

La Serbie, équilibriste entre Russie et Occident

Florian Bieber

TRADUCTION **Cadenza Academic Translations**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/4 Hiver**, PAGES 41 À 49

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304827

DOI 10.3917/pe.224.0041

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-41?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Serbie, équilibriste entre Russie et Occident

Par **Florian Bieber**

Florian Bieber est professeur à l'université Karl-Franzens de Graz, où il dirige le Centre d'études sur l'Europe du Sud-Est, et coordinateur du Balkans in Europe Policy Advisory Group.

Traduit de l'allemand par Cadenza Academic Translations.

La Serbie a refusé de soutenir les sanctions de l'UE contre la Russie, suscitant par l'ambivalence de sa politique étrangère une attention redoublée de la communauté internationale. Cette position s'inscrit dans la continuité de la politique étrangère du pays. L'ambiguïté est une stratégie délibérée pour le président Vučić, qui entend ne pas être « coincé entre l'Est et l'Ouest » : elle lui permet de consolider son pouvoir à Belgrade et de maximiser sa marge de manœuvre sur le plan international.

politique étrangère

Début mars 2022, alors que partout en Europe des manifestations sont organisées contre l'invasion russe en Ukraine, quelques milliers de personnes descendent dans la rue à Belgrade pour soutenir la Russie. Parties du monument au tsar Nicolas II, elles marchent jusqu'à l'ambassade russe et biélorusse, scandant « La Serbie et la Russie n'ont pas besoin de l'Union [européenne] ! » et arborant le Z (symbole de l'armée d'invasion russe), des icônes orthodoxes ainsi que des drapeaux serbes et russes.

Ces manifestants serbes, loin de vouloir prêter main-forte à leur gouvernement qui s'était pourtant prononcé contre des sanctions à l'encontre de la Russie, lui reprochaient de ne pas soutenir suffisamment Moscou¹. De nombreux autres mouvements de protestation s'enchaînent dans les mois suivants, pour la plupart organisés par des groupuscules d'extrême droite, notamment par Narodna Patrola (« Patrouille du peuple »), qui a

1. « Skup podrške Rusiji u Beogradu » [Rassemblement de soutien à la Russie à Belgrade], Radio Slobodna Evropa, 4 mars 2022, disponible sur : www.slobodnaevropa.org.

déjà souvent dénoncé une « trahison » dans la politique menée à l'égard du Kosovo et proféré diverses menaces contre les migrants². Relativement modestes mais très médiatisés, ces mouvements de protestation ont pu donner l'impression que le président Aleksandar Vučić et le gouvernement serbe étaient poussés par un public pro-russe.

Durant les mois suivants, le président serbe n'a cessé de se présenter, aussi bien dans son pays que sur la scène internationale, comme étant « coincé » entre l'Est et l'Ouest. Ainsi déclarait-il³ en août 2022 à l'agence Reuters à propos d'une manifestation contre l'Europride (événement qui devait avoir lieu en septembre et sera finalement interdit par les autorités) : « Je ne peux pas dire que [la manifestation] a été dirigée de main étrangère parce que beaucoup de gens ordinaires y ont participé [...]. Quant à la question de savoir s'il existe un conflit par procuration en Serbie, [...] il y en a un, c'est sûr, c'est l'Est contre l'Ouest. »

Les médias se font un plaisir de reprendre continuellement cette rhétorique⁴. Ce grand écart, ce dilemme, ce conflit qui soi-disant menace de déchirer la Serbie est obstinément mis en scène. Il s'inscrit dans la politique du président Vučić qui, pour protéger son pouvoir, se présente sur la scène internationale, suivant les cas, comme victime des grandes puissances ou comme habile jongleur. L'invasion de l'Ukraine aurait pu constituer pour lui l'occasion de prendre ses distances par rapport à la Russie. Après tout, le respect de la souveraineté nationale est un argument central dans l'exigence de maintenir le Kosovo dans la Serbie, une souveraineté nationale que la Russie piétine en attaquant l'Ukraine. Le gouvernement serbe campe toutefois sur sa position ambivalente. D'une part, il maintient de bonnes relations avec la Russie et n'impose pas de sanctions ; d'autre part, il se permet de condamner les attaques contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

Cette ambivalence n'est pas la conséquence de pressions ou d'une quelconque urgence mais de sa volonté de se ménager la plus large marge de manœuvre possible, en matière de politique intérieure comme pour sa politique étrangère.

