



OU VA LA SERBIE ?

Nebojsa Vukadinovic*

INTRODUCTION

Où va la Serbie après une décennie de démocratisation et la chute de Slobodan Milosevic ? La scène politique y demeure complexe, marquée principalement par l'émergence de coalitions de partis qui furent jadis adversaires et antagonistes mais prêts désormais à gouverner ensemble. Dans l'avenir, et particulièrement lors des prochaines élections prévues pour le printemps 2012, les coalitions devraient avoir un impact considérable, notamment sur la question du Kosovo qui demeure déterminante. Depuis la fin de l'année 2010 et après avoir subi les effets de la crise financière internationale en 2008 et 2009, la Serbie a renoué timidement avec la croissance qui, selon les prévisions du FMI et de l'UE, devrait être de 2% en 2012. Cependant, les réformes structurelles ne sont pas encore accomplies et le taux de chômage reste très important (plus de 20%). Dans ce contexte, l'avenir européen de la Serbie se dessine avec à l'horizon le statut de candidat à l'Union européenne, qui pourrait être obtenu en décembre 2011. Si ce statut ne s'accompagne pas encore d'un calendrier d'adhésion, il devrait permettre de concrétiser un peu plus le « destin

européen » du pays¹. En 2011, la Serbie reste un pays central dans les Balkans dont les évolutions politique et économique continueront d'avoir des répercussions sur les pays voisins dans les années à venir.

LE JEU DES COALITIONS

Depuis 2008, deux partis antagonistes ont formé une coalition. Celle-ci, impossible au premier abord, a permis au DS (Parti Démocrate dont un des fondateurs fut Zoran Djindjic, Premier ministre assassiné en 2003) de se maintenir au pouvoir et au SPS (Parti socialiste de Serbie), dont Slobodan Milosevic était le Président, de revenir sur le devant de la scène politique. Grâce à cette coalition, le SPS a pu rentrer dans un gouvernement où il détient quatre portefeuilles, et non des moindres : l'Intérieur, les Infrastructures, l'Education ainsi que les Mines et l'énergie. Cette coalition étonnante a réussi à se maintenir en affichant une orientation pro-européenne. Le SPS est ainsi devenu le parti qui a permis à ses anciens adversaires de rester au gouvernement et de se positionner comme arbitre dans l'arène politique.

De même, les deux principaux dirigeants du parti radical serbe (SRS), parti d'opposition nationaliste et anti-européen, ont décidé de former leur propre parti, le SNS (Parti progressiste serbe), et se déclarent désormais favorables à l'intégration européenne. D'après les sondages, ce nouveau parti représenterait la deuxième force politique du pays. Ainsi, la formation de nouvelles « coalitions impossibles » devient envisageable. De fait, après dix ans de transition démocratique, on retrouve parmi les forces politiques du pays, le SPS (Parti de S. Milosevic) et ses anciens alliés ultranationalistes convertis en pro-européens. C'est dire à quel point l'adhésion à l'Union européenne peut permettre le changement des discours politiques des partis nationalistes et à quel point l'ancienne coalition DOS², qui avait permis le renversement³ de S. Milosevic, s'est désagrégée.

¹ Comme cela fut rappelé pour l'ensemble des Balkans occidentaux à la Conférence de Thessalonique en juin 2003

² DOS (ou OPS - Opposition Démocratique de Serbie)

Dans le jeu de formation des coalitions, il convient d'ajouter également le G17 de l'ancien ministre de l'Economie et du développement régional, Mladjan Dinkic. Il avait participé à tous les gouvernements depuis 2001 puis fut évincé en mars 2011 de son poste par le Premier ministre Mirko Cvetkovic. Toutefois, Mladjan Dinkic reste présent sur la scène politique et son parti devrait également participer au jeu des « coalitions étonnantes » lors des prochaines élections, prévues en 2012. Son positionnement en faveur d'un camp ou d'un autre pourrait contribuer à le faire gagner.

