

INFOVEILLES

Tensions au Kosovo, un révélateur des luttes d'influence autour de la Serbie



n° 61 /// 8 janvier 2024

En septembre 2023, des affrontements meurtriers impliquant la police kosovare et un commando paramilitaire serbe ont éclaté dans le nord du Kosovo, une région à majorité serbe. Le Premier ministre kosovar a mis en cause un « groupe terroriste soutenu par la Serbie » tandis que la Russie apportait son soutien à Belgrade et que l'OTAN prenait la décision de renforcer sa mission de maintien de la paix dans la région. Cette crise locale a rapidement atteint une dimension internationale qui illustre les multiples rivalités d'influence qui s'exercent dans les Balkans occidentaux et autour de la Serbie en particulier.

FAITS

Le 24 septembre 2023, les tensions entre la Serbie et le Kosovo atteignent un niveau critique après le meurtre d'un policier kosovar lors d'une embuscade conduite par un commando serbe dans le nord du Kosovo. Au cours de cet incident, le commando armé a affronté les forces de police, entraînant la mort d'un policier albanais ; les forces de l'ordre ont quant à elles poursuivi les assaillants jusqu'à les intercepter dans un monastère orthodoxe où trois individus ont été tués et six autres arrêtés¹. Cherchant à mettre fin à l'irrédundance serbe, le Premier ministre kosovar avait organisé au printemps des élections municipales. Contestées par les habitants serbes, elles avaient également suscité des critiques internationales, alimentant ainsi un micro-conflit local à l'origine de nouvelles tensions régionales. En réponse aux accusations proférées par le chef du gouvernement

kosovar Albin Kurti, le président serbe nie toute implication directe dans l'incident de septembre, justifie l'action des Serbes du Kosovo en révolte contre les décisions de Pristina et condamne l'action répressive de la police kosovare.

Le 29 septembre 2023, par le biais de John Kirby, porte-parole du Conseil de sécurité nationale, **les États-Unis signalent un déploiement exceptionnel d'artillerie et d'unités d'infanterie et appellent la Serbie à retirer ses troupes massées à la frontière**. L'OTAN, chargée d'une mission de maintien de la paix depuis 1999, exprime quant à elle son intention de renforcer sa présence dans le nord du Kosovo. Dès le 1^{er} octobre, le Royaume-Uni annonce mettre à disposition un bataillon d'environ 500 à 650 hommes pour la KFOR, la force de l'OTAN déployée dans l'ancienne province serbe qui a proclamé unilatéralement son indépendance en 2008.

Parallèlement, **lors d'un discours à la tribune des Nations unies le 23 septembre 2023, la Russie soutient de son côté la Serbie**², accentuant le potentiel d'affrontement. Cela fait lointainement suite à l'incident diplomatique impliquant en juin 2022 le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, dont l'avion s'était vu refuser l'accès à l'espace aérien de la Bulgarie, de la Macédoine du Nord et du Monténégro, membres de l'OTAN. Les événements de septembre accentuent les craintes d'une escalade dans une région déjà instable, mettant en évidence les enjeux géopolitiques complexes qui entourent le Kosovo et la Serbie.

Pour sa part, l'Union européenne tente une médiation difficile entre Belgrade et Pristina, en proposant une adhésion à l'UE d'ici à 2030. Malgré cela, les pulsions nationalistes³ persistent des deux côtés, mettant en évidence l'urgence de pacifier durablement la

¹ « Quatre morts dans le nord du Kosovo : à qui profitent les tensions ? », *Le Courrier des Balkans*, 24 septembre 2023, <https://www.courrierdesbalkans.fr/Quatre-morts-dans-le-nord-du-Kosovo-a-qui-profitent-les-tensions> [accès réservé]

² LAVROV, Sergueï. « La Russie accuse l'Occident d'empêcher l'avènement d'un ordre mondial multipolaire et Juste ». *ONU*, septembre 2023, <https://urlz.fr/paW9>

³ Pour un résumé des différentes phases des guerres de Yougoslavie des années 1990 : <https://urlz.fr/p8qP>

situation dans les Balkans, et au Kosovo en particulier dont Belgrade n'a jamais reconnu l'indépendance autoproclamée.