2. S. Todorović, « "Not Welcome!": Migrants and Refugees Labeled as Undesirable in Serbia », Reporting Diversity Network 2.0, 24 mars 2021, disponible sur : www.reportingdiversity.org.

3. A. Vasovic, « East and West Clash in a Proxy Conflict over Serbia, President Vucic says », Reuters, 29 août 2022, disponible sur : www.reuters.com.

4. B. Brkić, « Russia's War in Ukraine Leaves Serbia Stuck between a Rock and a Hard Place », Euronews, 3 mars 2022, disponible sur : www.euronews.com.

Face à la guerre en Ukraine

La première prise de position officielle de la Serbie sur la guerre en Ukraine est intervenue dans le cadre du Conseil national de sécurité. La convocation de ce conseil – qui se réunit rarement et où siègent, outre le président, la Première ministre, les ministres de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice, ainsi que les directeurs des services secrets – a immédiatement érigé la guerre en Ukraine en question de politique de sécurité. Dans une déclaration⁵ inhabituelle le 25 février 2022, l'ambivalence de la position serbe s'exprimait clairement : « La République de Serbie déplore les événements en cours à l'est de l'Europe. La Russie et l'Ukraine sont depuis toujours des États amis de la Serbie, et le peuple serbe considère les Russes et les Ukrainiens comme des peuples frères. » Si la suite du texte condamnait certes toute attaque contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le communiqué s'abstenait d'en rendre la Russie directement responsable.

Le 2 mars, à la surprise de nombreux observateurs, la Serbie se joignait aux pays qui condamnaient la Russie à l'Assemblée générale des Nations unies. Au total, cent quarante et un États votaient pour la résolution la condamnant, quarante-sept s'abstenant ou ne prenant pas part au vote, quatre seulement votant contre, outre la Russie⁶. En avril, la Serbie soutint à nouveau un vote de l'Assemblée générale en faveur de la suspension de la Russie au Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU)⁷. À Belgrade, des groupes d'extrême droite ont alors dénoncé la « trahison » dont se rendait coupable le gouvernement par ses votes à l'ONU⁸. Les relations avec la Russie semblent cependant ensuite se détériorer : certains médias serbes accusent Poutine, qui avait comparé l'indépendance des régions de Donetsk et Louhansk à celle du Kosovo, de lâchage. Un mouvement d'humeur qui était plutôt un prétexte pour prendre ses distances avec Moscou, car c'est dès 2008 que Poutine avait établi une comparaison⁹ entre le Kosovo et les régions dont il encourageait la sécession en Géorgie et en Ukraine.

5. « Conclusion of the National Security Council of Serbia from 25 February 2022 », Ministry of Foreign Affairs, Republic of Serbia, 25 février 2022, disponible sur : www.mfa.gov.rs.

6. « UN Resolution against Ukraine Invasion: Full Text », Al Jazeera, 3 mars 2022, disponible sur : www.aljazeera.com.

7. « Srbija glasala za suspenziju Rusije iz Saveta za ljudska prava UN » [La Serbie a voté la suspension de la Russie du Conseil des droits de l'homme de l'ONU], *Politika*, 7 avril 2022, disponible sur : www.politika.rs.

8. « Zestoke reakcije u Srbiji na glasanje u UN-u, boje se ruske "crne liste" » [Vives réactions en Serbie suite au vote à l'ONU, peur de la « liste noire » russe], *N1*, 7 avril 2022, disponible sur : <https://ba.n1info.com>.

9. F. Bieber, « The Long Shadow of the 1999 Kosovo War », *Comparative Southeast European Studies*, vol. 70, n° 2, 2022, p. 181-188.

