est envisageable.

La Serbie serait encore une fois le grand perdant d'une telle recomposition. Pays enclavé depuis l'indépendance du Monténégro, elle fera également face aux volontés sécessionnistes du Sandjak et de la vallée de Presevo, peuplés de musulmans attirés par la Bosnie et le Kosovo frontaliers. Au Nord, les velléités autonomistes de Voïvodine relayées par la minorité hongroise (15 % de la population) se renforceront, elles aussi. De tels développements ramèneraient la Serbie dans ses frontières d'avant 1913. Ils incitent à se demander si une grande Albanie n'en sortirait pas victorieuse. Tirana pourrait en effet étendre son emprise jusqu'au Kosovo, au Sud de la Serbie et au Monténégro. Cette hypothèse est peu crédible à ce stade car l'Albanie, membre de l'Otan et candidate à une intégration à l'UE, ne devrait pas s'aliéner ses partenaires occidentaux.

La somme des incertitudes territoriales et les inquiétudes qu'elles génèrent pourraient enfin conduire Zagreb et Belgrade à se livrer à une course aux armements. Par souci du symbole et parce que Washington en fait son point d'entrée en Europe du Sud-Est, la Croatie accroîtrait alors son potentiel militaire, en particulier avec des missiles balistiques susceptibles de frapper Belgrade. En réponse, la Serbie suivrait le rythme imposé par Zagreb, aidée en cela par la Russie. Au demeurant, le risque de voir se déclencher un conflit ouvert est faible et strictement réduit à la Bosnie.

Une équation humaine bouleversée

Trois phénomènes modifieront la structuration sociale des Balkans dans les prochaines années. En l'absence de perspectives d'expansion économique, la péninsule balkanique continuera d'abord à se dépeupler. À la faveur de cette situation, l'islamisme proliférera. Enfin, un repeuplement des Balkans par de nouvelles vagues migratoires n'est pas à exclure.

Les six pays des Balkans candidats à l'entrée dans l'UE comptent 18,3 millions d'habitants et en perdent 200 000 par an (1,1 %). Ainsi du fait de la guerre, des déplacements de population et d'une émigration massive, la Bosnie-Herzégovine a perdu 20 % de sa population depuis 20 ans. Aujourd'hui, hormis au Kosovo où le taux de fécondité s'élève à 2,2 enfants par femme, le renouvellement des générations n'est plus assuré. De fait, les taux de fécondité dans la région oscillent entre 1,3 et 1,8 enfant par femme. En 2030, la péninsule balkanique aura perdu près de 3 millions d'habitants. Ce phénomène susceptible de créer de nouveaux déserts aux portes de l'Europe pourrait s'amplifier du fait de la fuite accrue des populations locales. Même en Serbie, où l'émigration des jeunes diplômés vers l'Europe s'accroît, la capitale Belgrade voit sa population diminuer. Au Kosovo comme en Bosnie-Herzégovine, l'insécurité latente

et l'absence de perspectives de stabilisation politique contribuent déjà à accentuer les flux à destination de l'Europe.

La diffusion du salafisme dans les Balkans fera peser dans les années à venir un risque sécuritaire et social. La menace endogène va d'abord s'amplifier. Elle repose sur les vétérans d'Afghanistan et des brigades de Bosnie encore présents sur le territoire auxquels s'ajouteront quelques centaines de combattants de retour du Levant. La Bosnie compte plus de 3 000 salafistes. Le Kosovo est, quant à lui, proportionnellement à sa population, le premier pourvoyeur de combattants en Irak et en Syrie. Cette menace domestique s'appuiera sur des sanctuaires existant déjà pour certains en Bosnie centrale. À partir de ces bases, les djihadistes pourraient tout à la fois étendre leur emprise territoriale, menacer les capitales balkaniques et se projeter en Europe. Ensuite, le processus rampant initié dans les années 1990 par les pays du Golfe au travers de leurs ONG perdurera. Les prosélytes salafistes poursuivront leur œuvre de conversion : aide de jeunes peu éduqués, imposition progressive des règles de l'islam, financement de mosquées et formation de prêcheurs. Enfin et surtout la porosité entre l'islam des Balkans et celui de Turquie pourrait avoir des conséquences directes sur la confessionnalisation des sociétés bosniaque et kosovare. En effet, pour attirer un électorat en partie conservateur, le président Erdogan prend au gré de ses victoires des mesures qui donnent l'apparence d'une islamisation progressive de son pays. En Bosnie comme au Kosovo, ces mêmes pratiques pourraient par simple effet de mimétisme se banaliser.

