

# « Les questions de frontières dans les Balkans »

Étude réalisée sous la direction scientifique de Jean-Arnault Dérens  
Pour la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)  
Étude prospective & stratégique n°2020-01

Octobre 2021

**Le Courrier des Balkans**

Centre Marius Sidobre, 26 rue Émile Raspail 94110 Arcueil – [courrierdesbalkans.fr](http://courrierdesbalkans.fr)

Directeur scientifique : Jean-Arnault Dérens

Chef de projet : Laurent Geslin

Chercheur senior : Simon Rico

Analystes seniors : Amaël Cattaruzza et Morgane Dujmovic

Consultant senior : Belgzim Kamberi

Cartographe : Fanny Privat

## Introduction générale

*« On ne peut pas plus toucher aux bornes des terres qu'aux ossements des tombes. »*

Kanun de Lekë Dukagjini.

Quand on parle des Balkans – ou plus exactement quand la région fait de nouveau les gros titres de l'actualité internationale – le spectre des frontières n'est jamais bien loin. Ainsi, ces dernières années, deux grands sujets ont-ils dominé l'actualité de l'Europe du Sud-Est : d'une part, la crise migratoire et l'afflux d'exilés tentant de gagner l'Europe occidentale en empruntant la « route des Balkans », et d'autre part, l'hypothèse d'une « correction frontalière » entre le Kosovo et la Serbie.

Dans le premier cas, l'enjeu était celui de l'ouverture ou de la fermeture, en tout cas du contrôle des frontières entre les États de la région, ces frontières traversées par plus d'un million de personnes entre le printemps 2015 et mars 2016. Alors que cette « route des Balkans » demeure toujours empruntée chaque année par plusieurs dizaines de milliers d'exilés, elle ne cesse de se reconfigurer pour contourner les points de blocage, passant désormais par l'Albanie, le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine, ou bien conduisant de Serbie en Hongrie via la Roumanie. Les pays des Balkans occidentaux, candidats à l'intégration européenne, jouent plus que jamais le rôle d'un « glacis protecteur » de l'Union, et celle-ci intervient directement dans le contrôle des frontières de ces États, par le biais de la mission Frontex, mais aussi par des transferts de technologies de surveillance, ainsi qu'en finançant des camps et donc la « fixation » durable d'un nombre conséquent d'exilés dans le sas balkanique.

Le second cas marquait le nouvel avatar de la vieille idée que les conflits politiques et nationaux de la région pourraient trouver une solution territoriale en parvenant enfin à définir des frontières « justes », en tout cas acceptées par les parties intéressées parce qu'elles correspondraient à des lignes de partage « ethniques », elles-mêmes pourtant bien fuyantes... Tout a été dit sur les vertus et les menaces d'une telle solution, notamment le risque de précédent pouvant embraser toute la région, voire au-delà. L'idée de définir des frontières qui seraient « justes parce qu'ethniques » est un serpent de mer qui n'en finit pas d'empoisonner

les réflexions sur l'avenir de la région depuis le XIXe siècle. C'est, plus exactement, une obsession des « grandes puissances », qui utilisent depuis deux siècles les arguments ethniques et frontaliers pour mieux asseoir leurs influences respectives sur l'Europe du Sud-Est, en favorisant leurs alliés et protégés du moment.

Des régiments d'experts - historiens, géographes, linguistes, archéologues, anthropologues, folkloristes et autres musicologues - n'ont cessé d'être mobilisés pour justifier les traits que les uns ou les autres voulaient tracer ou déplacer sur la carte des Balkans. Pourtant, si les frontières « ethniques » se sont toujours révélées introuvables, elles agissent comme des productrices d'ethnicité, parce que leur déplacement provoque d'immanquables mouvements de population et parce qu'à l'intérieur des espaces définis par les nouvelles frontières des processus d'homogénéisation ethno-nationale se mettent immédiatement en place.

Les Balkans seraient « *un espace qui produit plus d'histoire qu'il n'en peut consommer* », selon une célèbre formule attribuée à Winston Churchill. La région s'est en tout cas classée, avec l'ancienne Union soviétique, parmi les principaux « producteurs de frontières » dans le monde en pleine globalisation de la fin du XXe siècle, au moment même où la construction européenne s'accélérait, promettant de dépasser, de « spiritualiser », voire d'abolir les frontières du Vieux Continent. À l'heure d'Internet, un monde hyper-connecté commençait alors à se mettre en place, abolissant les distances et promettant de renvoyer au musée les notions de confin ou de limite territoriale. Les Balkans, qui se hérissaient non seulement de nouvelles frontières inter-étatiques, mais aussi de *checkpoints*, de multiples frontières « sauvages » ou de complexes limites administratives au statut parfois inédit comme la « limite inter-entités » de Bosnie-Herzégovine (*Inter-Entities Boundary Line*), marchaient-ils donc à contre-sens de l'histoire ?

