

LE POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTATS DES BALKANS OCCIDENTAUX FACE AUX PUISSANCES EXTÉRIEURES

Dr Ardijan SAINOVIC

Postdoctorant à l'IRSEM

RÉSUMÉ

Cette note explore la politique étrangère et de défense des six États des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie) en étudiant leur positionnement stratégique face aux puissances extérieures. Notre analyse montre que si les relations avec les États non occidentaux – la Chine, la Russie et la Turquie – se sont accrues depuis quelques années, celles-ci ne sont pas néanmoins susceptibles de modifier les objectifs nationaux des États des Balkans occidentaux en faveur de l'intégration aux structures euro-atlantiques. Cette diversification des relations s'explique principalement par les besoins en matière de développement économique, mais aussi par des considérations de politique interne. Cependant, à ce stade, ni la Chine, ni la Russie, ni la Turquie ne sont perçues comme étant capables d'apporter pleinement satisfaction aux États de la région sur leurs intérêts nationaux et objectifs stratégiques, par rapport aux puissances de l'espace euro-atlantique.

SOMMAIRE

Introduction	2
L'ouverture des Balkans aux puissances non occidentales : un effet d'opportunités multidimensionnelles.....	4
Une contestation de l'ordre occidental au sein des Balkans ?	7
Une intégration euro-atlantique incontournable	12
Conclusion : quelle future politique étrangère et de défense pour les États des Balkans occidentaux ?	17

INTRODUCTION

Après les conflits des années 1990 dans les Balkans (ex-Yougoslavie), les États de la région ont été progressivement intégrés dans les organisations, les institutions et les normes de l'ordre international libéral. Cependant, ce processus demeure inachevé et les écrits se multiplient, depuis quelques années, pour souligner l'essor des puissances non occidentales – la Russie, la Chine et la Turquie – contestant l'ordre régional promu par les États-Unis et l'Union européenne (UE)¹.

Le recul relatif de l'intérêt américain pour la région combiné aux déboires politiques et économiques de l'UE (crise économique puis crise financière, « fatigue » de l'élargissement, montée des populismes, Brexit, projets internes de réforme, crises migratoires, etc.) aurait contribué à la création d'un vide relatif de la puissance dans la région². Pendant ce temps, des puissances non occidentales ont accru leur présence dans les six États des Balkans occidentaux (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie)³. La Russie, la Turquie et la Chine gagneraient du terrain et développeraient leur influence par une diplomatie très active, à divers degrés et dans des domaines aussi variés que les investissements économiques, les partenariats politiques, le rayonnement culturel et religieux, etc.

Ce sujet est d'autant plus d'actualité que les Balkans occidentaux constituent une région clé pour la sécurité de l'Europe aux yeux des dirigeants européens. L'accroissement de l'engagement récent des puissances non occidentales est vu avec inquiétude, comme une menace potentielle pour les intérêts géopolitiques et géoéconomiques de l'UE. Les débats dans la littérature ont surtout porté sur la question de savoir si les puissances occidentales exercent le « bon » leadership et sur la stratégie qu'elles devraient adopter pour limiter l'influence des puissances non occidentales dans la région. Pour autant, la manière dont les États de la région se positionnent par rapport à ces acteurs n'a pas été suffisamment abordée, la science politique étudiant plus volontiers les grandes puissances que les « petits États ». Or, le sort de l'ordre hégémonique occidental dans la région dépend directement du comportement de ces États qui représentent une analyse éclairante de l'évolution de l'ordre régional en Europe. Comment les États des Balkans occidentaux réagissent-ils face à l'implication croissante des puissances extérieures ? Quels sont les objectifs nationaux poursuivis à partir de leur appréciation de ces acteurs ? Plus généralement, quels facteurs déterminent les types de stratégies de politique étrangère et de défense mises en œuvre, au regard de leurs objectifs nationaux ? En abordant la question du positionnement stratégique

1. Pour un condensé des débats à l'œuvre voir notamment l'ouvrage collectif suivant : F. Bieber et N. Tzifakis (éds.), *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, Londres, Routledge, 2019 ; D. Bechev, *Rival Power: Russia in Southeast Europe*, New Haven, Yale University Press, 2017 ; S. Blank et K. Younkyoo, « Moscow vs. Brussels: Rival Integration Projects in the Balkans », *Mediterranean Quarterly*, 25:2, 2014, p. 61-82.

2. L. Lika, « The European Regional Order in the Western Balkans Facing the Disrupting Role of Middle and Great Emerging Powers », Working Paper, Leuven Centre for Global Studies, octobre 2019.

3. Les Balkans occidentaux sont aujourd'hui composés de six États : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie. La Croatie en faisait partie avant son intégration dans l'UE en 2013. Le néologisme Balkans occidentaux comprend un concept politique, géopolitique et technique fondé par l'UE en décembre 1998.

et de la réaction des États de la région face aux puissances extérieures, cette recherche offre une évaluation des objectifs et stratégies utilisés afin de déterminer si l'ordre européen est menacé et/ou s'il subit une transformation.

La notion de puissances extérieures regroupe les acteurs extérieurs aux Balkans occidentaux étudiés dans cette note : l'UE, la Chine, la Russie, la Turquie et, dans une moindre mesure, les États-Unis⁴. Certes, la pluralité des acteurs engagés dans la politique internationale ainsi que les différences avec les cadres institutionnels conventionnels font qu'il est plus complexe d'appréhender l'action de l'UE : pourtant, depuis les années 1990, elle a institutionnalisé son engagement international⁵. Son action produit des effets dans les relations internationales, en particulier dans les Balkans occidentaux, ce qui nous permet de considérer l'UE comme une puissance à l'instar des autres acteurs étudiés ici.

Cette note relève de l'analyse de la politique étrangère (*foreign policy analysis*). Plus particulièrement il s'agit d'étudier les stratégies de politique étrangère et de défense des petits États dans leurs relations aux grandes puissances, qui constitueront le cadre d'analyse de notre étude⁶. Nous soutenons que, face à l'essor des puissances non occidentales telles que la Chine, la Russie, et – dans une moindre mesure – la Turquie, les États de la région ont trois options principales : 1) travailler avec les puissances démocratiques occidentales (les États-Unis et l'UE) pour contrebalancer l'implication des puissances non occidentales ; 2) s'aligner (de manière modérée) sur les puissances non occidentales ou s'en rapprocher en rompant avec les États-Unis et l'UE ; 3) adopter des politiques et actions contraires dans le but de diversifier leurs partenariats et d'accroître leur autonomie (*hedging*).

Partant de cette typologie, cette note soutient que les États de la région ne se sont pas éloignés de leurs objectifs nationaux en faveur de l'intégration euro-atlantique malgré l'accroissement des relations avec les puissances non occidentales. En ce sens, pour ces petits États, diversifier les interactions leur permet de favoriser le développement et d'amplifier le soutien à l'économie. Ils n'ont pas pour autant l'intention d'abandonner les relations existantes avec l'UE et l'ordre qu'elle promeut. Cependant, la politique étrangère d'un État en particulier (la Serbie) et la paradiplomatie d'une entité étatique (la Republika Srpska [RS] en Bosnie) réunit des éléments du *hedging* en poursuivant des relations plus approfondies notamment avec la Russie, en raisons de liens historiques, de leur contestation à l'égard de certains aspects de l'ordre promu par l'UE et les États-Unis et de priorités relatives aux politiques internes.

4. Ce terme est emprunté à la littérature sur le sujet. Voir par exemple : A. Rustemi *et al.*, *Geopolitical Influences of External Powers in the Western Balkans*, Research Report, Hague Centre for Strategic Studies, 2019, 213 p.

5. Ulrich Krotz et Richard Maher, « International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy », *World Politics*, 63:3, 2011, p. 548-579.