LES ENJEUX DES PROCHAINES ELECTIONS

La perspective d'élections anticipées est évoquée régulièrement⁴. Dans l'attente de celles-ci, le SNS issu de l'extrême droite nationaliste, poursuit son recentrage et se déclare de plus en plus favorable à l'intégration européenne. En mars 2011, suite au remaniement ministériel, le DS et le SPS ont obtenu le soutien du Parlement, ce qui a permis au Premier ministre Mirko Cvetkovic de poursuivre son mandat pour une année encore. Durant cette période, il occupera également le poste de ministre des Finances, Diana Dragutinovic ayant été elle aussi évincée lors de ce même remaniement. Désormais, le nombre des ministères a été réduit à dix-sept par regroupement : le ministère des Minorités et des droits de la personne a été rattaché à celui de l'Administration locale, celui des Sciences à celui de l'Éducation, tandis qu'un grand ministère de la Culture, des médias et de la communication a été formé. Les principaux ministres conservent cependant leurs fonctions⁵. Comme le demandait le

³ Rappelons qu'en 2000 la coalition d'opposition DOS a mené un combat contre le régime de Slobodan Milosevic en estimant que son seul départ, suivi d'une libéralisation des médias, de réformes économiques rapides et de quelques réformes juridiques allaient suffire à installer rapidement la démocratie en Serbie. Cependant, la réussite du 5 octobre 2000 tient aussi aux négociations menées par Zoran Djindjic avec certains responsables de l'ancien régime afin d'éviter que la police intervienne contre la foule, en échange de quoi, ceux-ci ne seraient pas inquiétés par la « transformation démocratique » de la RFY.

⁴ Les partis d'opposition (notamment le SNS) réclament des élections anticipées pour le 18 décembre 2011

⁵ Dragan Šutanovac (DS) à la Défense, Vuk Jeremić aux Affaires étrangères (DS), Snežana Malović (DS) la Justice, Goran Bogdanović (DS) en charge du Kosovo et Metohija, Rasim Ljajić (SDP) aux Affaires sociales, Žarko Obradović (SPS) à l'Éducation. Le SPO conserve le portefeuille de la Diaspora et des religions avec Srđan Srećković. Sulejman Ugljanin (SDA) resterait également ministre sans portefeuille. Le président du Parti socialiste de Serbie (SPS), Ivica Dačić, conserve ses fonctions de vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur. Le chef du Parti uni des retraités (PUPS) Jovan Krkobabić, demeure également vice-Premier ministre en charge des Politiques sociales, tout comme Božidar Đelić, qui reste vice-Premier ministre en charge de l'Intégration européenne. Le poste de vice-Premier en charge de l'Économie et du développement régional reviendra au G17+, mais on ignore encore le nom du nouveau titulaire.

FMI, cette équipe resserrée devrait réduire les coûts de fonctionnement d'une administration encore pléthorique.

Les enjeux des élections à venir sont considérables. Elles permettront de vérifier la solidité de la coalition entre le DS et le SPS et d'observer le positionnement du G17. Il sera possible aussi de vérifier si le recentrage des partis nationalistes se poursuit et si leur discours pro-européen se confirme.

Par rapport aux précédentes élections, où le choix était entre « option démocratique pro-européenne » et « option nationaliste pro-russe », la donne semble avoir changé. Même si la Russie reste un pays dont il ne faut pas négliger le poids dans la région, force est de constater que lors des prochaines élections les deux options devraient s'afficher comme « pro-européennes ». En ce sens l'année 2011 sera déterminante.

VERS UNE SORTIE DE LA CRISE ECONOMIQUE ?

L'économie de la Serbie doit être observée sous plusieurs angles. En premier lieu, il convient de rappeler que les « réformes »⁶ devant mener à l'économie de marché ont débuté en 1990 dans toute l'ex-Yougoslavie mais ont été entravées en raison des conflits dès la fin 1991. En Serbie, la décennie 1990, marquée par le régime de Slobodan Milocevic et les sanctions internationales, fut une période de profonde récession. Le 5 octobre 2000, après la chute de Slobodan Milosevic, ses opposants ayant pris le pouvoir menèrent, rapidement et souvent de façon chaotique, des réformes économiques d'inspiration néo-libérales. Le potentiel économique du pays est ainsi resté mal exploité et la crise financière internationale de 2008-2009 a entraîné une baisse du taux de croissance, le ramenant en dessous de zéro en

⁶ Le terme « réformes » fait référence aux principales réformes qui furent mise en œuvre le 1^{er} Janvier 1990 en ex-Yougoslavie comme dans bon nombre d'autres pays d'Europe de l'Est. Elles englobent les réformes liées à la stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles. A partir de la fin 1991, la période des réformes sous le régime de S. Milosevic sont toutefois particulière puisque l'économie a été fortement contrôlée par le régime (avec notamment un système bancaire pyramidal qui fut l'occasion de spolier la population). Ce fut aussi une période d'hyperinflation. Les rares privatisations ne furent pas transparentes et ouvertes. Après le 5 octobre 2000, les réformes économiques furent beaucoup plus importantes mais menées sans réelles réflexions sur leurs impacts et sur les modalités de leur mise en œuvre.