Une vision téléologique et fondamentalement optimiste du devenir mondial et européen supposerait que les Balkans ne faisaient alors que prendre « un peu de retard » en soldant l'héritage de l'ancienne Yougoslavie, avant de s'engager enfin dans le processus de l'intégration européenne censé leur permettre enfin, eux aussi, d'abolir toutes les frontières... Les soubresauts de l'histoire et les défis du présent rendent peu crédible cette perspective : trois décennies plus tard, les questions frontalières s'imposent au contraire plus que jamais à l'agenda de la région, tandis que son intégration européenne, du reste, semble marquer le pas.

Si la frontière semble donc constituer un horizon indépassable de toute réflexion sur les Balkans, « l'objet frontalier » lui-même fait rarement l'objet d'une réflexion poussée ni d'une définition rigoureuse. Le géographe Michel Foucher a proposé une approche scientifique de cet objet. « Les frontières, écrit-il, sont des structures spatiales élémentaires, de forme linéaire, à fonction de discontinuité géopolitique et de marquage, de repère, sur les trois registres :

- Du réel (limite spatiale de l'exercice d'une souveraineté),
- Du symbolique (identité, appartenance à une communauté politique inscrite dans un territoire),
- De l'imaginaire (le rapport à l'autre, voisin, ami ou ennemi, donc la relation à soi-même, à sa propre histoire, à ses mythes fondateurs).<sup>1</sup> »

Les frontières politiques sont-elles toujours « *la limite spatiale de l'exercice d'une souveraineté* » ? Dans le contexte balkanique, la souveraineté des États est souvent limitée par des frontières internes - qu'il s'agisse de frontières administratives comme entre les deux « entités » qui composent la Bosnie-Herzégovine, ou d'une frontière informelle, comme celle qui sépare le nord du Kosovo du reste du petit pays. De manière plus générale, les frontières du cyberspace se jouent des limites politiques des États, redessinant une carte nouvelle des souverainetés réelles et de leurs limites.

Après la destruction du Rideau de fer, ou bien de la véritable muraille ceinturant l'Albanie stalinienne, on a voulu croire que la matérialité de la frontière allait se dissoudre, laissant place à une gestion plus fluide des discontinuités politiques de l'espace. Or, jamais autant de « murs » n'ont été construits qu'au cours de la dernière décennie. Ces « murs » sont en réalité le plus souvent des clôtures métalliques, bardées de technologie, mais ils se révèlent étonnamment peu opérants, et c'est là le second paradoxe : l'édification d'un « mur » déplace les flux de passage, renforce les pactes de corruption qui unissent passeurs et policiers, mais n'affecte pas sensiblement le nombre de personnes qui franchissent illégalement ces frontières théoriquement fermées.

---

<sup>1</sup> Foucher, Michel, *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Fayard, Paris, 1988.

<sup>2</sup> Castellan, Georges, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991.

La définition proposée par Michel Foucher demeure par contre essentielle pour ce qui est de la dimension symbolique et imaginaire de la frontière : celle-ci forge l'identité et l'appartenance à une communauté, elle permet de poser une distinction fondamentale entre soi et les autres, entre amis et ennemis. De ce point de vue, la frontière ne vient pas entériner une situation préexistante, elle contribue à la créer. Elle sépare moins des communautés (politiques, nationales ou ethniques) qu'elle ne contribue à les produire. C'est ce qu'ont bien compris tous les nationalistes des Balkans, qui s'empressent toujours de segmenter l'espace, par des barricades, des checks-points, parfois appelés à devenir frontières, éphémères ou durables.

Cette étude propose tout d'abord de rappeler l'extrême plasticité des frontières balkaniques au cours des deux derniers siècles ; de montrer la construction et l'utilisation politique de ces frontières, en temps de paix comme en temps de guerre ; de décrire les divers formes de frontières pour en tenter un typologie générale ; enfin de montrer comment elles sont mises à mal, tant par les migrations (internes et externes) que par le crime organisé et les nouveaux enjeux des frontières virtuelles du cyberspace.

L'étude se donne pour objectif de fournir aux décideurs des éléments d'analyse et de réflexion, à la fois pour appréhender les nouveaux défis sécuritaires (ceux, par exemple, de la cyber-sécurité ou des migrations), mais aussi pour comprendre combien les frontières sont un élément (dé-)stabilisateur de l'ensemble des Balkans, cette région stratégique cruciale à l'ensemble des équilibres européens.