En dépit des résolutions votées à l'ONU et de ces tensions avec la Russie, le gouvernement serbe ne s'est associé à aucune des sanctions imposées à la Russie et à la Biélorussie par l'Union européenne (UE), les États-Unis ou le Royaume-Uni. Ce refus de s'associer aux sanctions occidentales n'est pas le produit de la position pro-russe du gouvernement, d'autres raisons expliquent cette position.

La première est liée à l'histoire récente de la Serbie. À l'occasion d'un tête-à-tête avec le chancelier autrichien Karl Nehammer, la Première ministre serbe Ana Brnabić expliquait que « la Serbie a une position particulière vis-à-vis des sanctions, vu que ce pays a lui-même souffert de sanctions » dans les années 1990 et, qu'en fin de compte, « les petites gens » sont les seules véritables victimes de ces mesures¹⁰. Cet argument, qui équivaut à présenter la Serbie comme une victime de la guerre des Balkans, oblitère le fait que les sanctions la concernant furent votées par les Nations unies (y compris la Russie) parce que le régime de Belgrade s'était rendu coupable de crimes de guerre à grande échelle. La déclaration de la Première ministre est d'ailleurs parfaitement conforme au récit révisionniste qui domine en Serbie.

Une autre des raisons avancées pour refuser de s'associer aux sanctions est la dépendance¹¹ de la Serbie vis-à-vis des sources d'énergie russe, notamment pour le gaz.

De multiples déterminants internes

Les manifestations de soutien à la Russie ont également un rôle de justification. Elles sont utilisées pour souligner que la population serbe est plus pro-russe que le gouvernement, et que la température générale de l'opinion publique exige¹² que soit adoptée une position en retrait par rapport à celle des Occidentaux.

S'il est vrai qu'une part majoritaire de la population serbe adopte une position nettement marquée en faveur de la Russie, cela n'est pas le fait du hasard, ni une simple conséquence de la guerre des années 1990. La critique de l'Occident s'est trouvée attisée depuis l'arrivée au pouvoir de

10. « Brnabićeva sa Nehammerom : Austrija vazan partner, Srbija stub stabilnosti na Zapadnom Balkans » [Rencontre Brnabić – Nehammer : l'Autriche est un partenaire important, la Serbie est un pilier de stabilité dans les Balkans occidentaux], RTS, 17 mars 2022, disponible sur : www.rts.rs.

11. « Serbia Ignores EU Sanctions, Secures Gas Deal With Putin », Voice of America, 29 mai 2022, disponible sur : www.voanews.com.

12. A. Eror, « The Far-Right Parties Keeping The Serbian President In Check Over Ukraine », Radio Free Europe, 5 juin 2022, disponible sur : www.rferl.org.

Vučić, s'élargissant à une majorité de l'opinion, et la guerre en Ukraine n'y a rien changé. Dans une étude d'opinion de juin 2022, 54 % des personnes sondées attribuaient la responsabilité principale de la « situation en Ukraine » à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et seulement 7 % à la Russie. Poutine a en outre bien meilleure presse que d'autres chefs d'État ou de gouvernement : 45 % des sondés ont une opinion positive de lui – contre 12 % seulement pour Xi Jinping et 11 % pour Emmanuel Macron.

Cette opinion positive vis-à-vis de la Russie s'exprime aussi logiquement dans un net rejet des sanctions et un véritable plébiscite en faveur de l'adoption d'une position neutre (81 %) – plutôt qu'en faveur d'un soutien inconditionnel à la Russie¹³. Les positions pro-russes étaient déjà très répandues avant la guerre en Ukraine. La Chine avait marqué des points dans l'opinion serbe dans les années qui ont immédiatement précédé et notamment durant la pandémie de Covid-19, avec des livraisons de médicaments et de vaccins, à dessein vantées¹⁴ par le gouvernement et les médias. Depuis la guerre en Ukraine, la Russie est repassée au premier plan dans l'opinion, devant la Chine.