CONTEXTE

La Serbie fait l'objet d'une politique russe d'influence multiforme. Les deux États ont conclu un partenariat stratégique en 2009, renforcé en 2013 pour inclure des aspects géostratégiques et militaires⁴. À rebours de l'UE qui cherche à réduire sa dépendance vis-à-vis du gaz russe à partir de février 2022, la Serbie a préféré sécuriser en juin 2022 un approvisionnement avantageux auprès du Kremlin pour les trois prochaines années⁵. Ces ambitions énergétiques incluent la construction d'un pipeline russe vers la Hongrie de Viktor Orban, soutien clé du président serbe Aleksandar Vucic au sein de l'UE. Les médias serbes, fortement influencés par le gouvernement, présentent Vladimir Poutine comme un allié puissant et naturel et critiquent la position hégémonique de l'Occident. Dans un sondage de février 2023, 74,3 % des Serbes se déclaraient ainsi opposés aux sanctions infligées par l'UE à la Russie⁶. Ces chiffres reflètent une perception aussi ancienne que profonde qui remonte au moins à la guerre de 1914, lorsque la Russie a déclaré la guerre à l'Autriche-Hongrie, en partie au nom de la fraternité slave et de l'amitié serbo-russe. Le porte-parole du Kremlin a souligné lui-même en décembre 2022 la nature particulière et stratégique de cette relation enracinée dans l'histoire des peuples⁷.

L'influence russe en Serbie⁸ s'est notablement accrue à la suite de l'intervention de l'OTAN en 1999. En réponse à la crise au Kosovo, l'OTAN avait en effet entamé le 24 mars une campagne de bombardements aériens de 78 jours qui n'avait pas épargné le centre de Belgrade et provoqué des pertes civiles. Dans l'esprit des Serbes, la Russie demeure un allié inébranlable, sentiment renforcé par ces bombardements de 1999⁹ couplés à l'indépendance du Kosovo en 2008 que ne

reconnaissent pas la Serbie, la Russie, la Biélorussie, l'Iran ni la Chine. Ces événements conditionnent en partie **la perception commune d'une « menace » occidentale**, à la fois contre l'intégrité territoriale serbe au Kosovo et contre les intérêts stratégiques russes en Ukraine. La guerre en Ukraine intensifie encore cette identification, avec plus de 200 000 Russes qui se sont installés chez le « frère serbe » depuis son déclenchement.

La relation tissée entre Belgrade et l'UE demeure complexe. La Serbie ambitionne depuis décembre 2009 d'adhérer à l'UE, qui lui a effectivement accordé le statut de candidat officiel en mars 2012. Néanmoins, bien que Bruxelles soit aujourd'hui son principal partenaire commercial et investisseur, les tensions avec Belgrade sont récurrentes, de l'Ukraine au **Kosovo que la plupart des États membres de l'OTAN et de l'UE reconnaissent** désormais. Aleksandar Vucic a ainsi préféré se faire représenter au 9^e sommet du Processus de Berlin, organisé le 16 octobre 2023 à Tirana entre l'UE et les Balkans occidentaux, pour se rendre à Pékin et signer un accord commercial avec la Chine¹⁰. Ces tensions témoignent de l'importance cruciale du croisement nécessaire entre le processus d'intégration européenne et l'histoire tumultueuse de la région. Les guerres de désintégration de la Yougoslavie des années 1990, l'impréparation et l'impuissance de l'UE face à ces crises d'ampleur¹¹ ainsi que les clivages persistants malgré les accords de paix, ont contribué à catalyser le lancement d'une politique étrangère commune d'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux lors du sommet de Thessalonique en 2003¹². Fragilisé autant par l'absence d'instruments adaptés pour gérer une Union de 28 puis 27 États que par les disparités économiques entre anciens et nouveaux membres, ce processus d'élargissement de l'UE vers le Sud-Est n'a cependant connu qu'une avancée ralentie jusqu'à l'éclatement de la guerre en Ukraine.