## I.

### Tracer des frontières sur les ruines des Empires

Durant cinq siècles de présence ottomane, les Balkans, ou plutôt la Turquie d'Europe, ont formé un immense ensemble qu'aucune frontière ne venait segmenter. La région représentait l'antithèse absolue de bien d'autres espaces européens, morcelés par de complexes réseaux de frontières, de régimes fiscaux différents, où barrages, péages, douanes et octrois venaient entraver le moindre déplacement, comme les terres germaniques ou italiennes. Les territoires sous administration ottomane formaient une réalité sans autre division qu'administrative. En vérité, l'espace se différençait surtout par le niveau de contrôle que les cadres impériaux pouvaient exercer : si une route de montagne reliant deux villes éloignées échappait à l'autorité des fonctionnaires de la Porte, des brigands, haïdouks ou autres klephtes, pouvaient y dresser un barrage, prenant en embuscade les voyageurs.

L'unité territoriale de base de l'Empire était constituée par le *sandjak*, que l'on traduit habituellement par « province ». Selon l'historien Georges Castellan<sup>2</sup>, « *il s'agissait d'un territoire assez grand pour équiper un certain nombre de spahis et que le sultan confiait à un bey auquel il remettait un sandjak, c'est-à-dire une bannière qui était dans les batailles celle de son unité et de ses cavaliers* ». Les limites territoriales de ces *sandjak* se sont toujours révélées mouvantes<sup>3</sup>, et ces derniers étaient coiffés par des entités plus vastes, les *pachalik*, avec à leur tête un *beylerbey*. Dans le cadre des réformes des *tanzimat* et dans un effort de centralisation, la Porte créa à partir de 1867 une nouvelle division administrative, le *vilayet*, coiffant plusieurs *sandjak*, et dont le responsable administratif était le *vali*, qui rendait des comptes directement au Sultan. Le *vilayet* de Monastir comprenait par exemple cinq *sandjak*, et le *vilayet* de Kosovo, dont la capitale était fixée à Üsküb (Skopje), s'étendait jusqu'à Novi Pazar.

La frontière occidentale de l'Empire ottoman est restée mouvante, évoluant en fonction des conquêtes et des défaites militaires face à l'Empire des Habsbourg, dans un incessant mouvement de balancier qui laboura durant deux bons siècles la plaine hongroise, la Slavonie, la Transylvanie ou le Banat, entre le premier et le second siège de Vienne

---

<sup>2</sup> Castellan, Georges, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991.

<sup>3</sup> On comptait une trentaine de *sandjak* à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle dans les Balkans.

(respectivement 1529 et 1683), ce dernier étant suivi d'une rapide avancée habsbourgeoise, dont les armées s'aventurèrent jusqu'au Kosovo en 1689, avant de devoir battre en retraite en entraînant derrière elles une grande part des populations chrétiennes, orthodoxes mais aussi dans une moindre mesure catholiques. La « Grande Migration » de 1690 a eu deux conséquences majeures sur la physionomie actuelle des Balkans : au Kosovo, la balance démographique a commencé à pencher résolument en faveur des Albanais, majoritairement musulmans, tandis que les fugitifs chrétiens sont venus peupler les confins militaires militaires de l'Empire des Habsbourg<sup>4</sup> - ces *Vojne Krajine* en serbo-croate ou *Militärgrenze en allemand*, qui s'étendaient de l'Adriatique à la Transylvanie, afin de prévenir toute incursion de l'ennemi. Le terme slave de *krajina*, que l'on retrouve aussi dans le nom de l'Ukraine, dérive du reste de l'allemand *Grenze*. Les colons étaient exemptés d'impôts, libres d'utiliser leur langue et de pratiquer leur religion, avec comme seule obligation de prendre les armes en cas d'invasion ottomane. Jusqu'en 1995, une forte communauté serbe orthodoxe était ainsi installée dans tout l'est de la Croatie, le long de la frontière avec la Bosnie-Herzégovine, restée ottomane jusqu'en 1878. Les populations musulmanes sont en miroir toujours majoritaires dans la région de Bihać, qui formait l'extrémité occidentale de l'Empire ottoman.