6. J. Massie et J. Paquin mettent en évidence six stratégies possibles : 1) *Balancing* : équilibre de la menace aux moyens militaires ; 2) *Soft balancing* : équilibre de la menace en douceur par des moyens non militaires ; 3) *Soft badwagoning* : alignement modéré sur la menace ; 4) *Leash-slipping* : la constitution d'une armée importante pour maximiser sa capacité à mener une politique de neutralité, notamment par les États ayant une tradition de neutralité vis-à-vis des grandes puissances ; 5) *Hedging* : maintenir son autonomie en établissant une distance égale entre l'hégémon et la puissance ascendante ; 6) *Binding* : se lier les uns les autres par le moyen des régimes de coopération et des institutions internationales afin de se contraindre mutuellement (J. Massie et J. Paquin (eds), *America's allies and the decline of US hegemony*, Londres, Routledge, 2019).

Notre analyse montrera que si les relations avec les puissances non occidentales 1) se sont accrues, elles sont jugées comme bienvenues et maîtrisées par les États des Balkans occidentaux, 2) que la tendance au *hedging* de certains s'explique par des facteurs internes, mais 3) qu'elle ne menace pas *in fine* le caractère incontournable de l'intégration euro-atlantique comme objectif national des États de la région pour assurer leur sécurité et leur développement économique.

L'OUVERTURE DES BALKANS AUX PUISSANCES NON OCCIDENTALES : UN EFFET D'OPPORTUNITÉS MULTIDIMENSIONNELLES

Les interactions avec la Chine, la Russie et la Turquie se sont accrues depuis quelques années. L'implication des acteurs extérieurs n'est pas pour autant subie par les États de la région. Au contraire. Elle est globalement voulue et estimée propice pour eux. De plus, les États de la région semblent maîtriser l'émergence des puissances extérieures et d'autres patrons alternatifs pour augmenter leur part des biens économiques, politiques et culturels tout en limitant les risques potentiels. Pour cette raison, ils déterminent l'étendue de l'ouverture de leur pays à ces acteurs extérieurs⁷.

Un accroissement des relations économiques dans un contexte de globalisation

Le processus de globalisation a conduit à l'élargissement des domaines de la politique étrangère, conférant une plus grande importance au développement économique, à la culture, l'éducation, etc. La globalisation désigne aujourd'hui l'interdépendance et l'interconnexion entre les peuples et les États⁸. Il s'agit principalement d'un phénomène économique et culturel marqué par la libre circulation des capitaux, des biens, des services et des technologies. Les acteurs sont en quête permanente d'investissements étrangers et d'acquisition de parts de marché mondiales indispensables pour assurer la croissance économique⁹. La Chine est ainsi devenue le deuxième partenaire commercial des États des Balkans occidentaux pour les échanges de biens en 2019 (6,5 %) suivie par la Turquie (4,6 %) et par la Russie (4,3 %)¹⁰. Grâce à une plus grande stabilité politique et aux réformes économiques initiées depuis la fin des conflits, les investissements directs étrangers ont également crû par rapport aux années 1990¹¹ et se sont davantage diversifiés récemment¹². En

7. F. Bieber et N. Tzifakis (eds), « The Western Balkans as a geopolitical chessboard? Myths, realities and policy options », Policy brief, Balkans in Europe Policy Advisory Group, 2019, p. 18-19.

8. D. Held *et al.*, « Globalization », *Global Governance*, 5:4, 1999, p. 483-496.

9. J. M. Stopford et S. Strange, *Rival states, rival firms*, NY, Cambridge University Press, 1991.

10. Mais ces États demeurent toujours loin derrière l'UE27 (European Commission, « European Union, Trade in goods with Western Balkans 6 », Bruxelles, Directorate-General for Trade, 2020, p. 8).

11. La crise économique et financière de 2008 a toutefois fortement impacté à la baisse le flux des IDE : alors qu'ils étaient de 6,659 millions d'euros en 2007, ils sont tombés à 3,512 millions d'euros en 2010 pour remonter à 4,139 millions d'euros en 2016. Les stocks entrants d'IDE ont augmenté, passant de 31,159 millions d'euros en 2010 à 46,309 millions d'euros en 2015 (CEFTA, *CEFTA Investment Report 2017*, Bruxelles, CEFTA Secretariat, Report prepared by Gabor Hunya (Vienna WIIW), 2017, p. 78.

12. M. Bonomi et M. Uvalic, « The economic development of the Western Balkans: the importance of non-EU actors », in Florian Bieber et Nikolaos Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit.

ce sens, même si l'UE domine les flux d'investissements directs étrangers (IDE) vers les Balkans occidentaux, on constate un accroissement de la présence d'investisseurs venant de Turquie, Russie, Chine, Arabie saoudite, mais aussi de Suisse et des États-Unis. Les IDE russes se concentrent principalement en Serbie (énergie, produits chimiques), et en Bosnie (en priorité dans la Republika Srpska, dans le secteur de l'énergie), au Monténégro (immobilier) ; les IDE turcs en Albanie (construction, télécommunications), au Kosovo (transport, électricité et finance) et en Bosnie (finance)¹³.

La Chine s'est également manifestée comme un acteur du développement des infrastructures dans les Balkans occidentaux à travers la Nouvelle route de la soie (*Belt and Road initiative*). Sur la période 2005-2019 on estime à 14,6 milliards de dollars les investissements et contrats chinois dans les Balkans occidentaux, la Serbie dominant avec 10,3 milliards de dollars. Ils représentent 20 % des stocks d'IDE en Europe de l'Est¹⁴. La coopération économique se concentre principalement dans les transports et l'énergie. Le cadre politique de ces activités s'articule autour de l'initiative « 17+1 » regroupant 17 États d'Europe de l'Est et du Sud-Est, dont tous les États des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo qui n'est pas reconnu par Pékin. Le fait que tous ces États y participent montre que l'initiative est perçue comme positive (ou gagnant-gagnant) par eux. C'est d'autant plus vrai pour un État comme l'Albanie qui tend à inclure dans sa politique étrangère les intérêts du Kosovo : sa participation est un élément de preuve qu'elle attend des externalités positives de la coopération avec la Chine, sans craindre que cela puisse l'amener à infléchir sa politique étrangère¹⁵.

C'est dans ce contexte « globalisé » qu'il faut d'abord comprendre la politique étrangère des États de la région : l'impératif économique les amène à multiplier et diversifier les interactions avec l'extérieur. L'intérêt porté à l'accroissement des IDE et des partenariats économiques est justifié par de nombreuses attentes : les apports en ressources financières, l'augmentation de la productivité, l'ouverture aux marchés internationaux, l'amélioration des capacités de gestion locale, les transferts de technologie, leur impact sur la croissance. Cela peut potentiellement contribuer au développement économique de la région, servant ainsi les intérêts de ces États dont il est estimé selon un scénario de la BERD qu'ils atteindront le PIB par habitant actuel de l'UE dans 60 ans¹⁶. Souvent ces investissements des États non occidentaux visent à combler un vide laissé par le désintérêt

13. *Ibid.* Les liens historiques et culturels jouent aussi sur les relations économiques qui sont nouées avec les puissances extérieures.

14. Les financements se font principalement en prêts, ce qui explique le faible montant des IDE comptabilisés dans les statistiques régionales pour la Chine (Valbona Zeneli, « The Western Balkans: Low Hanging fruit for China? », *The diplomat*, 24 février 2020).

15. Pour rappel, les relations entre l'Albanie et la Chine sont anciennes. À la suite de la rupture sino-soviétique des années 1960, l'Albanie communiste changea de patron géopolitique en remplaçant l'aide bien plus importante provenant de l'Union soviétique par celle de la Chine. La motivation principale de ce changement n'était certainement pas la qualité des biens fournis par la Chine (sans comparaison avec l'Union soviétique) mais la détermination de l'appareil politique d'Albanie d'éliminer ses rivaux politiques et de faire taire les voix les plus réformistes à l'intérieur du Parti communiste albanais en s'opposant à la déstalinisation entreprise par Khrouchtchev. La Chine devint le principal partenaire commercial, avec 80 % du total du commerce extérieur, jusqu'à la rupture de la fin des années 1970. Voir à ce sujet Elidor Méhilli, *From Stalin to Mao: Albania and the Socialist World*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2017.