⁴ GLAMOTCHAK, Marina. « Les relations Russie-Serbie L'âme slave à l'épreuve de l'énergie », *Outre-Terre*, n°4, 2014, <https://www.cairn.info/revue-outre-terre2-2014-4-page-375.htm>

⁵ « À rebours de l'UE, la Serbie signe un accord gazier avec la Russie et s'assure un « hiver sûr », *France 24*, juin 2022, disponible sur : <https://urlz.fr/p8q0>

⁶ ZORIC, Bojana. "A 'make or break' moment for Serbia?", *EUSS*, 13/12/2023, disponible sur : <https://urlz.fr/p94g>

⁷ « Tensions au Kosovo : la Russie apporte son soutien à la Serbie ». *Le Figaro*, décembre 2022, <https://urlz.fr/p96V>

⁸ « The Prospects for Russian-Serbian Relations Amid sanctions », *RIAC*, 29/11/2023, disponible sur : <https://urlz.fr/paVT>

⁹ « Comprendre l'influence de la Russie dans les Balkans : le cas de la Serbie », *Le Devoir*, 2023, disponible sur :

<https://www.youtube.com/watch?v=w8BFv-4y2-8>

¹⁰ NIKOLIC, Jelena. « La Serbie, absente au sommet UE-Balkans occidentaux, signe un accord commercial avec la Chine », *Euractiv.fr*, 17 octobre 2023, disponible sur : <https://urlz.fr/p979>

¹¹ LAMBERT, Alexandre. « Les interventions 'militaires' de l'Union européenne dans les Balkans », *Relations internationales*, n°125, 2006, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2006-1-page-59.htm?ref=doi>

¹² CHIUDI, Luisa. « L'intégration européenne et les Balkans : une histoire à renouer », *Le Courrier des Balkans*, 11 novembre 2019, disponible sur : <https://www.courrierdesbalkans.fr/Integration-europeenne-et-les-Balkans-une-histoire-a-renouer>

L'offensive russe en Ukraine complexifie encore le contexte régional balkanique depuis février 2022.

Elle a contribué à entraver le redressement économique post-crise sanitaire, la pauvreté ayant augmenté de 13 % en 2023 selon la Banque mondiale, entraînant une émigration croissante vers l'UE. Parallèlement, une tendance anti-démocratique émerge depuis 2014, notamment en Serbie, où une répression politique plus marquée de l'opposition se fait jour, ainsi qu'en Republika Srpska de Bosnie, sous l'emprise de Milorad Dodik, où une loi similaire à celle qui existe en Russie est envisagée pour contrôler les ONG étrangères. Les positions pro-russes de la Serbie et de la Republika Srpska alimentent les tensions ethno-nationales, tandis que l'Albanie, le Kosovo, la Macédoine du Nord et le Monténégro forment le *Western Balkans Quad*, aligné sur l'UE et l'Ukraine et que la Bosnie-Herzégovine, divisée, n'applique pas les sanctions de l'UE contre la Russie. Ces tensions sont autant de défis pour l'intégration européenne.

La Chine avance ses pions dans la région. Ana Krstinovska¹³ offre une perspective nuancée sur l'expansion chinoise dans les Balkans, **à travers sa politique d'aide au développement.** Alors que l'Albanie se montre réticente, la Serbie accueille favorablement les projets d'infrastructure, en écho à un accord-cadre de coopération économique et technique conclu en 2009. Les choix de projets chinois coïncident souvent avec ceux que l'UE exclut en raison de préoccupations normatives. Krstinovska souligne que les intérêts chinois dans la région sont plus politiques qu'économiques, avec un contrôle croissant de l'État sur ses entreprises. Dans ce contexte, malgré de récentes difficultés rencontrées notamment en Pologne ou en Lituanie, la Chine étend son influence dans les Balkans par le biais du Format 17+1, forum lancé par Pékin pour accroître son influence économique et politique en Europe en dehors des institutions officielles de l'Union européenne, et par le truchement de sa *Belt and Road Initiative*, en particulier dans cinq pays en cours d'adhésion à l'UE¹⁴. **La Chine intensifie non seulement ses investissements en infrastructures mais elle établit aussi désormais des collaborations militaires,** principalement avec la Serbie, comme les accords de 2019 concernant la fourniture de missiles HQ-22 et les drones de combat.