À côté des territoires directement intégrés à l'Empire, certaines entités vassales conservaient une autonomie contre le versement d'un tribut : c'était le cas des principautés roumaines de Valachie et de Moldavie, mais aussi de la cité de Raguse (Dubrovnik) sur l'Adriatique et, théoriquement, de la petite principauté du Monténégro. Le contrôle exercé par l'administration ottomane à l'intérieur de l'Empire a varié en fonction des époques et des lieux, mais aussi du degré d'éloignement par rapport aux routes et aux villes, centres du pouvoir. Ainsi, les montagnes reculées d'Albanie ou d'Épire n'ont-elles jamais été réellement soumises à son autorité administrative, ce qui explique le maintien d'une forte tradition catholique mais aussi du droit coutumier du Kanun de Lekë Dukagjin. L'affaiblissement de l'autorité d'Istanbul favorisa épisodiquement le déclenchement d'insurrections armées où l'apparition d'entités politiques semi-autonomes, comme celle d'Ali Pacha de Janina (1750-1822)<sup>5</sup>, qui finit par entrer en guerre contre le sultan Mahmud II, après avoir lui-même

---

<sup>4</sup> Les confins militaires étaient divisés en quatre *généralat* : Krajina croate, Banat de Slavonie, Banat de Temesvár (puis de la Krajina du Banat) et Transylvanie. Lire Nouzille Jean, *Histoire de frontières. L'Autriche et l'Empire ottoman*, Paris, Berg International, 1991.

<sup>5</sup> Fleming, K. E., *The Muslim Bonaparte: Diplomacy and Orientalism in Ali Pasha's Greece*, Princeton University Press, 2014.



combattu les klephtes et les souliotes révoltés. En 1809, toute l'Épire, la moitié occidentale de la Macédoine, l'Acarnanie, le *sandjak* de Trikala, les régions d'Arta et de Preveza lui obéissaient. Cet immense fief n'assumait aucune dimension nationale, puisqu'y vivaient des musulmans, des chrétiens orthodoxes et des juifs, des Albanais, des Aroumains, des Grecs et des Slaves. Son apparition doit donc moins être vue comme un prémice des revendications stato-territoriales modernes que comme le symptôme de la crise d'un Empire devenu un trop grand corps incapable de s'administrer.

En ce début de XIXe siècle, l'Empire ottoman faisait face dans tous les Balkans à l'émergence d'agitations nationales, directement inspirées de l'élan révolutionnaire français. Ces nouveaux mouvements revendiquaient des territoires dans un espace où peuples, langues et religions s'étaient toujours entremêlées. Ce sont les rêveries patriotiques de quelques intellectuels qui ont créé les nations - ceux que Benedict Anderson appelle les « entrepreneurs du nationalisme »<sup>6</sup>, et ce sont ces revendications nationales croisées et concurrentes qui ont créé, dans le sang, les territoires de la nation. Les frontières des nouveaux États qui ont émergé au cours du XIXe siècle ont, quant à elles, joué un rôle déterminant dans la « nationalisation » des populations, certaines communautés étant poussées à fuir certains territoires ou devenant des « minorités nationales ».

**Les frontières ne marquent pas la séparation « naturelle » entre des nations qui leur auraient préexisté. Leur tracé, aléatoire, crée les futurs territoires « sacrés » de la nation, qu'il ne reste plus ensuite qu'à « nationaliser », en assimilant ou en expulsant les éléments considérés comme allogènes.**

## **1. L'émergence des espaces nationaux**

Il n'existe pas plus dans les Balkans qu'ailleurs de frontières déterminées par des éléments stables du relief, susceptibles de circonscrire les communautés humaines. Ainsi, le Danube marque-t-il sur une partie de son cours une séparation administrative entre la Serbie, la Roumanie et la Bulgarie, mais ne joue pas ce rôle entre la Hongrie et la Serbie, tandis que les populations, les langues et les religions se sont entremêlées sur chacune des rives du grand fleuve. La frontière a toujours exprimé, comme le rappelait le géographe Jacques Ancel, un

---

<sup>6</sup> Anderson, Benedict, *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, traduit de l'anglais par Pierre-Emmanuel Dauziat, Paris, La Découverte, 1996.

équilibre momentané de forces, une « *isobare politique* »<sup>7</sup>. Dans les Balkans ottomans, il n'existait pas de catégories nationales. Les seuls corps intermédiaires que reconnaissait l'empire étaient confessionnels ou socioprofessionnels : les *millet* regroupaient les communautés religieuses non musulmanes protégées par le sultan ; les *esnaf* organisaient les artisans et les marchands en corporations. Partout, dans les campagnes comme en ville, cohabitaient des populations parlant différentes langues, pratiquant diverses religions.