16. P. Sanfey et J. Milatović, « The Western Balkans in transition: diagnosing the constraints on the path to a sustainable market economy. European Bank for Reconstruction and Development », Background Paper for the Western Balkans Investment Summit hosted by the ERBD, 26 février 2018, p. 5.

d'investisseurs occidentaux¹⁷. Ils ont permis de contribuer à la restructuration et à la modernisation de nombreux secteurs. Le soutien turc à la rénovation de l'héritage historique ottoman contribue à l'effort des États des Balkans occidentaux pour devenir une destination touristique¹⁸.

Une activité internationale diversifiée et pragmatique

Les États des Balkans occidentaux sont désireux de profiter des avantages politiques de l'ouverture aux acteurs non occidentaux sans pour autant entrer en conflit avec la politique étrangère de l'UE et des États-Unis. Ils ont mis en place une politique étrangère pragmatique qui s'explique par la volonté de profiter des avantages que peut procurer la diversification des relations internationales, tout en cherchant à profiter de l'intégration euro-atlantique.

En ce sens, les motivations ne sont pas seulement économiques, mais aussi sécuritaires dans un contexte où plusieurs pays des Balkans ont vécu des conflits armés longs et difficiles. Pour légitimer l'indépendance et assurer sa position internationale, le Kosovo est ainsi conduit à renforcer ses relations avec des puissances extérieures. En raison des liens historiques et culturels, il est attendu qu'il ait des relations aussi avec les États non occidentaux¹⁹. L'opposition active d'un certain nombre d'États puissants sur la scène internationale, comme la Russie et la Chine, constitue à la fois une contrainte dans les options envisageables²⁰ et une incitation à multiplier ses relations bilatérales pour assurer un soutien le plus large possible. L'accroissement des relations diplomatiques avec la Turquie s'explique notamment par ces éléments. Il s'agit d'un pays qui a considérablement renforcé sa politique extérieure en étendant son influence sur l'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient. La Turquie a joué un rôle positif en faveur du soutien au Kosovo auprès des pays majoritairement musulmans²¹. Le Kosovo perçoit la Turquie comme un allié solide pour faire avancer sa politique étrangère²². En 2012 a été signé un accord de coopération militaire entre les deux gouvernements incluant l'approvisionnement de matériel militaire et d'entraînement pour les Forces de sécurité du Kosovo²³. La Turquie, membre de l'OTAN, est aussi un partenaire stratégique pour l'Albanie : un accord de coopération militaire a été signé dès 1992 (l'Albanie a aussi rejoint le Conseil de partenariat euro-atlantique de l'OTAN en 1992), incluant un entraînement des officiers albanais par la Turquie, l'assistance technique,

17. A. Vangeli, « China: A new geo-economic approach to the Western Balkans », in F. Bieber et N. Tzifakis (eds), *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit., p. 215.

18. F. Bieber et N. Tzifakis, « The Western Balkans as a Geopolitical Chessboard? Myths, Realities and Policy Options », op. cit., p. 16.

19. G. Visoka, « Kosovo between Western and non-Western states », in F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit.

20. Par exemple le Kosovo a fait acte de prudence en ne cherchant pas à approfondir les relations avec Taïwan pour ne pas froisser la Chine.

21. G. Visoka, *Acting like a State: Kosovo and the everyday making of statehood*, Londres, Routledge, 2018.

22. *Ibid.*

23. President of Kosovo, « Decree for the ratification of the Agreement on military financial cooperation between the Government of the Republic of Kosovo and the Government of the Republic of Turkey », decree No. DMN-010-2013, Pristina, 20 mai 2013. Plus de 30 accords ont été signés entre le Kosovo et la Turquie depuis l'indépendance du Kosovo en 2008 en matière politique, économique, culturelle, sociale, etc. En 2012 les Forces de sécurité du Kosovo n'avaient pas le statut d'armée : la sécurité du territoire est assurée par les troupes de la KFOR depuis 1999.

l'échange d'informations, suivi d'une déclaration de partenariat stratégique en 2013 et plus récemment, en février 2020, d'un plan de coopération en matière de défense.

L'approfondissement des relations bilatérales avec la Turquie est observable pour tous les États de la région, le degré pouvant varier compte tenu des liens historiques et culturels différents. Ces relations sont souvent hautement interpersonnelles, comme on peut l'observer avec les liens étroits du président turc Erdogan avec le Premier ministre albanais Edi Rama, le dirigeant du SDA bosniaque Bekir Izetbegović et le président de la Serbie Aleksandar Vučić. Cela est compréhensible en raison du type de gouvernance dans la région, concentré autour de dirigeants forts. En Bosnie, les relations sont aussi transpartisanes entre l'AKP et le SDA. L'accroissement des relations avec la Turquie n'a pas été perçu par les États de la région comme un jeu de bascule dans leur orientation stratégique. En tant que membre de l'OTAN, la Turquie constituait une voix de plus à l'intérieur de l'Alliance en faveur de l'intégration de la Macédoine du Nord, du Monténégro et de l'Albanie. Alors qu'elle aspire aussi à intégrer l'UE, la Turquie a pu compléter l'engagement de l'UE dans la pacification de la région. Son engagement a permis la signature de la Déclaration d'Istanbul adoptée au Sommet trilatéral de 2010 dans laquelle la Serbie reconnaît l'intégrité territoriale de la Bosnie et qui prévoit l'intensification des réunions entre dirigeants des deux pays dans la perspective d'adhésion à l'UE. Grâce à cette médiation, le parlement serbe a adopté la même année une déclaration condamnant les crimes commis à Srebrenica.

En réalité, l'émergence de nouveaux acteurs crée potentiellement des possibilités pour que les petits États puissent demander davantage de biens en échange de leur allégeance et optimiser leur politique extérieure en vue de satisfaire leurs objectifs. Ceci n'est pas susceptible de poser problème à l'hégémonie euro-atlantique tant que ces États ne veulent pas abandonner cette relation ni contester frontalement l'ordre. Cependant, l'approfondissement des relations de certains acteurs, notamment de la Serbie et de la Republika Srpska en Bosnie, avec les puissances non occidentales, en particulier avec la Russie révisionniste, peut interroger sur les buts ultimes qui sont poursuivis et les conséquences potentielles sur la sécurité régionale. C'est à cette analyse que s'attache la deuxième section de cette note.

UNE CONTESTATION DE L'ORDRE OCCIDENTAL AU SEIN DES BALKANS ?

Certains États ont dans l'histoire récente entrepris ponctuellement des actions internationales contraires à celles promues et voulues par les États-Unis et l'Union européenne. C'est par exemple le cas de la Macédoine du Nord dont l'alignement sur la politique extérieure de l'UE a diminué entre 2014 et 2016²⁴, en particulier en ce qui concerne l'alignement sur les mesures restrictives à l'égard de la Russie à la suite de l'annexion de la Crimée. Le conflit en Ukraine coïncide avec la crise politique que la Macédoine a traversée durant cette

24. Z. Nechev et I. Nikolovski, « Noth Macedonia: a fertile ground for external influences », in F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit. Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement pro-occidental dirigé par Zoran Zaev, le niveau d'alignement a augmenté depuis.

période, opposant le Premier ministre Nicolas Gruevski au leader de l'opposition Zoran Zaev. Durant cette période, le gouvernement dirigé par VMRO-DPME a pu bénéficier du soutien diplomatique russe²⁵. En même temps, la Macédoine du Nord était bloquée dans sa perspective euro-atlantique par le veto continu de la Grèce. Pour ces raisons, le gouvernement a été tenté par une politique d'équilibrage ponctuel qui lui permettait potentiellement de se protéger des pressions européennes en matière de respect du principe de pluralisme politique intérieur. Mais c'est surtout l'action internationale d'autres acteurs qui nécessite une attention particulière à cause des enjeux sécuritaires que cela implique : la paradiplomatie de la Republika Srpska (RS) en Bosnie compte tenu de la situation politique du pays (problèmes liés au (dys)fonctionnement de l'État) et le rapprochement de la Serbie avec les puissances non occidentales en raison de son poids et de son rôle dans la région.