¹³KRSTINOVSKA, Ana. « La Chine dans les Balkans occidentaux ». *Politique étrangère*, n°4, 2022.

¹⁴ La Serbie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie.

ENJEUX

La Serbie tente de mener une délicate politique d'équilibrisme entre l'UE, l'OTAN et la Russie, naviguant entre liens historiques et aspirations européennes. **La Russie favorise** et instrumentalise la fraternité slave pour renforcer son influence à Belgrade, créant ainsi un **"second front"**¹⁵ **de tensions** afin de détourner l'attention de l'Ukraine, tout en s'opposant aux adhésions de la Serbie à l'UE et à l'OTAN. Cependant, **Belgrade a une attitude ambivalente envers Moscou.** Malgré la condamnation officielle de l'invasion russe, la Serbie refuse d'appliquer des sanctions à la Russie, en décalage significatif avec la position de l'UE. Elle cherche à maintenir des liens étroits avec la Russie, son 2^e fournisseur d'armements après la Chine en 2018-2022¹⁶, tout en se rapprochant progressivement des normes et des valeurs de l'Union européenne. Cette dynamique complexe est illustrée par le président serbe Aleksandar Vucic qui, tout en cultivant des relations solides avec la Russie en raison d'antécédents historiques, d'approvisionnements en gaz et de soutien sur la question du Kosovo, entretient également des liens étroits avec des membres influents de l'UE, tels que l'Allemagne, la Hongrie ou la France.

Dans la classe politique serbe, les positions diverses vis-à-vis de Moscou reflètent une ambivalence délibérée, orchestrée au plus haut niveau. Certains acteurs, tel le ministre de l'Intérieur Aleksandar Vulin, affichent publiquement leur soutien, prônant un concept de "monde serbe" influencé par des critères ethno-nationalistes. Cette perspective rappelle l'aspiration à une Grande Serbie des années 1990 et le concept de "monde russe" promu par Vladimir Poutine. Pourtant, au sein même du Parti progressiste de Vucic, des voix critiques envers Moscou, à l'instar du député Dragan Sormaz, plaident ouvertement pour un rapprochement avec l'OTAN. **Bien que la convergence de la politique étrangère serbe avec celle de l'UE soit une option envisageable à long terme** en raison de sa candidature à l'adhésion, ce processus pourrait être graduel et perturbé par des tensions internes entre les acteurs politiques pro-russes et ceux favorables à une orientation davantage pro-européenne. À cet égard, les élections serbes du 17 décembre 2023 ont récemment conforté la majorité d'A. Vucic, qui n'a pas renoncé à récupérer le Kosovo. Le chef du commando serbe qui

¹⁵ SHEDD, David ; STRADNER, Ivana. « Russia's Second Front in Europe », *Foreign Affairs*, novembre 2023, disponible en accès réservé.

¹⁶ SIPRI. *Trends in International Arms Transfers*, mars 2023, disponible sur : <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022>

s'est illustré lors de la crise de septembre 2023, Milan Radoicic, est ainsi proche du président serbe et fait l'objet depuis décembre 2023 d'un mandat d'arrêt d'Interpol. La contestation des derniers résultats électoraux par l'opposition serbe est par ailleurs considérée comme une tentative de « *déstabilisation occidentale* » par Moscou, qui a félicité le dirigeant serbe pour sa victoire. **Les efforts de l'Union européenne sont compliqués par la politique étrangère « non-alignée » (mais de tendance pro-russe) de Belgrade** et la rhétorique nationaliste serbe susceptible de déstabiliser la région. Cette dynamique joue un rôle central dans l'exercice du pouvoir en Serbie¹⁷, mettant en lumière les enjeux géopolitiques et les défis complexes auxquels le pays est confronté dans sa quête d'équilibre entre les influences occidentale et orientale.