### **a. La formation de la Serbie**

Les Serbes furent en 1804 les premiers des peuples chrétiens des Balkans à prendre les armes, avec le soulèvement de Đorđe Petrović dit « Karađorđe », maté dans le sang par les armées ottomanes en 1813. La seconde révolte, lancée par Miloš Obrenović en 1815, connut plus de réussite, ce dernier étant reconnu Prince héréditaire de Serbie en 1830, même si la nouvelle principauté restait théoriquement vassale du sultan d'Istanbul et que des soldats ottomans étaient maintenus en garnison à Belgrade. Selon les dispositions signées avec la Porte, les musulmans résidant en Serbie furent obligés de vendre leurs biens immobiliers et de quitter la nouvelle principauté, tandis que les populations ottomanes de territoires récupérés en 1833 en direction du sud étaient rapidement expulsées par la force, lors qu'un processus de « simplification identitaire » qui devait en appeler bien d'autres durant les deux siècles suivant.

Tout au long du XIXe et du début du XXe siècle, l'État serbe connut une progressive expansion territoriale, dont on peut résumer ainsi les étapes :

- Après le second soulèvement, la principauté autonome couvrait essentiellement la région de la Šumadija, augmentée de Belgrade. Une grande partie des territoires peuplés de Serbes demeurent sous contrôle ottoman, tant au sud et au sud-est de la principauté, qu'en Bosnie-Herzégovine, que dans les territoires sous contrôle habsbourgeois, en Slavonie, dans la Syrmie, le Banat ou la Bačka (régions aujourd'hui partiellement réunies dans la province de Voïvodine. Des Serbes vivaient aussi dans la petite principauté autonome du Monténégro.

---

<sup>7</sup> Cité dans Boulineau, Emmanuelle, « Fronts et frontières dans les Balkans : les géographes et les enjeux frontaliers sur le Danube en 1919-1920 », *Balkanologie*, vol. X, n° 1-2, Paris, mai 2008.

- Le Congrès de Berlin reconnut en 1878 la pleine indépendance de cette principauté, même si ses frontières avec l'Empire ottoman demeuraient contestées. Les Grandes puissances attribuèrent à la Serbie les districts de Niš, Pirot et Vranje, également convoités par la Bulgarie.
- Les guerres balkaniques permirent enfin à la Serbie de s'étendre au nord du Sandjak de Novi Pazar, au Kosovo et à une partie de la Macédoine.

Dès l'émergence de la principauté, sa volonté fut de réunir tous les Serbes dans un seul État. En 1844, le ministre Ilija Garašanin (1822-1874), parfois présenté comme le « Bismarck serbe » définit une orientation stratégique dans sa fameuse « Esquisse » (*Nacertanije*), qui proposait un développement de la principauté vers le sud-est, c'est-à-dire en direction des territoires ottomans et non pas vers le nord-ouest habsbourgeois. C'est à partir de ce moment que le Kosovo fit l'objet d'une survalorisation idéologique, comme « *berceau historique* » de l'État serbe médiéval. Le « *mythe du Kosovo* » se développa donc dans la seconde moitié du XIXe siècle, comme justification des prétentions territoriales de la principauté puis du royaume. C'est en 1889 que, pour la première fois, les commémorations de la bataille de 1389 prirent l'allure d'une célébration nationale.

L'affirmation d'un État ayant vocation à rassembler « tous les Serbes », définis par leur histoire et leur confession orthodoxe, n'allait pas sans d'épineux problèmes de délimitation, d'autant que le patriarcat de Peć avait été supprimé en 1766 par la Porte et que le siège métropolitain de Karlowitz (Sremski Karlovci) n'avaient pas juridiction sur tous les orthodoxes serbes. La reconnaissance d'une principauté indépendante du Monténégro, actée par le Congrès de Berlin, venait enfin s'opposer aux prétentions du royaume à réunir « tous les Serbes ». À la fin du XIXe siècle, les étudiants serbes de Novi Sad, ville austro-hongroise, éditaient une revue nommée *Pijemont* - « Piémont », en référence explicite à l'unification de l'Italie sous le sceptre du royaume de Piémont-Sardaigne, et rappelaient au roi Alexandre Ier Obrenović que, « *s'il était roi de Serbie, il n'était pas roi de tous les Serbes* ».

## **Le Monténégro, défi à la Serbie ?**

Le Monténégro exista durant plusieurs siècles comme minuscule principauté montagnarde ecclésiastique semi-autonome, théoriquement vassale de la Porte, sous la houlette des princes-évêques de Cetinje, choisi depuis la fin du XVIIe siècle dans la famille des Petrović-Njegoš. Le prince Danilo Ier Šćepčev (1670-1735) lança en 1702 une vaste campagne d'extermination des populations musulmanes de la principauté, épisode exalté dans l'œuvre de son descendant, le prince-poète Petar II.

