

Balkans

La Serbie, prétendante dérangeante de l'Union européenne

Article réservé aux abonnés

Candidat à l'adhésion depuis onze ans, le pays a fait peu d'efforts pour s'aligner sur les standards européens. La situation démocratique, surtout, risque de rester fragile après les législatives dimanche, dont l'actuel président, proche de Moscou, devrait sortir gagnant.



Aleksandar Vucic, président serbe, le 2 décembre à Belgrade. (Marko Djurica /Reuters)

par [Nelly Didelot](#)

publié le 11 décembre 2023 à 19h45

Le symbole est paradoxal. Alors que l'Union européenne considère à nouveau l'élargissement comme une question cruciale depuis la guerre en Ukraine, la perspective d'une adhésion au bloc n'a peut-être jamais paru aussi lointaine pour les Balkans occidentaux. Cela fait désormais plus de vingt ans, depuis le sommet de Thessalonique en 2003, que l'UE promet un avenir commun à ces pays. La Slovénie et la Croatie ont ouvert le bal, en rejoignant l'Union en 2004 et en 2013. Depuis, le processus s'est grippé.

La Serbie, qui a longtemps paru être la mieux placée des candidats, suit aujourd'hui une trajectoire inquiétante. Au rythme des réformes effectuées en 2019 et 2021, il lui faudrait quarante ans pour devenir un Etat membre. *«Onze ans après avoir obtenu son statut de candidat, et neuf ans après l'ouverture des négociations, la Serbie n'a fait que très peu de progrès tangibles sur la voie de l'adhésion, estime un rapport du centre de réflexion Europeum, publié l'an dernier. En décembre 2022, elle n'avait réussi à ouvrir que 22 des 35 chapitres de négociation [il n'y a pas eu d'évolution en 2023, ndlr]. Même les rapports serbes font état de retards significatifs dans l'adoption de la législation européenne.»*

«Régression»

Sur les sujets fondamentaux, notamment ceux des droits des citoyens et du fonctionnement de la justice, très peu de progrès ont été faits depuis 2016. La Serbie a par exemple plus de quatre ans de retard sur le calendrier prévu pour les réformes constitutionnelles nécessaires à l'alignement du fonctionnement de la justice sur les normes européennes.

Au-delà de ces points qui peuvent sembler techniques, plusieurs questions politiques et géopolitiques bloquent. La plus importante d'entre elles concerne [les relations avec le Kosovo](#), que Belgrade continue à regarder comme une province serbe en sécession. Tant que les relations entre les deux Etats ne seront pas normalisées, l'intégration à l'UE restera impossible. Or, la Commission européenne note une «*grave régression*» en la matière dans son rapport annuel publié en novembre. Malgré les efforts diplomatiques pour relancer la normalisation, couronnés par les accords d'Ohrid conclus au printemps, plusieurs [incidents violents](#) ont eu lieu dans le nord du Kosovo en 2023, notamment après le refus des Serbes qui y vivent de participer au fonctionnement des institutions.

Interview

Le Premier ministre Albin Kurti : «Au Kosovo, nous devons être vigilants, car la Serbie est dangereuse»

Europe 12 oct. 2023 [abonnés](#)

L'état de la démocratie serbe inquiète aussi, alors que les élections législatives du dimanche 17 décembre devraient voir [une nouvelle victoire du parti d'Aleksandar Vucic](#), immuable homme fort du pays depuis 2014. «*La Serbie est sans doute un Etat moins démocratique qu'elle ne l'était au moment de l'ouverture des négociations d'adhésion, tant ses institutions se sont détériorées*», note le rapport d'Europeum. De sérieuses entraves pèsent sur la liberté de la presse et l'opposition peine à exister.

Discours ambivalent

«Je ne pense pas que les dirigeants actuels conduiront la Serbie vers l'UE. Les réformes nécessaires entraîneraient des coûts financiers et politiques trop élevés pour eux, qui sont les bénéficiaires d'un système corrompu présentant des caractéristiques de capture de l'Etat», explique Jana Juzova, spécialiste de l'élargissement et l'une des autrices du rapport d'Europeum. *«Il ne faut pas perdre de vue que malgré son attitude parfois ambiguë, l'entrée dans l'UE reste l'objectif stratégique premier de la Serbie. Malgré les discours prochinois et prorusses de Belgrade, le pays a mis un terme à ses exercices militaires avec la Russie et n'a pas acquis de nouveau matériel militaire auprès de Moscou»,* nuance Benjamin Couteau, chercheur au centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors.

Les discours ambivalents des autorités serbes et [la frustration générée par des années d'attente](#) dans l'antichambre européenne finissent toutefois par peser sur la population. Pour la première fois en 2022, un sondage a montré que plus de 50 % des Serbes s'opposeraient à l'entrée dans l'UE. Une nouvelle enquête publiée cet été a estimé à 33 % le soutien à l'adhésion européenne, loin des chiffres atteints dans les pays voisins – 94 % des Kosovars et 76 % des Bosniens par exemple soutiennent l'entrée dans l'UE.

Alors que la guerre en Ukraine [a plutôt rapproché les pays de la périphérie de l'UE de Bruxelles](#), la Serbie a suivi le chemin inverse. Belgrade, qui flirte depuis longtemps avec Moscou et Pékin, n'applique aucune des sanctions européennes contre la Russie. La diplomatie serbe est *«alignée aujourd'hui à seulement 51 % sur la politique étrangère et de sécurité commune européenne alors qu'elle suivait deux ans auparavant près des deux tiers des positions de l'UE»*, note un [rapport récent de l'Institut Jacques Delors](#). Ces divergences forment un obstacle de plus sur le chemin de l'adhésion, alors que l'alignement sur la politique étrangère commune a été remis au cœur des négociations par l'invasion de l'Ukraine.

«Derniers leviers d'influence»

Pourtant Bruxelles ne peut pas se permettre de laisser la Serbie s'éloigner définitivement, alors que la Russie, [la Chine](#) et dans une moindre mesure la Turquie jouent des coudes pour s'imposer dans la région. *«Il est dur de composer sans Belgrade dans les Balkans alors qu'elle y a un poids incomparable, rappelle Benjamin Couteau. L'UE a choisi l'apaisement pour le moment. Elle n'a rien tenté pour mettre la pression sur Belgrade par crainte de voir le pays dériver vers d'autres puissances.»*

Jana Juzova estime pourtant que l'Union pourrait avoir recours à certains outils. *«L'UE doit montrer qu'elle est sérieuse dans sa volonté de faire avancer le processus d'élargissement avec les pays qui font preuve d'un haut niveau d'engagement. Si les autres candidats commencent à avancer et que la Serbie reste en arrière, Belgrade pourrait réagir. Bruxelles doit modifier son approche de l'élargissement, sinon elle risque de perdre ses derniers leviers d'influence»,* estime la chercheuse.

Le plan d'élargissement présenté aux Balkans occidentaux par la Commission en novembre pourrait être un premier pas en ce sens. Aux côtés d'autres financements, il propose aux pays candidats une intégration progressive au marché intérieur européen, en échange de réformes. Comme souvent avec l'UE, là où la diplomatie est à la peine, l'économie pourrait fonctionner.