L'Union européenne cherche à consolider sa présence dans la région grâce à de nouveaux élargissements vers le Sud-Est, malgré l'opposition de certains de ses membres. Les relations complexes entre l'UE et les Balkans, caractérisées par des différends politiques et les influences chinoise et russe, ont été au centre d'un nouveau sommet qui s'est tenu à Bruxelles le 13 décembre 2023. L'objectif affiché est de renforcer l'engagement envers les Balkans et de stimuler leur économie. Une proposition de la Commission européenne prévoit de la sorte un "plan de croissance" offrant des avantages aux six pays concernés avant toute adhésion potentielle à l'UE. L'attribution du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie lors du Conseil européen de juin 2022 et l'annonce du début des négociations avec Kiev lors du Conseil de décembre 2023 ont donc changé la donne. **Désormais, le réinvestissement de cette région complexe des Balkans occidentaux est devenu un impératif stratégique pour l'UE**¹⁸. Elle doit aussi considérer les perspectives d'adhésion d'autres pays, comme le Monténégro, tout en repensant son approche économique car la reconstruction de l'Ukraine soulève des questions sur le nécessaire soutien financier pour assurer une adhésion réussie à terme. Or, les cadres financiers actuels ne garantissent pas une convergence effective, poussant certains pays à rechercher des financements chinois, s'exposant ainsi à de nouvelles vulnérabilités. **La manne financière des fonds**

européens, 200 millions d'euros annuels pour la Serbie, est un outil, à la fois appât et moyen de pression, insuffisamment utilisé par Bruxelles pour renforcer son influence régionale. Alors que les perspectives politiques de l'UE ont perdu de leur éclat, révélant les limites du système actuel d'adhésion, elle doit tout à la fois repenser sa politique d'élargissement¹⁹ et renforcer son soutien financier si elle veut maintenir sa crédibilité et prévenir une crise régionale, tout en faisant face à ses propres divisions internes.

Jusqu'où la Serbie sera-t-elle réceptive aux initiatives chinoises dans les Balkans ? Motivée par l'emplacement stratégique de ce "**maillon faible**" et **porte d'entrée sur le flanc Est de l'Europe**, Pékin vise l'extension de son influence au détriment de l'UE et des États-Unis. Le régime chinois recherche aussi un débouché pour ses exportations ainsi que l'acquisition d'actifs dans divers secteurs, malgré des critiques sur l'impact environnemental et les modalités d'attribution des crédits. Cependant, la faculté de la Serbie à devenir un pôle régional pour la Chine reste incertaine en raison de son marché restreint et de ses capacités d'endettement limitées. Cela n'empêche pas Belgrade d'exploiter les faiblesses de la posture stratégique de l'Union européenne en participant à des initiatives militaires avec la Chine et la Russie, comme les exercices *Slavic Shield*, tout en accueillant en 2023 un exercice de l'OTAN. L'avenir de la présence chinoise dépend non seulement de l'évolution des relations entre l'UE et la Chine, mais aussi du niveau pérenne des moyens de la *Belt and Road* chinoise qui tendent déjà à ralentir. Les pays occidentaux mettent en garde contre cette dépendance dans un contexte de polarisation mondiale, incitant des pays candidats à l'adhésion à l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie, excluant le Kosovo) à quitter la Plateforme Chine-PECO²⁰.

Belgrade, s'appuyant sur le manque d'affirmation de l'UE, pourrait chercher à jouer un rôle central dans la compétition entre Bruxelles et Pékin pour étendre leur influence dans les Balkans. Cependant, la crainte d'une dépendance accrue envers la Chine pourrait tout aussi bien la conduire à réévaluer cette collaboration, afin de ne pas tomber dans le « **piège de la dette** » **obérant in fine la souveraineté serbe**.

¹⁷ BIEBER, Florian. « Balkans: un nouveau Grand Jeu ? », *Politique étrangère*, n°4, 2022.

¹⁸ SENAT ; *Réinvestir les Balkans occidentaux : un impératif stratégique*, rapport d'information n°882, juillet 2023, disponible sur : https://www.senat.fr/rap/r22-882/r22-882_mono.html

¹⁹ MARCIACQ, Florent. « Les Balkans occidentaux dans la tourmente », in Institut français des relations internationales. *RAMSES 2023. L'Europe dans la guerre*, Dunod, 2022.

²⁰ La Chine et les Balkans occidentaux : un ancrage à la périphérie de l'UE », *The Conversation*, avril 2020, disponible sur : <https://theconversation.com/la-chine-et-les-balkans-occidentaux-un-ancrage-a-la-peripherie-de-lue-137039>