Le nationalisme comme facteur structurant la paradiplomatie de la Republika Srpska (Bosnie)

Les gouvernements non centraux peuvent avoir des motivations multiples et se projeter de manière multidimensionnelle. Mais l'aspect central de la paradiplomatie de la RS repose sur le nationalisme : il explique à la fois l'orientation prise, l'intensité et les modalités pratiques. Dès lors, on peut parler de paradiplomatie identitaire²⁶ : l'objectif ultime est d'aller chercher les ressources qui lui font défaut en interne en plus de se faire reconnaître comme acteur à l'échelle internationale²⁷. Son désir d'autonomie s'étend ainsi aux relations internationales. Le soutien international a été utilisé par la RS pour se renforcer en interne, notamment dans sa confrontation avec les représentants occidentaux en Bosnie – le haut représentant (plus haut pouvoir politique en Bosnie, toujours un Européen) et les ambassades occidentales accusées de s'immiscer dans les affaires internes – et dans son opposition aux accords de Dayton (1995). L'objectif de la paradiplomatie de la RS n'est pas véritablement d'infléchir la politique étrangère de l'État de Bosnie, mais surtout de renforcer sa position face à l'État central. Dès lors, cela participe de l'amplification des dysfonctionnements institutionnels et politiques en Bosnie²⁸. Ce désir d'affirmation nationale entre potentiellement en conflit avec l'État central et menace le projet international. Cela explique l'intensité des relations entreprises par ces entrepreneurs identitaires sur la scène internationale, en particulier dans l'approfondissement des liens avec la Russie.

Les conditions favorables à l'intensification de cette paradiplomatie sont notamment liées à l'arrivée au pouvoir de Milorad Dodik en 2006, jadis modéré, qui se transforme en un nationaliste et un avocat du sécessionnisme. La posture nationaliste lui permet de consolider son pouvoir sur l'espace territorial peuplé par les Serbes de Bosnie. Cette arrivée au pouvoir coïncide avec la montée en puissance du révisionnisme russe : l'accroissement des

25. *Ibid.*

26. J. Massie et M. Lamontagne, *Paradiplomatie identitaire: nations minoritaires et politiques extérieures*, Presses de l'Université du Québec, 2019, 248 p.

27. Selon la définition de Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, p. 203.

28. Florent Marciacq, « Sub-State Diplomacy in Malfunctioning States: The Case of the Republic Srpska, Bosnia and Herzegovina », *Regional & Federal Studies*, 25:4, 2015, p. 329-346.

liens avec la RS permet à la Russie de miner la perspective euro-atlantique de la Bosnie. Ces liens sont multidimensionnels et comprennent à la fois la politique, l'économie, la culture. Dès 2004, le ministère de l'Intérieur de la RS a commencé à construire une relation bilatérale avec le ministère de l'Intérieur de la Russie. Sa police a pu bénéficier du transfert de technologie alors que l'UE et les autres donateurs étaient engagés dans ce domaine dans le pays²⁹, surtout que l'UE n'est pas parvenue à réformer la structure fragmentée de la police en raison de l'opposition de la RS. Cet épisode a renforcé la confrontation directe entre Dodik et les intervenants internationaux en Bosnie. La relation avec la Russie s'est intensifiée, allant jusqu'à la signature d'un « memorandum d'assistance » en 2015³⁰. Des contacts permanents et des visites régulières ont été organisés à Moscou ; et les autorités russes ont quasi systématiquement fait un détour pour visiter la RS lors de leurs déplacements à Sarajevo. Ces visites ont permis aux autorités de la RS de projeter une autorité distincte de l'État multinational et de consolider le soutien russe sur la scène internationale. Les positions de la RS et de la Russie convergent ainsi sur le rôle critique à l'égard de la présence internationale en Bosnie. Le discours russe a aussi évolué : désormais, la Russie se positionne comme un défenseur de la RS, sans toutefois pousser le soutien public jusqu'à la défense du principe d'autodétermination pour la RS. L'opposition aux accords de Dayton et ses déclarations publiques en faveur de la sécession ont valu à Dodik d'être sanctionné par les États-Unis, sans pour autant le conduire à infléchir sa position.

Les investissements économiques russes sont principalement concentrés en RS, même s'ils demeurent modestes par rapport à ceux de l'UE dans le pays. Cela permet toutefois à la RS de réduire sa dépendance économique à l'égard du centre et des puissances occidentales. Le secteur pétrolier a été privatisé en RS en 2007 par la compagnie russe NeftegazInKor, dans un processus manquant de transparence³¹. Certains auteurs ont interprété cette privatisation en faveur de la Russie comme un échange de bons procédés, en remerciement du soutien à la RS sur la scène internationale³². De plus, Serbes et Russes partagent des liens historiques culturels, religieux et politiques forts. L'Église orthodoxe joue aussi un rôle important comme facilitateur dans l'accroissement des relations diplomatiques³³.

Les partenariats stratégiques de la Serbie avec la Russie et la Chine

Au-delà des bénéfices d'un plus large éventail de partenariats et réseaux internationaux, la Serbie a développé dans la période récente des liens avec les puissances non occidentales. Cela s'explique principalement par des considérations de politique intérieure. Tout en gardant de bonnes relations avec la Turquie – à l'instar de tous les autres États de la région,

29. T. Flessenkemper et M. Kmezic, « Security cooperation in the Western Balkans: cracks and erosion of Euro-Atlantic integration? », in F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit.

30. *Ibid.*, p. 29.

31. Adnan Huskić, « Bosnia and Herzegovina, abandoned by the West, embraced by the East? » in F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit.

32. *Ibid.*

33. T. Jackson et A. Jeffrey, « Improvising regions: diplomatic practices between Russia and the Republic Srpska », *Territory, Politics, Governance*, 2019, p. 1-21.

mais à un moindre degré que les pays majoritairement musulmans – elle a poursuivi une stratégie qui s'apparente à du *hedging* en cherchant à profiter des bénéfices de l'économie chinoise et du soutien politique russe tout en maintenant une politique de sécurité et de défense neutre et en poursuivant son cheminement vers l'adhésion à l'UE. Cette stratégie lui permet de favoriser son autonomie entre, d'un côté, Washington et Bruxelles et, de l'autre, Pékin et Moscou, de façon à maximiser ses objectifs de politique étrangère.

La Serbie est devenue le plus important partenaire stratégique dans la région pour l'initiative chinoise de Nouvelle route de la soie³⁴. Il s'agit de l'État le plus étendu, le plus peuplé et aussi à l'économie la plus avancée comparativement aux autres États de la région, ce qui lui assure une position importante dans la région et l'amène à interagir avec une multitude d'acteurs extérieurs.