Cette principauté, aux frontières incertaines, était divisée en quatre districts, le « Vieux Monténégro », ne couvrait que quelques milliers de km<sup>2</sup>. C'est à partir de l'alliance conclue avec la Russie en 1711, mais surtout à partir de la séparation de la charge princière et de la charge épiscopale (1852) que le Monténégro s'engagea dans un double processus d'expansion territoriale et de construction d'un État moderne. Ce processus fut poursuivi sous le long règne de Nikola Ier, qui monte sur le trône en 1860 et prend le titre royal en 1910. À l'époque de sa plus grande expansion, en 1913, le Monténégro incluait, outre la partie méridionale du Sandjak de Novi Pazar, une partie du Kosovo (Peć et Dečani) tandis qu'il avait obtenu dès 1885 un accès à l'Adriatique, avec le rattachement des villes côtières Bar et d'Ulcinj.

Intégrant de nombreuses populations musulmanes, de langue slave ou albanaise, le Monténégro de Nikola Ier hésita toujours entre une définition ethno-confessionnelle et une définition plus inclusive de la nation<sup>8</sup>. Son existence représentait par ailleurs un défi direct aux prétentions du royaume de Serbie à gouverner « tous les Serbes ». Sous roi Nikola, les Monténégrins (ethniques) se définissaient en effet volontiers et étaient largement perçus comme « les meilleurs des Serbes », et si la ville universitaire habsbourgeoise de Novi Sad était présentée comme « l'Athènes serbe », Cetinje, elle, aurait été la « Sparte serbe »... La concurrence entre ces deux États « serbes » ne fut tranchée qu'en 1918, avec l'annexion du Monténégro au nouveau Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, validée par l'Assemblée

---

<sup>8</sup> Rastoder, Šerbo et Živko Andrijašević, *Histoire du Monténégro, des temps les plus anciens jusqu'à l'indépendance*, Coopération Luxembourg-Monténégro, 2012.

de Podgorica, mais toujours contestée par les partisans de la vieille dynastie. Dans le Monténégro de 2021, deux visions de cette histoire continuent de s’opposer frontalement<sup>9</sup>.

Cette conception de l’État serbe comme ayant vocation à réunir tous les Serbes « ethniques » supposait aussi, en corollaire, une homogénéisation des populations qui y vivaient. C’est à partir du moment où un État se définit sur une base nationale que certaines populations deviennent des « minorités nationales », parce qu’elles ne parlent pas la langue ou ne pratiquent pas la religion dominante dans l’État. La création des États nationaux a entraîné celle des « minorités nationales », concept précédemment inopérant. Celles-ci n’ont souvent eu le choix qu’entre l’exil et l’assimilation progressive. Les musulmans, qu’ils soient de langue slave ou turque, quittèrent ainsi, ou furent chassés des nouveaux États chrétiens, comme le Monténégro ou la Serbie, partant vers les territoires restés sous contrôle ottoman, eux-mêmes appelés à se réduire comme peau de chagrin.

Une large part de la population de la Turquie contemporaine est ainsi formée de *muhacir*, des réfugiés venus des Balkans mais aussi du Caucase. Dans ce long mouvement d’exode, certains territoires servirent de refuges plus ou moins durable : tel fut le cas du Sandjak de Novi Pazar, qui accueillit des populations musulmanes chassées de Serbie ou du Monténégro, qui purent y rester du fait de la mise sous protectorat austro-hongrois de cette région entre 1878 et 1912. L’objectif de ce protectorat, pour Vienne, était bien sûr que les deux États slaves n’aient pas de frontière commune, mais il explique le maintien d’une forte communauté slave musulmane dans cette région.

### **De San Stefano au Congrès de Berlin : quand les « grandes puissances » redessinent la carte des Balkans**

La « crise d’Orient » connaît son acmé en 1876-1878. Alors que des soulèvements populaires agitent les Balkans, l’Empire ottoman bat la Serbie et réprime féroce­ment l’insurrection bulgare. La Russie, se posant en protecteur des peuples slaves orthodoxes des Balkans, lui déclare la guerre en avril 1877. Victorieuse, Moscou impose le traité signé à San Stefano, banlieue d’Istanbul, le 3 mars 1878 : les conventions prévoient la pleine

<sup>9</sup> Lire l’entretien en annexe avec l’historien Novak Adžić.

indépendance (et une extension territoriale) du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie, mais surtout la création d'une grande principauté de Bulgarie, s'étendant de la Mer Egée au Danube, incluant toute la Macédoine. Cette principauté serait restée vassale de la Porte, mais Moscou en aurait désigné le prince...