Une opinion globalement positive de la Russie

Cet état de l'opinion publique serbe n'est pas le fruit du hasard. Cela fait des années que la plupart des médias, qu'ils soient proches du président Vučić et de son Parti progressiste ou directement sous son contrôle, affirment une ligne anti-Occident. La Russie et la Chine, ainsi que les présidents Poutine et Xi Jinping, continuent d'être présentés sous un jour globalement favorable¹⁵. En revanche, les pays voisins de la Serbie et les minorités (notamment les Albanais, les Croates et les Bosniaques) sont systématiquement traités d'ennemis. Quant à l'opposition et la société civile serbes, elles sont qualifiées de traîtres, pour autant qu'elles soient mentionnées. Depuis des années est constamment mise en scène une menace supposée planer sur la Serbie : c'est presque quotidiennement que l'un des journaux à sensation du pays met en garde contre une guerre ou une attaque imminentes. Cette déformation de la réalité se nourrit

13. « Spoljno-političke orijentacije gradana Srbije » [Orientations des citoyens de Serbie en politique étrangère], Demostat, juin 2022, disponible sur : <https://demostat.rs>.

14. « Geopolitically Irrelevant in its "Inner Courtyard"? », Balkans in Europe Policy Advisory Group, 3 décembre 2021, disponible sur : <https://biepag.eu>.

15. D. Bajić et W. Zweers, « Declining Media Freedom and Biased Reporting on Foreign Actors in Serbia », *Clingendael Report*, European Policy Centre, juillet 2020, disponible sur : www.clingendael.org.

d'un récit historique¹⁶ qui présente la Serbie comme la cible de conspirations régionales et internationales, les Serbes comme les victimes de la guerre des années 1990 et les criminels de guerre comme des héros.

Dans un tel paysage médiatique, largement modelé par Vučić et le parti au gouvernement, il n'est guère surprenant que, quelques jours avant le début de l'invasion russe en Ukraine, le journal à sensation *Informer* titre : « L'Ukraine attaque la Russie¹⁷ ». Une fois le conflit engagé, les médias ont adopté un ton un peu plus retenu mais la Russie et le président Poutine ont continué de bénéficier d'une image globalement positive. Moscou est avant tout présenté¹⁸ comme un partenaire important de la Serbie : un soutien sur la question du Kosovo et de la République serbe de Bosnie ainsi qu'un fournisseur de gaz bon marché.

Si, entre février et septembre 2022, les comptes rendus des organes de presse et de la télévision penchaient, pour la plupart d'entre eux, du côté russe, les médias, qui manquent généralement complètement de sens critique, peuvent de temps à autre faire un récit neutre du déroulement du conflit, voire qualifier Poutine de menace. Ceci est particulièrement manifeste au moment du recul de l'armée russe face à la contre-offensive ukrainienne de septembre¹⁹. Il faut sans doute ici comprendre que le but des pro-russes n'est pas simplement d'encenser la Russie et Poutine, mais bien de renverser le président serbe et son gouvernement. La fonction de l'argumentaire pro-russe dans le discours serbe transparaît clairement dans une déclaration du président Vučić du 14 septembre. À l'issue d'un long discours prononcé devant le Parlement sur la politique serbe vis-à-vis du Kosovo, il est attaqué par Boško Obradović, président du parti d'extrême droite Dveri. Dans sa réponse²⁰, Vučić utilise Poutine pour se placer en surplomb de son détracteur nationaliste : « Poutine ne sait même pas qui vous êtes [...] tandis que moi, il m'a honoré de la plus haute distinction [conférée à un Serbe] depuis Nikola Pašić. »

Outre Dveri, nombre de mouvements d'extrême droite – Levijatan, Zavetnici (« Les Gardiens du serment »), Narodna Patrola –, apparus dans les dernières décennies, entendent s'opposer à Vučić et l'accusent de trahison. Tandis que certains, comme Dveri, critiquent le gouvernement dans

16. « Serbian Media: Threat to Democracy, Opportunity for anti-EU Narratives », Aspen Institute, avril 2021, disponible sur : www.aspeninstitute.de.