La coopération avec la Chine comprend aussi une dimension sécuritaire, notamment relative à la « police intérieure » : un mémorandum a été signé entre les ministres chinois et serbes de l'Intérieur en mai 2019 qui permet une coopération dans la lutte contre la cybercriminalité et prévoit des exercices conjoints d'unités de police spéciales³⁵. En ce sens, le projet de *Safe City*, lancé conjointement avec l'entreprise électronique chinoise Huawei, prévoit de monter des centaines de caméras de surveillance à Belgrade et de développer un logiciel sophistiqué de reconnaissance faciale. En principe, comme nous l'avons vu, il peut être bénéfique économiquement pour un État d'accroître les investissements et l'assistance de puissances extérieures. Et cela ne veut pas dire que la Serbie, ou d'autres États, veulent abandonner l'ordre européen existant. Cependant, de tels projets peuvent susciter des inquiétudes concernant l'exportation de « l'autoritarisme numérique », et constituer à plus long terme un potentiel de changement subtil dans l'ordre européen³⁶. D'autant plus que la Serbie est le seul pays des Balkans à avoir officiellement apporté son soutien à la Chine à la troisième commission des affaires sociales, humanitaires et culturelles de l'ONU, concernant les camps d'internement du Xinjiang³⁷.

La Serbie a surtout développé ses relations avec la Russie – notamment depuis 2006 et les négociations sur le statut du Kosovo, poursuivies après l'indépendance – alors qu'en même temps celles de l'UE avec la Russie se détérioraient. Plusieurs conditions favorables expliquent l'émergence de ces relations : les liens culturels font que la Russie a été historiquement un partenaire particulier pour la Serbie. Sa population est moins défavorable aux puissances non occidentales : Poutine y jouit d'une grande popularité. En demeurant entre l'Est et l'Ouest, la Serbie tente de profiter politiquement, militairement et économiquement des deux côtés. L'approfondissement des relations avec la Russie est perçu comme une manière de mieux servir les intérêts du pouvoir. Obtenir le soutien russe permet également aux partis politiques de rester compétitifs sur le marché politique intérieur. De plus, le Kosovo demeure d'une importance clé dans la politique serbe. C'est un

34. Le nombre d'accords bilatéraux et de protocoles a fortement augmenté : de 17 entre 1994 et 2007, il est passé à 68 entre 2007 et 2017 (Ministère des Affaires étrangères de la République de Serbie, *Bilateralni odnosi sa stranim drzavama*, Belgrade, 29 mai 2018).

35. « Chinese police officers join Serbian colleagues on the beat in Belgrade », Reuters, 23 septembre 2019.

36. D. Nexon, « China in Serbia », *Lawyers, guns and money*, 24 septembre 2019.

37. « Répression des Ouïgours : à l'ONU, la Chine s'offre un soutien diplomatique massif », *Le Monde*, 31 octobre 2019.

sujet particulièrement sensible : le processus de démocratisation initié depuis la chute de Milošević en 2000 n'a pas fait évoluer la politique antisécessionniste de l'État serbe.

En décembre 2007, la Serbie a adopté une résolution sur la neutralité militaire. Elle suppose que la Serbie refuse de rejoindre toute alliance militaire. Survenu quelques mois avant la déclaration d'indépendance du Kosovo, ce positionnement stratégique lui permettait d'envoyer un signal à Moscou pour obtenir son soutien dans la bataille diplomatique afin de « préserver sa souveraineté virtuelle sur le Kosovo³⁸ ». Elle a d'ailleurs pu bénéficier du soutien russe (et chinois) au sein du Conseil de sécurité, de l'opposition des États clients de l'ancien espace soviétique à l'indépendance mais aussi du soutien diplomatique dans sa campagne intensive de dé-reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. En 2012 a été mis en place un Centre humanitaire russo-serbe à Niš, officiellement pour assister les autorités serbes en cas de catastrophes naturelles. Cependant, il est soupçonné d'abriter une base militaire ou de renseignement russe³⁹. En 2013 a été conclu un partenariat stratégique, suivi d'un accord bilatéral de défense. Plusieurs exercices militaires ont régulièrement pris place depuis. En même temps, la Serbie s'est assurée de développer aussi ses relations avec l'UE et l'OTAN. Elle participe aux missions de gestion de crise de l'UE, elle est membre du Partenariat pour la paix de l'OTAN depuis 2006, elle participe à différents programmes de l'Organisation et a conclu un plan d'action individuel pour le Partenariat en 2015. La Serbie bénéficie d'ailleurs du soutien de l'OTAN pour les réformes de défense.

D'un autre côté, la Serbie bénéficie du statut d'État observateur auprès de l'Organisation du traité de sécurité collective, une organisation illibérale sous domination russe. Elle a refusé d'aligner sa politique étrangère sur celle de l'UE concernant les sanctions à l'égard de la Russie, justifiant sa décision par le fait que la Russie n'avait pas sanctionné la Serbie durant les conflits yougoslaves dans les années 1990. Elle continue d'avoir besoin du soutien russe pour s'opposer au Kosovo sur la scène internationale : tant que ce désaccord n'aura pas été réglé, il est difficile pour la Serbie d'envisager de prendre des mesures qui risquent de lui faire perdre ce soutien. Récemment, la Serbie a fortement augmenté son budget militaire, notamment en matière d'acquisition d'armements et d'équipements pour l'armée et la police. Elle a procédé à l'achat d'hélicoptères et de systèmes de missiles auprès de la Russie, laquelle lui a accordé un don de véhicules blindés⁴⁰. Pour sa coopération militaire avec la Russie, la Serbie a été sous la menace de sanctions américaines en novembre 2019⁴¹.

Dans le domaine économique, la Serbie a signé un accord de libre-échange avec la Russie en 2000 (seul État non-membre de la Communauté des États indépendants à avoir signé un tel accord)⁴². Malgré cela, son principal partenaire économique demeure largement l'UE. De

38. F. Ejduš, « Serbia's military neutrality: origins, effects and challenges », *Croatian International Relations Review*, 20:71, 2014, p. 51.

39. F. Marciacq, « Serbia: looking East, going West? », in F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit.

40. La Serbie a également signé en juillet 2019, lors de la visite du président français à Belgrade, cinq accords liés à l'acquisition d'armes et d'équipements militaires.

41. Un mois plus tard, le président A. Vučić annonce que la Serbie cesse d'acheter davantage d'armes (Jovana Georgievski, « Weapon procurement and military neutrality: Where is Serbia's defense policy heading? » *European Western Balkans*, 10 janvier 2020).

42. F. Marciacq, « Serbia: looking East, going West? », in F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, op. cit., p. 70.

plus, elle a signé un accord commercial avec l'Union économique eurasiatique en octobre 2019. L'accroissement des partenariats de ce type est aussi un signal à l'adresse de l'UE et d'autres acteurs pour leur signifier qu'elle peut regarder ailleurs. Dans les faits, les liens économiques entre la Serbie et les autres pays de l'Union économique eurasiatique ne sont pas significatifs, hormis avec la Russie en matière d'énergie, la Serbie dépendant du gaz et du pétrole russes. Cet accord est davantage symbolique que substantiel pour l'économie serbe, et le symbole est davantage politique qu'économique.

Ces relations révèlent les liens historiques et culturels de la région avec les puissances non occidentales. Elles révèlent surtout, dans le cas de la RS et de la Serbie, l'insatisfaction de ces acteurs face à l'ordre promu par l'UE et les États-Unis sur un certain nombre de points : les accords de Dayton pour la première et l'indépendance du Kosovo pour la seconde.

Cependant, à ce stade, ni la Chine ni la Russie ne sont capables d'apporter pleinement satisfaction aux États de la région quant à leurs objectifs politiques, sécuritaires et économiques⁴³. Pour ces raisons, ils ne constituent pas une alternative. Cela est aussi vrai pour la Serbie pour qui le rôle de l'UE est perçu comme essentiel dans son développement économique. Elle ne semble donc pas intéressée par l'abandon de l'ordre européen et de la perspective d'une adhésion.