De nouvelles crises migratoires pourraient enfin bouleverser l'équilibre politique et social de la région. Si la route des Balkans est désormais fermée, l'Europe bénéficie de la bienveillance de la Turquie et des accords passés avec Ankara. Mais la réalité est que deux millions de réfugiés principalement irakiens et syriens stationnent encore en Turquie. En outre et du fait des perspectives démographiques au Sud de la Méditerranée, de nouvelles vagues migratoires sont à prévoir. Il est donc probable que les Balkans redeviennent une zone de transit. Des camps de réfugiés pourraient apparaître dans la région et provoquer des crises interétatiques entre Croatie et Bosnie, Macédoine et Serbie ou Serbie et Hongrie. Compte tenu du dépeuplement annoncé des Balkans, il n'est enfin pas exclu que de nouvelles populations fassent souche en Bosnie, en Serbie ou en Macédoine. Une telle situation pourrait provoquer des interventions militaires croate ou serbe au profit des minorités éponymes de Bosnie.

Une attraction orientale par défaut

En 2030, aucune puissance ni organisation internationale n'aura proposé de plan d'ensemble pour redonner des perspectives aux Balkans. Au contraire, certaines auront quitté la région tandis que d'autres n'y verront plus que des débouchés pour leurs propres économies. Il est enfin à ce stade peu probable que l'UE s'élargisse à l'ensemble des Balkans pourtant par nature européens.

Les États-Unis auront vraisemblablement conquis leur indépendance stratégique grâce à l'exploitation des gaz de schiste. Ils seront revenus à une forme d'isolationnisme et se concentreront sur la compétition entamée avec la Chine dans le Pacifique. Leur implication au Moyen-Orient aura décliné tandis que les relations

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

économiques avec l'Iran se seront développées. Vis-à-vis de la Russie, un *statu quo* reposant sur des dispositifs de Défense antimissile balistique (DAMB) satisfera les deux puissances. Dans ce contexte, les Balkans ne revêtiront plus pour les Américains de réelle importance stratégique. De même, la Russie, dont les ambitions se situent davantage en Méditerranée et dans le Pacifique, verra ses intérêts dans les Balkans réduits à mesure que son accès aux mers chaudes se consolidera. Dans cette perspective Moscou, qui dispose déjà d'une base en Syrie, intensifie ses échanges au Sud de la Méditerranée, en Égypte et en Algérie notamment. Au-delà du face-à-face avec l'Otan, l'intérêt de Moscou dans les Balkans restera l'entretien d'une situation ambiguë au Kosovo, qui lui permettra de justifier ses actions dans son étranger proche, comme en Crimée ou en Ukraine.

En 2030, la Turquie aura renoncé à la perspective d'entrer dans l'Union européenne et tentera d'incarner un modèle néo-ottoman attractif, des Balkans à l'Asie centrale. Ankara continuera à donner des gages aux courants traditionnalistes qui traversent la société turque, de sorte que l'idéal kémaliste s'estompera encore davantage au profit d'un islamisme de plus en plus affiché. En 2030, les pays du Golfe seront toujours actifs dans les Balkans et leurs motivations confessionnelles demeureront. La baisse des cours des hydrocarbures les conduira à diversifier leurs investissements et à s'appuyer sur la région comme porte d'entrée vers l'Europe, les positionnant de fait en concurrence avec la Chine. Car en 2030, les nouvelles routes de la soie chinoises auront débouché dans les Balkans et faciliteront l'accès aux marchés européens. Avides de capter les ressources naturelles partout dans le monde, des entreprises chinoises prendront progressivement le contrôle de l'exploitation des richesses des Balkans. Au demeurant, les populations locales ne bénéficieront pas de cette captation des ressources qui n'aura aucun effet sur le développement économique local.

En toute hypothèse, la persistance d'une crise économique larvée et les risques incarnés par les populismes ne permettront pas à l'UE d'envisager son élargissement à l'ensemble des Balkans. Le scénario le plus probable est que Bruxelles, écartelée entre l'axe franco-allemand et le groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie), proroge la situation actuelle. En effet, la priorité des autorités européennes restera pour quelques années encore d'éviter la désagrégation de l'Union, qui pourrait se manifester par la sortie d'États ou par des sécessions régionales. Les pays-membres rediront donc que l'élargissement est un facteur de légitimité du projet européen mais seuls un ou deux pays de la zone balkanique pourraient rejoindre l'union d'ici 2030. En l'absence de ressources supplémentaires, l'UE n'augmentera pas non plus ses investissements au profit du développement des Balkans.