17. « Ukrajina napala Rusiju », *Informer*, 20 février 2022, disponible sur : <https://informer.rs>.

18. « Studija slucaja. Srpski mediji o ratu u Ukrajini » [Étude de cas : les médias serbes sur la guerre en Ukraine], Center for Research, Transparency and Accountability, juin 2022, disponible sur : <https://cрта.rs>.

19. « CRTA Morning Media Brief », 15 septembre 2022.

20. A. Vučić au Parlement, le 14 septembre 2022, disponible sur : <https://youtu.be>.

une perspective nationaliste exacerbée, on ne peut s'empêcher de soupçonner qu'au moins quelques-uns d'entre eux soient encouragés directement ou indirectement par le gouvernement. La stratégie consistant à flatter la veine nationaliste permet en effet de faire apparaître le gouvernement comme modéré. Ces mouvements ne remportent qu'un succès modeste aux élections, mais le gouvernement s'en sert pour mettre en scène son supposé harcèlement par l'extrême droite. À l'issue des élections législatives d'avril 2022, le président Vučić parle d'un virage à droite du pays. Dans les faits, les mouvements d'extrême droite n'ont guère amélioré leur score²¹ par rapport aux élections de 2016, à l'issue desquelles l'opposition était mieux représentée.

La nette divergence en matière de politique étrangère entre la position serbe et celle de l'UE ne date pas de l'éclatement de la guerre en Ukraine²². Depuis la fin des années 2000, la Serbie entretient de constantes bonnes relations avec la Russie et la Chine. Cette orientation a des antécédents : des racines historiques pour les relations avec la Russie et, dans les années 1990, les efforts du régime de Milošević pour instaurer des liens solides avec la Chine et la Russie, sans grand succès d'ailleurs. En 2009, suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo, le président serbe Boris Tadić déclarait que la politique étrangère de la Serbie reposait sur quatre piliers : de bonnes relations avec l'UE, les États-Unis, la Chine et la Russie²³. Cette ambivalence a été perfectionnée par Aleksandar Vučić. Dans la politique étrangère de ce dernier, le soutien russe à la position serbe sur la question du Kosovo joue certes un rôle central, mais ce serait simplifier que de la réduire à cet aspect des choses²⁴. Si Vučić a noué de bonnes relations, non seulement avec l'UE et certains de ses pays membres d'un côté, avec la Chine et la Russie de l'autre, mais aussi avec la Turquie et les Émirats arabes unis, c'est pour éviter une trop grande dépendance vis-à-vis d'un seul pays, ou de l'UE. Ses efforts ont souvent été couronnés de succès.

Éviter une trop grande dépendance vis-à-vis de l'UE

Même si, à longue échéance, une harmonisation de la politique étrangère serbe avec celle de l'UE s'avère indispensable, au moins du fait de

21. F. Bieber et S. Cvijić, « Aleksandar Vucic's Pyrrhic Victory », *Foreign Policy*, 15 avril 2022, disponible sur : <https://foreignpolicy.com>.

22. Cf. F. Marciacq, « The Europeanisation of National Foreign Policy in Non-EU Europe. The Case of Serbia and Macedonia », thèse de doctorat non publiée, université de Vienne, 2014.

23. « Cetiri stuba srpske spoljne politike » [Les quatre piliers de la politique étrangère serbe], *RTS*, 30 août 2009, disponible sur : www.rts.rs.