2009⁷. Depuis, la Serbie peine à renouer avec la croissance. Pour 2011, les estimations tablent néanmoins sur une croissance de 1,6%. Pour 2012, celles du FMI et de l'UE, sont optimistes et prévoient une croissance d'environ 2%. Cependant, le taux de chômage reste très fort (plus de 20%) alors que celui de la production reste très faible, ne pouvant espérer retrouver son niveau de 1989 que dans plusieurs décennies.

La continuité entre la période du régime de Slobodan Milosevic et de l'après-Milosevic s'est confirmée également dans la sphère économique. En effet, plusieurs propriétaires de grandes entreprises, qui se sont enrichis pendant les années 1990 sous le régime de Slobodan Milosevic, ont ensuite pu acquérir les grandes entreprises dans les années 2000 grâce à un processus de privatisation rapide et opaque. A défaut d'une arrivée massive d'investissements étrangers, les nouveaux « maîtres » de l'économie sont ceux qui ont su s'adapter durant ces vingt dernières années aux deux différents régimes. Aujourd'hui, leur poids est important non seulement dans la sphère économique mais aussi politique. Les oligarques s'assurent leur immunité en finançant des partis politiques et en protégeant leurs monopoles contre la réglementation européenne.

En octobre 2010, selon la Banque centrale de Serbie, l'inflation s'établissait à 8,9% sur un an, soit bien au-dessus de l'objectif de 6,3% fixé par les autorités. Selon Jurij Bajec, économiste slovène et conseiller économique du Premier ministre Mirko Cvetkovic, l'inflation s'explique principalement par la hausse du prix des produits alimentaires. Elle s'explique aussi par un déficit de la balance commerciale. La monnaie nationale, le dinar, recule constamment par rapport à l'euro. La stabilité macro-économique semble cependant être assurée par la politique de la Banque centrale. A ce titre, en Serbie, comme dans les autres pays de la région, la stabilité macro-économique ne rime pas avec l'amélioration des conditions de vie de la population. Les salaires moyens sont d'environ 300 euros par mois.

⁷ Voir Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale, CERI, 2009

Le niveau de vie est encore loin de celui des années 1980 ou de celui de la Croatie, le mécontentement social s'accroît et les grèves ont régulièrement lieu dans les différents secteurs d'activité.

La Serbie souffre d'un manque d'investissements dans le secteur des exportations, pourtant essentiel pour le développement économique. Les banques locales, la plupart filiales de banques étrangères, se cantonnent dans une activité de micro crédit très lucratif et délaissent l'investissement productif. Ainsi, la relation « épargne-investissement » est absente, de même, les grands projets d'investissement dans les infrastructures de transport font défaut.

Les grandes entreprises, restructurées et privatisées de façon hâtive, ont considérablement réduit leur taille et ne jouent plus un grand rôle dans le développement économique. Les investissements étrangers, comme celui de FIAT à Kragujevac, ne sont pas assez nombreux pour créer suffisamment d'emplois productifs. Les secteurs de l'électronique, de la construction, du rail, des transports, de la pharmacie, jadis florissants, ont été détruits ou bien se trouvent réduits à un faible taux d'activité. Depuis dix ans, les réformes économiques néo-libérales placent la Serbie dans l'obligation de pratiquer des coupes drastiques dans les budgets publics. Ceux-ci menés à la demande du FMI provoquent des mécontentements de la population et constituent un terreau dont profitent les discours populistes.

L'AVENIR EUROPEEN DE LA SERBIE : VERS UN STATUT DE CANDIDAT ?

Ces dernières années, la situation vis-à-vis de l'Union européenne s'est sensiblement améliorée. Dans le cadre de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) signé avec l'UE en 2008, la Serbie s'est lancée dans l'adaptation de ses lois aux normes et standards européens. En échange, Bruxelles a levé le 19 décembre 2009 l'obligation pour les ressortissants serbes d'avoir un visa pour voyager dans l'espace Schengen. Un résultat

concret auquel les Serbes ont été sensibles puisque, pratiquement durant deux décennies, ils furent privés de liberté de circulation vers les Etats membres de l'UE, alors qu'ils pouvaient voyager partout dans le monde avec le passeport de l'ancienne Yougoslavie.

Le rapport annuel 2010 de la Commission européenne sur la Serbie est un document qui doit être lu à différents niveaux. Il permet de souligner les efforts effectués et ceux qui restent à faire sur la voie des réformes pour une intégration à l'Union européenne. Selon ce rapport, la Serbie doit encore renforcer son cadre législatif. Dans le domaine de l'administration publique, des efforts doivent être effectués, principalement en direction de la Commission de la protection de la concurrence et de l'Agence de la lutte contre la corruption. La réforme du système judiciaire reste une priorité⁸. Dans le domaine de la protection des minorités, le rapport estime que la Serbie a fait des avancées notables. En ce qui concerne les politiques économiques, elle doit continuer sur la voie des réformes structurelles. Il s'agit d'améliorer l'environnement économique pour le développement du secteur privé, poursuivre les privatisations et combattre l'économie informelle. La Serbie doit aussi continuer à lutter contre le crime organisé, améliorer la gestion des flux migratoires, celle des medias et des moyens d'information.