UNE INTÉGRATION EURO-ATLANTIQUE INCONTOURNABLE

Entourés par l'UE qui joue un rôle clé – en partenariat avec les États-Unis – pour façonner l'ordre post-guerre, les Balkans occidentaux sont fondamentalement liés aux structures euro-atlantiques. En ce sens, l'UE et l'OTAN fournissent des biens politiques, économiques, sécuritaires, culturels sans équivalent. Dès lors, et compte tenu de nos connaissances actuelles, les États de la région ne se sont pas éloignés de cette perspective d'intégration. Au contraire : malgré les contraintes liées à l'intégration dans ces structures, notamment à l'UE, elle demeure au fondement des stratégies nationales des États de la région. De plus, les relations avec la Chine, la Russie et la Turquie ont eu tendance à se détériorer au cours des dernières années.

L'intégration euro-atlantique comme politique nationale prioritaire

Les six États des Balkans occidentaux voient l'intégration européenne comme le pilier central de leur politique étrangère. Ils sont moins dépendants économiquement, politiquement et socialement de la Chine, de la Russie et de la Turquie que de l'Union européenne qui leur fournit des biens publics importants⁴⁴. Cette dernière constitue un marché vital

43. Il est très peu probable que le soutien russe puisse aider la Serbie à récupérer sa souveraineté sur le Kosovo. Il pourra au mieux contribuer à saboter ponctuellement l'intégration du Kosovo dans certaines organisations internationales.

44. Par exemple l'UE vient de mobiliser une aide financière de 3,3 milliards d'euros pour soutenir le secteur de la santé et la relance économique et sociale après la pandémie.

pour l'économie des États des Balkans occidentaux. Les puissances non occidentales ne sont pas considérées comme une alternative à l'intégration : les États des Balkans occidentaux ne semblent pas *in fine* à la recherche de patrons alternatifs.

Aucun État ne s'est aligné sur les demandes politiques contre l'extension de l'OTAN dans la région (demande russe) ou la fermeture des institutions gülenistes (demande turque). Aucune des deux puissances n'a été capable d'offrir assez de biens pour obtenir l'allégeance des pays de la région. La domination économique de l'UE sur les autres acteurs dans la région y contribue : l'UE27 est le premier partenaire économique de la région (69 % des échanges en 2019). Ils se reposent toujours sur l'UE et l'OTAN pour assurer leur sécurité et leur développement économique.

Pour la Turquie et la Chine, les Balkans sont une région dont l'importance est moindre par rapport aux relations avec l'UE. Ils ne se positionnent pas comme des patrons régionaux. La Turquie voit son action de manière complémentaire à l'UE (et est membre de l'OTAN), tandis que la Chine se positionne davantage comme un partenaire économique sans s'immiscer dans les affaires internes de ces États et n'a pas avancé de vision politique pour la région. La Turquie joue particulièrement sur l'héritage de l'Empire ottoman, cependant l'interprétation de la population est différente, voire opposée et critique, à l'égard du rôle historique de l'Empire ottoman dans la région. Les Balkans occidentaux ne font pas partie du territoire historique de l'Union soviétique, l'intérêt russe y est donc moindre. Le soutien populaire à l'égard de la Russie a diminué entre temps. En fait, la Russie jouit surtout d'une popularité étendue en Serbie et auprès des minorités serbes dans les autres pays. Cela n'est pas suffisant pour que la Serbie la considère comme une alternative à l'UE. Même la Serbie n'envisage pas d'abandonner sa stratégie d'adhésion à l'UE pour d'autres organisations régionales qui sont pourtant les outils centraux au service de l'hégémonie régionale russe (elle se contente d'un statut d'observateur à l'OTSC et d'un accord de libre-échange avec l'UEEA).

Certes, la Serbie est le seul pays qui s'est positionné contre son adhésion à l'OTAN. Cela s'explique aussi par sa tradition militairement neutre héritée de la Yougoslavie communiste et aussi par le fait qu'elle a toujours en mémoire qu'il y a vingt ans elle faisait l'objet de frappes aériennes de l'OTAN sur son territoire. Ceci étant, elle ne s'est pas opposée à l'élargissement de l'OTAN dans la région et comme nous l'avons vu, elle a noué des partenariats avec l'Organisation. Les États-Unis et l'OTAN sont les principaux donateurs financiers des forces armées serbes ; en 2019 la Serbie a entrepris plus d'exercices avec l'OTAN (13) qu'avec la Russie (4 sur 17 en tout)⁴⁵. La Serbie est certes le seul État à avoir conclu un accord de libre-échange avec l'UEEA. Mais elle ne l'oppose pas à l'UE : au moins dans le discours, la Première ministre Ana Brnabić le défend en estimant que donner accès au marché à 180 millions de consommateurs profiterait économiquement à Belgrade et aussi à l'UE qui pourra récupérer, au terme du processus de négociation pour l'adhésion, une Serbie plus forte économiquement.

45. EWB, « Serbia held more exercises with NATO than with Russia in 2019 », *European Western Balkans*, 18 novembre 2019.

Les élites politiques ont fait de l'intégration dans l'UE une politique nationale prioritaire, malgré les difficultés et les contraintes dans la mise en œuvre des réformes imposées dans le processus. Si la Serbie a accepté de faire des concessions dans les négociations avec le Kosovo sous l'égide de l'UE depuis 2011, c'est essentiellement pour avancer vers l'intégration européenne. Plusieurs accords ont été signés, certains peinent à être pleinement appliqués mais cela a permis de diminuer les tensions et de créer une dynamique positive pour résoudre l'ensemble des désaccords⁴⁶. L'actuel homme fort de la Serbie, le président Aleksandar Vučić, issu de l'extrême droite serbe, est devenu un défenseur de l'adhésion à l'UE. Il ne faut pas négliger le fait que la dynamique pro-européenne des autres États de la région puisse constituer une force d'attraction pour la Serbie l'amenant à se positionner en faveur de l'adhésion. Elle est trop faible et largement dépendante de l'UE pour prendre le risque de faire cavalier seul et chercher d'autres chaperons parmi les États non occidentaux.

Les concessions du gouvernement macédonien à l'égard de la Grèce sur son nom s'expliquent surtout par la perspective d'adhésion à l'OTAN et à l'UE. Les circonstances de l'indépendance du Kosovo vis-à-vis de la Serbie ont contribué à produire d'autres formes de dépendance à l'égard des États-Unis, de l'UE et des principales puissances occidentales. Les blocages dont il fait l'objet dans son processus d'adhésion à l'ONU, rendent quasi impossible la construction d'une politique étrangère et de défense indépendante. Le Kosovo compense ses vulnérabilités en matière de sécurité par un alignement sur les puissances occidentales.

La perspective d'adhésion à l'UE a aussi contribué à améliorer les relations bilatérales. Des États comme l'Albanie et la Serbie qui ont un désaccord profond sur le Kosovo, se sont pourtant rapprochés depuis quelques années, et participent de manière coordonnée à des projets d'infrastructure financés par l'UE. D'ailleurs, la Macédoine du Nord, l'Albanie et la Serbie ont initié en novembre 2019 la création d'un espace de libre-échange appelé « mini-Schengen des Balkans », dont ils espèrent tirer une influence positive pour le développement économique et social de la région, leur permettant de mieux se préparer à l'adhésion à l'UE⁴⁷.

Une tendance à la crispation des relations avec les puissances non occidentales

En principe, développer les relations avec la Chine, la Russie et la Turquie, permettrait aux États des Balkans occidentaux de diminuer les pressions exercées par les puissances occidentales en matière de protection des droits humains, de renforcement de l'État de droit, de lutte contre la corruption, de résolution des conflits bilatéraux. Cela offre un avantage à des élites politiques dont le maintien au pouvoir repose en partie sur les réseaux informels. Certes, ces patrons alternatifs potentiels peuvent être moins regardants concernant les affaires intérieures des États clients. Cependant ils offrent moins de biens par rapport

46. Elle doit aussi composer avec une opinion publique et une Église orthodoxe majoritairement hostiles à la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo.