24. V. Vuksanovic, « Systemic Pressures, Party Politics and Foreign Policy: Serbia between Russia and the West, 2008-2020 », thèse de doctorat, London School of Economics and Political Science, 2021.

la candidature de la Serbie à l'adhésion, cette harmonisation n'était pas une priorité avant la guerre en Ukraine. Le refus de Belgrade de s'associer aux sanctions a pourtant mis en lumière de façon éclatante le fossé séparant Belgrade de Bruxelles, et ce sur une question primordiale pour l'Europe. Celle-ci n'a pas exercé une énorme pression sur la Serbie pour qu'elle rectifie sa position, même si l'on a pu souvent prétendre le contraire à Belgrade²⁵. L'UE n'a pas ostracisé la Serbie et le processus d'adhésion n'a apparemment pas souffert. Le gouvernement serbe a cependant désormais une question de plus à résoudre, au-delà de ses relations avec le Kosovo et du respect de l'état de droit dans le pays. Une question qui rend ses négociations avec l'UE plus complexes mais lui donne peut-être, en fin de compte, une plus grande marge de manœuvre.

S'agissant de son positionnement par rapport à la Russie, on peut dire que Belgrade met en scène une savante cacophonie. Certains, comme le ministre de l'Intérieur Aleksandar Vulin, apportent publiquement leur soutien à Moscou. Proche partenaire de coalition de Vučić et président du très marginal Mouvement des socialistes, Vulin s'est rendu dans la capitale russe en août 2022 – c'est l'un des rares membres d'un gouvernement européen à s'être rendu en Russie depuis le début de la guerre en Ukraine – pour y rencontrer le ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov. Outre qu'il défend une ligne pro-russe, Vulin a forgé le concept de « monde serbe », apologie d'une sphère d'influence serbe, aux contours flous, fondée sur un critère ethno-nationaliste. Ce concept s'inspire d'une part de l'aspiration à une Grande Serbie, qui avait cours dans les années 1990, d'autre part du concept du « monde russe » popularisé par Vladimir Poutine. La plupart des autres membres du gouvernement prennent moins ouvertement position en faveur de la Russie. Au sein du Parti progressiste de Vučić se font même entendre, quoiqu'assez rarement, des voix critiques à l'encontre de Moscou, comme celle du député Dragan Šormaz qui défend ouvertement un rapprochement avec l'OTAN. Ce pluralisme est pourtant, dans l'ensemble, factice. Le Parti progressiste et le gouvernement sont sous la coupe d'Aleksandar Vučić et les divers positionnements par rapport à la Russie reflètent, plus qu'un authentique pluralisme, une ambivalence décrétée en haut lieu. Les partisans et les détracteurs inconditionnels de la Russie constituent en réalité une minorité par rapport aux représentants de l'ambivalence cultivée par Vučić.

25. S. Dragojlo, « Serbia Resists EU Pressure to Impose Sanctions on Russia », *Balkan Insight*, 16 mars 2022, disponible sur : <https://balkaninsight.com>.

* * *

L'ambivalence adoptée par le président Vučić et son gouvernement dès le début de la guerre en Ukraine a donc plusieurs explications. Depuis son accession au pouvoir, Vučić entretient de bonnes relations avec la Russie, lesquelles, outre qu'elles s'appuient sur des antécédents historiques, sont motivées par des objectifs concrets : l'approvisionnement en gaz et un soutien sur la question du Kosovo.

Son lien solide avec Poutine permet à Vučić de rehausser sa stature d'homme d'État sur la scène internationale et le protège des attaques des partis d'opposition nationalistes. On peut voir ici une symétrie avec les bonnes relations que le président serbe entretient avec l'UE et quelques-uns de ses pays membres, comme l'Allemagne et, ces dernières années, la Hongrie et la France. Ces bonnes relations avec l'Occident sont souvent mises en avant dans un souci de protection face aux critiques sur les déficiences de la Serbie en matière d'état de droit et de démocratie.

L'ambivalence de la politique étrangère de Vučić est également motivée par des raisons de politique intérieure, permettant au président et à son parti de s'assurer de larges soutiens. Face aux critiques de l'étranger, l'opinion publique serbe peut à son tour servir à justifier l'ambivalence. Ce numéro d'équilibriste n'est par conséquent pas un dilemme dans lequel serait enfermé le président par un concours de circonstances ou par manque d'habileté, mais un pilier central de son exercice du pouvoir.



Mots clés

Serbie
Guerre en Ukraine
Russie
Union européenne