Le traité de San Stefano faisait donc de la Russie, et de son relais bulgare local, le pilier des équilibres balkaniques. L'Empire tsariste était également bien lancé pour poursuivre son ultime projet, la libération de Constantinople, permettant au tsar de la « troisième Rome » (Moscou) de mettre la main sur la « deuxième Rome »... C'était bien sûr inacceptable pour les autres puissances européennes, la Grande-Bretagne et l'Autriche-Hongrie, qui imposèrent une révision des clauses du traité, menacèrent de déclarer la guerre à la Russie et obtinrent la convocation du Congrès de Berlin le 13 juillet 1878.

Le traité de Berlin confirma la pleine indépendance du Monténégro et de la Serbie, mais réduisit drastiquement les prétentions bulgares, tandis que la Bosnie-Herzégovine fut placée sous mandat austro-hongrois. La Roumélie orientale, la Thrace, la Macédoine mais aussi les territoires albanais restaient ottomans, le souci des Occidentaux étant de ménager la Porte pour servir de contrepoids à la Russie. Le Congrès a nourri les ressentiments et les frustrations des Bulgares, des Serbes ou des Albanais (c'est à cette occasion que le chancelier Bismarck aurait déclaré que l'Albanie n'était qu'une « *expression géographique* »). Il marque aussi l'apogée de l'interventionnisme des grandes puissances dans les Balkans. Alors que l'Occident se lance à la conquête du monde, il ne va pas directement coloniser les Balkans, mais chaque puissance occidentale se place en « protectrice » de l'un ou l'autre des États de la région<sup>10</sup>. Cette logique clientéliste et ses jeux d'alliances eurent les pires conséquences en 1914 et se reproduit depuis quelques décennies dans le monde de l'après-guerre froide, les « petits » États balkaniques cherchant l'amitié d'un « grand protecteur », soit l'Union européenne (UE), les États-Unis, la Turquie ou la Russie...

---

<sup>10</sup> Cette particularité de la relation entre les Balkans et l'Occident est notamment analysée par Maria Todorova dans son *Imaginaire des Balkans* paru en français en 2011 aux éditions de l'EHESS. L'historienne bulgare y voit la matrice du « balkanisme », c'est-à-dire des Balkans vus par l'Occident.

## **b. Les « grandes puissances » et les frontières des Balkans**

De fait, le processus de formation des frontières a moins tenu compte des aspirations des peuples qui essayaient de trouver leur place sur les décombres de l'Empire ottoman, que des préoccupations des grandes puissances qui cherchaient à étendre leur sphère d'influence. Le plus souvent, cette concurrence se dissimulait sous des arguments prétendument scientifiques ou humanitaires. Définir des frontières apparaissait même comme une manière d'ordonner la « confusion » balkanique, de la faire rentrer dans un ordre européen idéal, fondé sur la coïncidence entre les peuples, les frontières et les États. Les conférences internationales visant à résoudre la « question d'Orient » firent donc travailler des bataillons d'experts, chargés de déterminer l'identité nationale de telle ou telle population, d'analyser les revendications que les uns et les autres formulaient sur une ville ou une région...

En 1917 fut ainsi formé à Paris un Comité d'Étude, à l'instigation du gouvernement français, afin « *d'aider à préparer le dossier des futures négociations* », notamment en Europe centrale et balkanique. On y trouvait notamment les géographes Paul Vidal de La Blache, jusqu'à sa mort en 1918, et Emmanuel De Martonne, qui livra notamment une expertise sur les possibles frontières de la Roumanie<sup>11</sup>. Les pays intéressés tentèrent d'influencer les commissions internationales, en publiant des libellés pour justifier leurs prétentions ou stigmatiser les crimes de leurs rivaux. Le dernier mot devait néanmoins rester aux Occidentaux, dont la science positive était supposée mieux à même de dénouer l'écheveau des identités balkaniques. Ces frontières, déterminées par les rapports de force géopolitiques du moment, n'en restaient pas moins parfaitement aléatoires, entretenant donc colères et frustrations, y compris auprès de certains peuples balkaniques, « déçus » de l'insuffisant soutien de leur(s) puissant(s) protecteur(s).