47. Notons aussi que deux États de la région, le Monténégro et le Kosovo, ont adopté l'euro comme monnaie unique alors qu'ils ne font pas partie de la zone euro.

aux acteurs occidentaux, ont leurs propres intérêts et avancent des politiques qui peuvent entrer en confrontation avec les objectifs nationaux des États des Balkans occidentaux. Ceci explique la dégradation des relations à l'œuvre.

En ce sens, s'agissant des relations avec les puissances non occidentales, on observe depuis quelques années une tendance à la crispation qui va de pair avec les renforcements des liens entre Balkans et puissances occidentales. Ainsi, les relations diplomatiques et politiques du Monténégro et de la Macédoine du Nord avec la Russie se dégradent⁴⁸. En 2013, le Monténégro a refusé à la Russie l'utilisation de ses ports comme bases de logistique navale pour la Syrie (après pression de l'OTAN)⁴⁹. Malgré une hausse des investissements économiques russes au Monténégro, ce dernier a suivi l'UE et les États-Unis concernant les sanctions à l'égard de la Russie. Les relations se sont fortement détériorées en raison de la volonté du Monténégro de rejoindre l'OTAN. Il a interdit l'entrée sur son territoire à 149 dirigeants russes et a déjoué en 2016 une tentative de coup d'État de l'opposition pro-russe qui cherchait à empêcher la victoire aux élections législatives du gouvernement pro-occidental et à bloquer l'adhésion à l'OTAN. Pour se prévenir contre les actions russes visant à diviser la société, les États-Unis et le gouvernement du Monténégro ont accéléré le processus d'adhésion⁵⁰. Ce dernier a finalement intégré l'OTAN en juin 2017. Avec cette adhésion, et depuis que l'Albanie et la Croatie l'ont rejointe en 2009, l'Alliance contrôle l'ensemble de la mer Adriatique.

Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement pro-occidental de Zoran Zaev, les relations de la Macédoine du Nord avec la Russie se sont aussi érodées. Le gouvernement a accusé la Russie d'immixtions dans les affaires internes à travers l'exacerbation des tensions ethniques au moyen de la manipulation de l'information par les médias Sputnik et RT. Il défend l'adhésion à l'OTAN qui lui permettrait de se prémunir contre ces menaces⁵¹. La Macédoine du Nord a expulsé un diplomate russe en 2018 à la suite de l'empoisonnement de Sergueï Skripal, en coordination avec l'UE et le Royaume-Uni⁵². Après l'accord de Prespa⁵³, résolvant le différend sur le nom, la Grèce s'est engagée à ne plus bloquer l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN et à l'UE : celle-ci a ainsi adhéré à l'OTAN le 27 mars 2020⁵⁴.

Par ailleurs, l'engagement avec les puissances non occidentales est ponctuellement source de controverses. Le processus de démocratisation de la région est certes inachevé,

48. À noter aussi que les relations de l'Albanie et des autorités de Pristina (Kosovo) avec la Russie sont pratiquement inexistantes.

49. Center for Strategic and International Studies, « Russian malign influence in Montenegro: the weaponization and exploitation of history, religion and economics », Washington, CSIS Briefs, 14 mai 2019.

50. F. Bieber et N. Tzifakis, *The Western Balkans in the World. Linkages and Relations with Non-Western Countries*, *op. cit.*

51. S. Okov, « Republic of Macedonia Eyes NATO to ward off Russian interference », *Bloomberg*, 2017.

52. BIRN, « Macedonia claims expelled. Russian diplomat breached security », *Balkan insight*, 2018.

53. La population macédonienne a été amenée à se prononcer par référendum sur l'accord le 30 septembre 2018. L'intitulé de la question en dit long sur les motivations centrales : « Êtes-vous pour l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, en acceptant l'accord entre la République de Macédoine et la République hellénique ? »

54. Après l'obtention de l'accord permettant la résolution du nom de la Macédoine, il ne reste plus que deux problèmes majeurs relatifs à la sécurité et à la paix dans la région : la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie et le règlement des dysfonctionnements de la gouvernance en Bosnie (on pourrait aussi distinguer ici un point qui ne fait pas la une des médias mais est essentiel : le respect des droits des minorités nationales et l'organisation de leurs relations à l'État, même si des évolutions positives ont pu être observées ces dernières années).

mais il a permis l'émergence de sociétés civiles, souvent financées par les intervenants internationaux. Elles jouent un rôle clé dans divers domaines comme la pacification, la démocratisation et l'activisme politique à travers leurs fonctions de protection, de monitoring, de plaidoyer, de socialisation, etc. En un mot, elles soutiennent l'ordre idéologique libéral de l'intérieur et surveillent si les relations de leurs États respectifs avec l'extérieur menacent cet ordre. Ces réseaux mettent l'accent sur le libéralisme, la démocratie et les valeurs progressistes et pro-européennes. Ils peuvent mobiliser l'opinion publique sur ces thèmes. En Turquie, les pressions sur le front intérieur ont affaibli et orienté son engagement dans les Balkans occidentaux. Elle s'est focalisée sur la lutte contre les institutions du mouvement Gülen qu'elle avait elle-même contribué à étendre dans la région. L'arrestation au Kosovo et la déportation de six résidents turcs en mars 2018 – dans des circonstances qui demeurent encore obscures – par les agences de sécurité du Kosovo en collaboration avec les services de renseignement turcs ont conduit au limogeage du ministre de l'Intérieur et du directeur de l'Agence de renseignement du Kosovo pour avoir manqué d'informer le Premier ministre Ramush Haradinaj. Cet événement, ainsi que le rapprochement géopolitique de la Turquie avec la Russie, ont contribué à accroître la méfiance à l'égard de son activisme dans le pays et à affaiblir les relations entre les deux États.

Les investissements chinois sont de plus en plus considérés avec méfiance : les justifications économiques des projets sont questionnées, les conséquences de l'accroissement de la dette de certains pays comme le Monténégro à l'égard des établissements financiers chinois sont redoutées⁵⁵, et les retombées économiques et sociales des investissements semblent décevoir les acteurs locaux⁵⁶. Ces éléments ne participent pas à améliorer l'image de la Chine dans la région. Par contraste, l'action de l'UE et des démocraties occidentales ne fait pas l'objet d'une telle défiance. Au contraire, les États sont en demande de plus d'UE, notamment lors de conflits politiques internes. À chaque crise due à la polarisation politique extrême, les partis politiques font appel à l'hégémon européen pour les aider à résoudre leur différend.

Compte tenu de ce qui précède, il n'apparaît pas que ces États, plus faibles, soient dans une attitude consistant à miner l'ordre européen en recherchant des patronages et des partenariats de sécurité et économiques avec des pays extérieurs à cet ordre. Les relations avec les puissances non occidentales n'ont pas les mêmes implications politiques et économiques : elles ne sont pas en mesure de déséquilibrer le leadership des démocraties occidentales dans la région.

55. Près de 40 % de la dette extérieure du Monténégro est détenue par les établissements chinois. Même si les implications du surendettement sont davantage économiques et sociales (par exemple sacrifier certaines dépenses internes pour satisfaire le remboursement de la dette), il peut être potentiellement préoccupant et contribuer à infléchir la politique extérieure du Monténégro au profit des intérêts chinois, surtout en cas de difficultés à la rembourser. À noter que le Monténégro s'est abstenu d'apporter son soutien à la Chine (ou aux démocraties occidentales) concernant les camps d'internement du Xinjiang, à l'instar de tous les États des Balkans, hormis la Serbie.