L'ancrage européen comme unique alternative

Des perspectives européennes à entretenir

Seule l'Europe est en mesure de proposer un projet attractif et cohérent aux Balkans. À court terme, l'UE aurait intérêt à y créer deux têtes de pont.

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

En 2003, lors du Sommet de Thessalonique, l'UE rappelait son attachement à la perspective européenne des Balkans occidentaux. Depuis, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie sont officiellement candidats tandis que le cas du Kosovo est traité séparément compte tenu de sa non-reconnaissance par des États-membres. L'adhésion est soumise à l'atteinte des critères de Copenhague auxquels ont été ajoutés l'obligation de coopérer avec le TPIY⁽¹⁰⁾ mais aussi entre pays balkaniques. Dans les pays issus de l'ex-Yougoslavie, le clivage entre nationalistes et européens s'est estompé au profit du courant intégrationniste. De fait, tous les partis politiques inscrivent leur action dans une perspective européenne à laquelle plus de 60 % de la population est favorable. Pour faciliter leur adhésion, l'UE a signé avec les États candidats des accords de stabilisation et d'association. Bruxelles investit par ailleurs depuis 2007 en moyenne 1,5 milliard d'euros par an dans les Balkans. Le 6 février 2018, la Commission européenne a rendu publique sa stratégie pour relancer le processus d'élargissement. Les négociations reprendront, dans un premier temps avec la Serbie et le Monténégro pour une adhésion en 2025 au plus tôt, ensuite avec la Macédoine et l'Albanie. La Bosnie et le Kosovo n'ont, quant à eux, pas encore atteint ce stade de discussions.

Derrière ce discours optimiste, les tergiversations de l'UE sont réelles et un élargissement en 2025 semble ambitieux. D'abord, les conséquences de la crise de 2008 n'ont pas été résorbées et des pays comme la Grèce se trouvent encore dans des situations précaires. Ensuite, l'Europe est traversée par des courants sécessionnistes qui ont conduit au *Brexit* ou à la crise en Catalogne. Enfin, le retour des nationalismes, en particulier dans des pays récemment intégrés comme la Hongrie ou la Croatie, mais aussi le développement de l'euroscpticisme freinent les ardeurs intégratrices de Bruxelles. Il est ainsi difficile de se prononcer sur ce que sera l'UE en 2030. L'axe franco-allemand en constituera-t-il toujours le centre de gravité ? L'union politique en sera-t-elle toujours l'idéal ? Les réalités économiques, sécuritaires et sociales l'auront-elles ramenée à des projets dissociés ? Quoi qu'il en soit et de la même manière que pour la Turquie, le maintien du *statu quo* éloigne les Balkans de leur ancrage européen. C'est pourquoi il est souhaitable que l'UE donne des gages aux Balkans.

- Trois pays sont aujourd'hui dans l'impossibilité de rejoindre l'UE. Le Kosovo n'est pas reconnu par l'ensemble des États-membres : cette situation ne devant pas évoluer à moyen terme, toute perspective d'intégration est vouée à l'échec. La Macédoine est, quant à elle, contestée en tant qu'État macédonien par la Grèce. Enfin, la Bosnie-Herzégovine n'atteindra pas les objectifs politiques d'intégration sans renégociation préalable des Accords de Dayton.

- Trois pays peuvent prétendre à une adhésion rapide. Le premier est le Monténégro, dont le PIB par habitant est le plus élevé des Balkans, mais qui est un État microscopique de 670 000 habitants dont l'adhésion à l'UE n'aurait pas une grande signification dans la région. La Serbie et l'Albanie sont donc les candidats les plus sérieux. Belgrade a démontré sa bonne volonté vis-à-vis du TPIY et s'est engagée

(10) Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

dans les négociations et la coopération avec le Kosovo. Au plan économique, la situation serbe est certes fragile mais acceptable, tout comme celle de l'Albanie. Ces deux pays restent toutefois marqués par une criminalité endémique tout comme ils ont une vision encore approximative de l'État de droit.