. Au-delà de ces points, le rapport de la Commission de l'UE permet de donner une direction aux réformes qui doivent être menées dans un pays où il n'y a pas de plan de développement malgré l'existence de plus de soixante-dix *Stratégies sectorielles*, restées souvent lettre morte. Ainsi, le rapport de la Commission européenne vient pallier ce manque de prévision et de planification pourtant indispensables dans une période de transformation du système institutionnel, politique et économique. Force est de constater que la Serbie s'efforce de suivre les recommandations de l'UE d'un côté, et du FMI de l'autre, sans pour autant développer une vision d'avenir.

⁸ Voir le Rapport de la Commission de l'UE sur la Serbie, Octobre 2010.

La Serbie pourrait obtenir le statut de candidat pour l'intégration à l'UE en décembre 2011⁹. Il ne fait pas de doute que l'obtention du statut de candidat aura des répercussions sur la sphère politique et sur l'issue des prochaines élections. Il s'agit là aussi d'un test pour le gouvernement récemment remanié. Dans ce contexte, il serait tentant pour l'UE d'accorder le statut de candidat, estimant que cela pourrait barrer la route aux partis d'opposition même si ces derniers s'affichent désormais comme pro-européens.

La Serbie bénéficie des fonds de l'Union européenne et d'une trentaine d'autres donateurs bilatéraux¹⁰. Les fonds des donateurs sont alloués dans tous les secteurs d'activités. En 2009, les fonds européens ont permis de soutenir le budget de l'Etat dans un moment particulièrement difficile où le pays était affecté par la crise financière internationale. L'aide internationale à la Serbie, même si elle est moindre par tête d'habitant que les fonds alloués à la Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo, permet de soutenir bon nombre de réformes en cours et de renforcer les institutions du pays. Ce soutien à l'Etat permet de renforcer la légitimité du pouvoir en place.

L'intégration de la Serbie à l'Union européenne est aussi conditionnée à sa coopération avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie de La Haye (TPIY), ce qui ne manque pas de susciter un débat politique, non seulement en Serbie mais aussi dans les autres pays de la région. Parmi les points en suspens, celui de la recherche des criminels de guerre revient régulièrement sur le devant de la scène.

LA NORMALISATION DES RELATIONS AVEC LES PAYS VOISINS

La normalisation des relations de la Serbie avec les pays voisins est observée de très près par l'Union européenne qui prône, depuis 1997, la « coopération régionale » comme préalable à une adhésion avec l'UE. De nombreux efforts ont été accomplis depuis. En effet,

⁹ Une délégation serbe s'est rendue mardi 22 mars 2011 à Bruxelles, pour essayer de convaincre la Commission.

¹⁰ Parmi lesquels les agences bilatérales de développement GIZ (Allemagne), SIDA (Suède), les fonds japonais, norvégiens, etc....

après environ dix ans de négociations, une zone de libre échange « CEFTA ¹¹ » a vu le jour en 2006. De nombreux projets de coopération transfrontalière¹² ont également été mis en œuvre. Le rapprochement entre la Serbie et la Croatie s'est accentué depuis que la libre circulation des personnes a été rendu possible en 2004. A ce titre, la Serbie et la Croatie sont plus proches que la Slovénie et la Croatie¹³. En effet, les différends frontaliers entre ces deux derniers pays ont entravé le processus d'adhésion de la Croatie dans l'UE. Ces dernières années, les investissements croates en Serbie ont considérablement augmenté alors qu'ils demeurent faibles en Slovénie. En revanche, les investissements serbes en Croatie sont encore balbutiants. Mais les Slovènes figurent aussi parmi les principaux investisseurs en Serbie et leurs produits sont de nouveau très présents.