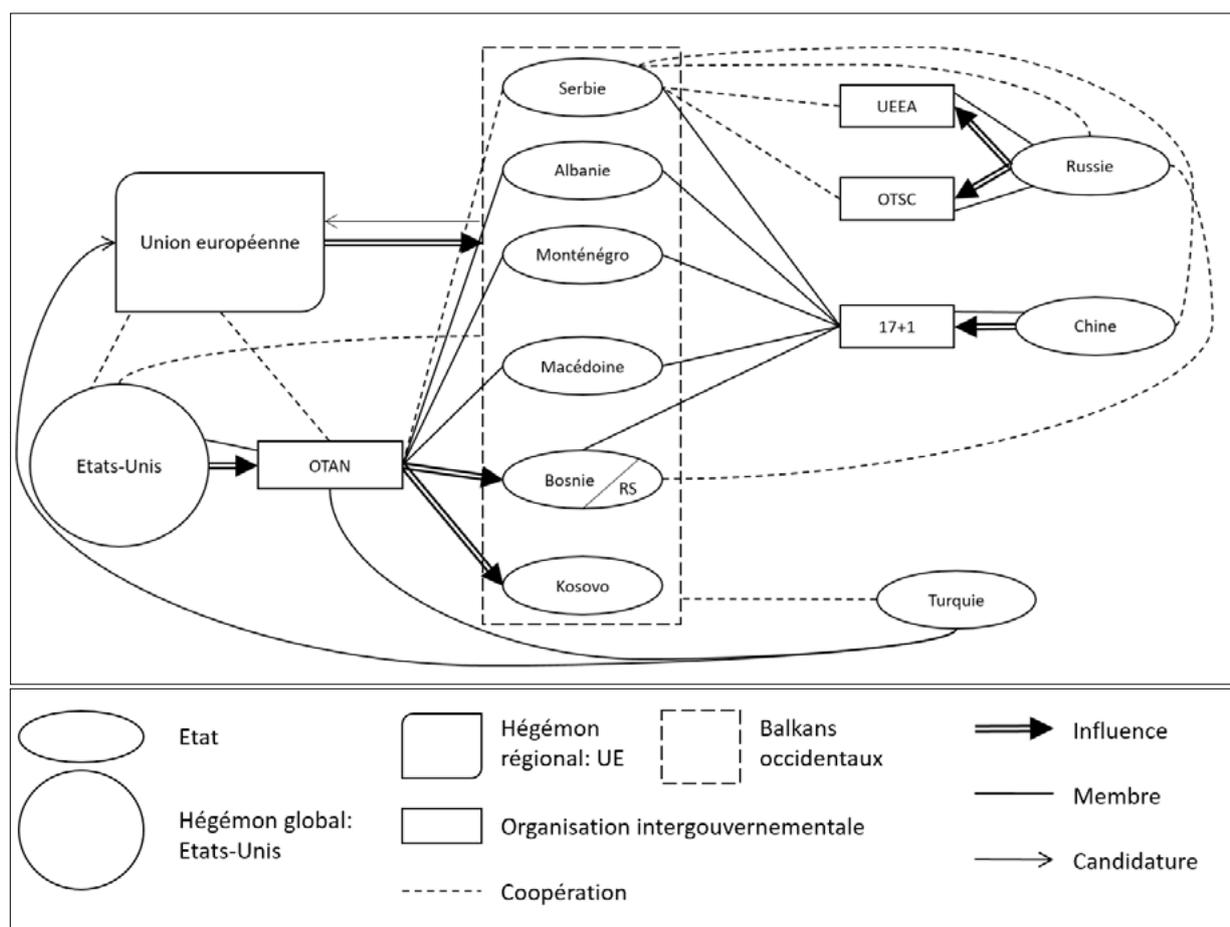
56. X. Richet, « La Chine et les Balkans occidentaux : un ancrage à la périphérie de l'UE », *The Conversation*, 29 avril 2020.

CONCLUSION : QUELLE FUTURE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE POUR LES ÉTATS DES BALKANS OCCIDENTAUX ?

La présence des États non occidentaux est complexe et multidimensionnelle. En principe, rien de s'oppose à ce qu'il y ait une diversification des relations et des investissements étrangers, sachant que l'UE et les États-Unis ne peuvent pas toujours répondre à l'ensemble des besoins des récipiendaires.

Figure 1

Schéma simplifié des relations de patronage et du positionnement stratégique des États des Balkans occidentaux face aux puissances extérieures



Dans les faits, aucune puissance non occidentale n'a pu dans l'histoire récente exploiter ses capacités d'influence pour faire avancer avec succès des intérêts politiques qui détourneraient les États des Balkans des politiques prioritaires en faveur de l'intégration euro-atlantique⁵⁷. Les rapprochements des acteurs avec les puissances non occidentales sont aussi

57. Il est donc nécessaire de nuancer l'implication des puissances non occidentales. Il ne faut pas oublier que l'Empire ottoman, dont la Turquie est héritière, a été présent dans les Balkans cinq siècles durant. La pénétration russe dans la région n'est pas nouvelle et elle a partagé avec les Balkans pendant un demi-siècle une même base idéologique communiste en plus d'avoir créé une relation de patron-client pendant quelques années. Les interactions de la Russie avec les réseaux illibéraux dans la région nous rappellent les soutiens soviétiques aux mouvements communistes du bloc occidental pendant la guerre froide : ils n'ont jamais donné les résultats escomptés, la

le résultat de certaines incertitudes à l'égard du processus d'élargissement de l'UE : la perspective européenne des Balkans a été confirmée lors du sommet de Thessalonique en 2003. Or, dix-sept ans plus tard, la plupart des pays n'y ont toujours pas adhéré, le processus ayant marché au ralenti pour des raisons à la fois propres à l'UE et aux Balkans occidentaux⁵⁸.

Pour autant, la politique extérieure orientée vers les structures euro-atlantiques des États de la région est-elle susceptible de changer à court terme ? Cela semble peu probable. Il faudrait que l'attraction à l'égard de l'OTAN et de l'UE s'effondre au profit des puissances non occidentales et qu'en même temps l'implication de ces dernières s'accroisse de façon à ce qu'elles soient perçues comme susceptibles d'offrir une alternative crédible en vue de mieux satisfaire les objectifs nationaux desdits États. Les États des Balkans ont développé des relations avec ces puissances sur quelques secteurs, sans embrasser l'ensemble des domaines comme c'est le cas avec l'UE : la Chine est plus importante pour le développement économique, tandis que les relations avec la Russie et la Turquie sont plus politiques et sociétales.

La résolution des conflits bilatéraux et le renforcement des principes démocratiques à l'intérieur de ces États contribueront progressivement à effacer les dernières résistances locales – notamment en Serbie et en Bosnie – à l'égard de l'ordre promu par les démocraties occidentales. La résolution de ces problèmes permettrait de surcroît à la Bosnie et au Kosovo d'effacer les obstacles à leur intégration à l'OTAN. On peut donc s'attendre à ce que l'alignement sur la politique étrangère européenne se renforce à mesure que ces pays se rapprocheront de l'UE. C'est en tout cas une condition indispensable pour l'adhésion. L'attractivité de l'intégration européenne l'emportera sans doute mais tant que les problèmes politiques et économiques dans la région n'auront pas été réglés, et que la crainte d'être abandonnés par l'Ouest s'accroîtra, ils pourront toujours être tentés d'envisager des politiques d'équilibre entre États occidentaux et non occidentaux.

Ardijan Sainovic est chercheur postdoctoral au Centre Émile Durkheim à Sciences Po Bordeaux et à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire. Ses recherches portent sur les interventions internationales et la résolution des conflits, la politique internationale de l'Union européenne et la politique étrangère des petits États.

Contact : ardijan.sainovic@irsem.fr

transformation de la stratégie internationale des démocraties occidentales ne s'est pas opérée. Certes, l'intérêt de la Chine pour la région augmente, mais il est bien moins important que celui qu'elle porte aux relations économiques avec l'UE.

58. Pour rappel, la Serbie et le Monténégro sont en négociation ; l'Albanie et la Macédoine du Nord viennent d'obtenir le feu vert pour l'ouverture des négociations ; la Bosnie est candidat déclaré et le Kosovo candidat potentiel.