Au demeurant, leur intégration présenterait des avantages. Elle permettrait à l'UE de relancer sa politique d'élargissement à moindre risque tout en créant deux pôles de stabilité dans les Balkans. Accueillir Tirana reviendrait à se prémunir du risque de voir se constituer une grande Albanie, protégerait la Macédoine et le Kosovo. Accueillir Belgrade reviendrait à sanctuariser le territoire serbe et à limiter le risque d'affrontement dans le Sandjak et dans la vallée de Presevo. Privilégiant l'approche économique, l'UE aurait intérêt à marquer son effort dans les deux pays les plus susceptibles de voir leur croissance décoller. Au plan de l'État de droit, une approche pragmatique permettrait d'inscrire Belgrade et Tirana dans l'esprit des objectifs de Copenhague plus que dans la lettre. L'adhésion à court terme de la Serbie et de l'Albanie aurait enfin eu un effet d'entraînement sur les pays voisins.

Des dynamiques régionales à renforcer

Les Balkans constituent le principal marché pour les pays de la péninsule. Ainsi, 20 % des exportations serbes sont destinées à la Bosnie. Une « union balkanique » contribuerait à la stabilité régionale et donnerait des perspectives aux pays dont l'accession à l'UE est compromise à court terme.

Depuis 2014, sous l'impulsion de Tirana et de Belgrade, des initiatives visant à renforcer les liens entre les États des Balkans ont vu le jour. Parrainé par l'UE, un Office pour la coopération de la jeunesse des Balkans occidentaux a ainsi été créé. Son objectif est de promouvoir la réconciliation par le biais d'échanges dans les domaines de la recherche scientifique, de la culture et du sport. Dans la continuité de cette initiative, des projets dans les domaines du transport et de l'énergie ont été lancés, partiellement financés par l'UE. Une zone de coopération économique est aussi évoquée, dont l'objectif serait de faciliter la circulation des biens, des services et des personnes. Enfin, la coopération sécuritaire est amorcée, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre le crime organisé, les trafics de drogue et d'êtres humains.

Certains des États balkaniques s'opposent à un renforcement de la coopération régionale qui placerait, selon eux, la Serbie, première économie de la région, en position dominante. La création d'une union douanière priverait par exemple le Kosovo de la manne conséquente que constituent les droits de douane. Surtout, les mêmes craignent qu'une union balkanique ne les prive d'une possible intégration européenne. D'autres comme la Serbie voient plutôt dans cette idée un moyen de préparer leur entrée dans l'UE. En effet, le partage de valeurs qu'impliquerait une union balkanique faciliterait l'atteinte des objectifs de Copenhague.

L'idée d'un « Marché commun des Balkans » suppose toutefois que les États-membres coordonnent leurs politiques, harmonisent leurs régimes de change et leurs politiques monétaires. Nul doute qu'un tel projet dynamiserait le marché balkanique

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

et donnerait confiance aux investisseurs. Bruxelles estime qu'il générerait la création de près de 80 000 emplois. Surtout, il constituerait, comme pour l'Europe par le passé, une première étape vers une intégration politique seule susceptible de faire évoluer les institutions bancales de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo. En effet, la sanctuarisation de l'État de droit et de la démocratie dans les Balkans ne procédera que d'un consensus régional. Des coopérations dans les domaines de la défense et de la sécurité pourraient aussi être commencées. Les pays des Balkans occidentaux sont trop petits pour organiser leurs appareils de défense de manière autonome. Aujourd'hui certains comptent sur l'Otan, d'autres sur des alliés comme la Russie. Mais ces liens ne sauraient aller au-delà des politiques d'équipement. Sur le modèle des écoles nationales à vocation régionale, la mutualisation de formations pourrait constituer une piste prometteuse. De même, de nouveaux engagements militaires communs pourraient être recherchés.

L'union balkanique ne devrait surtout pas donner l'impression de recréer la Yougoslavie de Tito. C'est la raison pour laquelle l'Albanie doit y être associée, c'est aussi pourquoi il est important de lui donner une dimension économique forte. Il reste que l'efficacité d'un tel projet dépendra de la capacité de l'UE à l'accompagner. En effet, l'Europe a l'expérience la plus aboutie de la constitution de marchés communs. Par ailleurs, compte tenu du passif et des déséquilibres entre les différents pays de la région, un accompagnement européen permettrait de prévenir toute dérive déloyale entre États-membres.