Après la reconnaissance du Kosovo par le Monténégro, les relations de la Serbie avec ce dernier sont devenues difficiles. Toutefois, en 2011, on assiste à une reprise de meilleures relations qui se traduit par des projets communs de développement économique et la coordination pour la rénovation de la voie ferrée Belgrade-Bar, stratégique pour les deux pays. Les relations entre la Serbie et la Bosnie-Herzégovine s'améliorent également. Certes, elles sont plus privilégiées avec la République serbe de Bosnie-Herzégovine qu'avec la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Cependant, le Président B.Tadic a présenté des excuses pour les massacres de Srebrenica et, en mars 2010, une résolution a été adoptée par le Parlement serbe, reconnaissant, condamnant, et présentant les excuses du peuple serbe pour les crimes commis à Srebrenica. Les relations avec l'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) sont bonnes et se traduisent par des projets communs de coopération transfrontalière soutenus par l'UE. La question albanaise est aussi un facteur de rapprochement entre les deux pays, bien que l'ARYM ait également reconnu le Kosovo.

¹¹ CEFTA : Central European Free Trade Agreement

¹² Voir sur le site www.europaid.eu les projets de coopération transfrontalière IPA 2007-2013 CBC

¹³ Voir Renéo Lukic (Dir.), « La politique étrangère de la Croatie, de son indépendance à nos jours, 1991-2006 », Presses Universitaires de Laval, 2006

LA QUESTION DU KOSOVO

La question du Kosovo reste complexe. Tout d'abord en raison de la reconnaissance internationale, limitée à une soixantaine¹⁴ de pays. Dès lors, chaque partie estime avoir une légitimité internationale sur un même territoire. Le 22 juillet 2010, la Cour internationale de Justice a estimé que la déclaration d'indépendance du Kosovo¹⁵, « ne viole pas le droit international »¹⁶. Cependant, la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU reste appliquée¹⁷. La situation au nord du Kosovo demeure un point sensible, tout comme la question des enclaves serbes où se trouvent de nombreux monastères orthodoxes. Le retour des réfugiés serbes, quant à lui, n'a pas eu lieu. En Serbie, il existe un consensus politique selon lequel, le Kosovo fait partie intégrante du territoire. Si la reconnaissance du Kosovo a jeté un froid entre la Serbie et les pays qui l'ont reconnu, on assiste aujourd'hui à un rétablissement de meilleures relations avec ces Etats. De fait, la situation de la Serbie sur la scène internationale s'est améliorée ces dernières années. En septembre 2010, malgré la déclaration d'indépendance du Kosovo, les autorités de Belgrade ont présenté à l'ONU une résolution rédigée en accord avec l'UE, afin de relancer des pourparlers avec Pristina sous l'égide de Bruxelles. En privilégiant Bruxelles à Pristina, le Gouvernement serbe a fait un choix d'avenir pour le pays.

CONCLUSION

En 2011, la Serbie avance de plus en plus dans une voie qui pourrait la mener vers un rapprochement avec l'Union européenne. Si celui-ci se confirme, reste à savoir quelles seront les forces politiques qui permettront son adhésion dans les années à venir.

¹⁴ 69 Etats sur 192 ont reconnu le Kosovo.

¹⁵ Le 17 février 2008, le parlement du Kosovo a reconnu unilatéralement l'indépendance du territoire.

¹⁶ En revanche, la CIJ ajoute qu'elle n'est « pas tenue par la question qui lui est posée de prendre parti sur le point de savoir si le droit international conférerait au Kosovo un droit positif de déclarer unilatéralement son indépendance. La Cour n'est pas chargée de dire si le Kosovo a accédé à la qualité d'Etat ». Voir Cour Internationale de justice, décision n°2010-141, « Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo », 22 juillet 2010.

¹⁷ Voir la lettre datée du 1^{er} mars 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies. Conseil de sécurité, Nations Unies, 2 mars 2011, S/2011/105.

Aujourd'hui, la scène politique serbe est caractérisée, d'une manière contradictoire, par un consensus sur le Kosovo et sur l'intégration à l'Union européenne. L'adhésion de la Serbie à l'Union européenne permettrait de consolider et de développer l'ensemble de la région. Or l'adhésion pourra prendre encore plusieurs années, voire une décennie, durant laquelle la Serbie connaîtra nécessairement des évolutions politiques. L'Union européenne n'a pas encore de plan d'adhésion bien défini pour les Balkans occidentaux, excepté pour la Croatie. La question de savoir si la prochaine phase d'élargissement se fera de façon groupé ou séparé est posée. Chaque scénario d'élargissement aura des impacts différents pour l'ensemble de la région. En ce sens, l'UE devra évaluer si un élargissement « au cas par cas », ne risque pas de cloisonner davantage les pays de la région alors que sa priorité est au contraire de les décroisonner. L'Union européenne représente aujourd'hui un levier pour la démocratisation. Le restera-t-elle si l'échéance de l'adhésion reste lointaine et incertaine ?

***Nebojsa Vukadinovic, chercheur associé à l'ENS**