Des approches bilatérales complémentaires

En l'absence de perspective européenne à court terme, la France pourrait renforcer son engagement dans les Balkans occidentaux afin que ces derniers ne deviennent pas un problème insoluble au cœur de l'Europe. Marquant son effort sur la Serbie, elle pourrait développer un triple effort dans les domaines économique, culturel et militaire. Pays européen qui s'est le plus engagé dans la résolution du conflit yougoslave ⁽¹¹⁾, la France entretient une présence modeste dans les Balkans : une représentation diplomatique, un réseau d'Instituts et d'Alliances français réduit et faiblement doté ⁽¹²⁾. Le bureau régional de Business France, vecteur principal de diplomatie économique, est pour sa part installé en Bulgarie. Des accords bilatéraux dédiés à la gouvernance ont par ailleurs été signés avec l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et la Macédoine. Mais ces initiatives ne sont pas à la hauteur des enjeux et ne s'inscrivent ni dans une vision d'ensemble, ni dans une perspective de possible rejet du projet européen.

Dans ce contexte, il semble que la priorité française devrait être de rebâtir un partenariat avec la Serbie, pays à la fois le plus puissant et le plus fragile de la région : le plus puissant car il regroupe 40 % de la population et a l'économie la plus dynamique avec une croissance de 3 % ; le plus fragile car il est contesté jusque dans ses frontières et prisonnier d'une réputation de fauteur de guerre. Or, la paix et le

(11) 84 soldats tués pendant le conflit yougoslave.

(12) 3 millions d'euros pour six pays en 2016 au titre de la diplomatie d'influence.

Les Balkans occidentaux,
nouvel « homme malade » de l'Europe ?

développement en Serbie sont des facteurs d'essor régional autant qu'un impératif stratégique. Certes, la France a conclu un partenariat stratégique avec la Serbie et des collectivités locales ont signé des accords. Mais ces ambitions se résument à des coopérations mineures dans les domaines de la médecine, du renseignement, de l'emploi et des échanges commerciaux. Surtout, d'autres pays comme la Chine et la Russie ont signé des accords bien plus ambitieux avec Belgrade. Au-delà du soutien à la mise en place d'une bonne gouvernance, trois pistes peuvent être explorées. La première viserait à intensifier les échanges économiques. La relocalisation de l'antenne de Business France à Belgrade en serait la première manifestation. Elle soutiendrait l'action de la chambre de commerce franco-serbe qui anime déjà un réseau d'une centaine d'entreprises. Les transports urbains, l'énergie, l'agroalimentaire, les infrastructures et la santé sont des secteurs dans lesquels des perspectives sont avérées. La seconde piste serait de densifier les échanges culturels auxquels les Serbes sont attachés. La promotion du français s'intensifierait au sein du réseau des Alliances française, mais aussi grâce à l'augmentation du flux d'étudiants serbes accueillis en France. Il paraît à ce titre essentiel d'identifier les jeunes talents et de les acculturer à la France. La troisième piste a trait à la coopération militaire dont le travail de mémoire fait partie. Même si la Serbie est exportatrice d'armement, une étude de ses besoins pourrait déboucher sur des prospects d'armement. Les échanges de formations pourraient aussi être densifiés, en particulier pour les officiers ⁽¹³⁾. Surtout, l'armée serbe qui offre un soutien de qualité dans les opérations extérieures pourrait être davantage sollicitée ⁽¹⁴⁾.

Au-delà de la Serbie, la France pourrait entretenir la relation initiée avec l'Albanie et qui a conduit à un triplement des échanges en dix ans. Il en est de même vis-à-vis du Monténégro où l'essor touristique offre des opportunités économiques. Enfin, compte tenu des situations politico-institutionnelles de la Bosnie, du Kosovo et de la Macédoine, il paraît souhaitable de n'y conserver qu'une présence symbolique et de laisser la communauté internationale et les États balkaniques créer les conditions d'une émancipation réussie.



À l'évidence, l'Europe et la France ont un rôle à jouer dans les Balkans occidentaux, dont l'ancrage est indiscutablement européen. Faute d'une prise de conscience rapide de cette réalité, elles pourraient toutefois y perdre toute capacité d'initiative. Il appartient donc à l'UE de démontrer qu'elle reste un projet attractif mais aussi une source de croissance et d'émancipation. C'est là son principal défi si elle ne veut jeter les Balkans occidentaux dans des bras orientaux, turcs, arabes ou chinois.

(13) Depuis 2016, un officier serbe suit le cursus de l'École de Guerre en France tous les deux ans.

(14) L'armée serbe contribue aux opérations de l'ONU, en particulier au Liban où elle déploie une unité élémentaire d'infanterie. Elle est aussi engagée aux côtés des forces françaises en République centrafricaine (un hôpital de campagne).