### **Un territoire oublié : Ada Kaleh**

Ada Kaleh, qui signifie « île fortifiée » en turc, était une petite île située sur le Danube, au niveau des Portes de Fer. Elle se situait à 3 km en aval d'Orșova, mesurait 1,75 km sur 500 mètres et abritait une garnison de soldats ottomans chargés de contrôler la navigation sur le

<sup>11</sup> Boulineau, Emmanuelle, « Un géographe traceur de frontières : Emmanuel de Martonne et la Roumanie », *L'Espace géographique*, 2001/4 (tome 30).

fleuve. L'île resta une enclave ottomane après que la principauté de Serbie fut devenue autonome en 1817. Lors du congrès de Berlin de 1878, Ada Kaleh fut « oubliée » par les négociateurs et resta formellement sous le contrôle d'Istanbul, même si elle fut de fait administrée par l'Autriche-Hongrie.

En 1918, les habitants turcs, craignant d'être expulsés par le nouveau Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, demandèrent à être rattachés au Royaume de Roumanie, ce qui fut pris en compte par le Traité de Sèvres du 10 août 1920, par celui de Lausanne du 20 novembre 1922, et par le traité bilatéral roumano-turc du 24 juillet 1923. Ada Kaleh devint une escale des croisiéristes sur le Danube, une « mini-Turquie », accueillante et bon-marché car exemptée de taxes, ce qui assura sa prospérité.

Elle fut un lieu prisé par les peintres et les poètes, par le roi Carol II et plus tard par la *nomenklatura* communiste. Ses principales productions étaient les abricots séchés, le parfum de rose et les loukoums à l'abricot, à la pêche ou à la rose. Elle provoqua aussi la convoitise des trafiquants, qui y creusèrent des tunnels pour transporter clandestinement leurs marchandises vers la rive yougoslave. L'île fut finalement submergée par le lac de retenue du barrage roumano-yougoslave des Portes de fer 1, entre Kladovo et Turnu Severin, en 1971. Beaucoup de ses habitants avaient déjà émigré vers la Turquie pour échapper à la dictature communiste roumaine : ceux qui étaient restés les ont alors rejoints.

**L'émergence des nouveaux États indépendants chrétiens au cours du XIXe siècle - la Serbie, la Grèce ou encore la Bulgarie - obéit toujours aux deux mêmes grandes logiques : un développement territorial déterminé bien moins par des logiques « ethniques » que par la fortune des armes et plus encore par les jeux d'influence des puissances ; une homogénéisation aux forceps des populations incluses dans les nouvelles frontières de ces États. C'est la naissance d'entités se voulant nationales qui crée la catégorie nouvelle de « minorités nationales », et les populations concernées, différentes par la langue qu'elles parlaient ou la religion qu'elles pratiquaient, ont essentiellement eu le choix entre l'exode et l'assimilation.**



## 2. La Macédoine écartelée

Au tournant du XIXe et du XXe siècle, le principal point de tension se situait en Macédoine, une région n'ayant jamais constitué une unité administrative distincte sous l'Empire ottoman, mais dont les limites imprécises étaient pourtant connues et intériorisées par les populations locales. On était « de Macédoine », quelles que fussent la langue ou la religion que l'on pratiquait. La région était divisée entre les trois *vilayets* de Salonique, du Kosovo et de Monastir. Elle s'étendait approximativement du lac d'Ohrid à l'ouest, jusqu'à la région de Kavala à l'est, de la ville de Kumanovo au nord et celle de Thessalonique au sud. Elle abritait comme des populations qui parlaient des langues (aroumain, albanais, bulgare, grec, rom, turc, serbe, etc.) et qui pratiquaient des religions différentes (catholicisme, islam, judaïsme, orthodoxie). Comme partout, les populations musulmanes étaient plus concentrées dans les villes, tandis que les chrétiens, slaves ou hellénophones, dominaient dans les campagnes. À Salonique, une large communauté juive formait près de la moitié de la population de la ville<sup>12</sup>.

Le territoire de la Macédoine, mais plus encore peut-être les communautés qui y vivaient, étaient revendiqués par les différents États en développement, la Bulgarie, la Grèce et la Serbie, qui se livrèrent une concurrence pour « nationaliser » les populations, notamment en finançant des réseaux d'école et d'églises - même la Roumanie voulut faire entendre sa voix en jouant la carte aroumaine<sup>13</sup>. L'exarchat bulgare, reconnu en 1870 par dissociation du patriarcat oecuménique de Constantinople, entrant en concurrence avec l'Église grecque. L'enjeu principal tournait autour de l'identité nationale des populations slavophones - présentées comme des « Bulgares de l'est » à Sofia, ou comme des « Serbes du Sud » à Belgrade. Dans le mouvement nationaliste slave qui émergea à partir de la fondation de l'Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine (ORIM, *Vnatesna makedonska revolucionarna organizacija* ou VMRO) en 1903, une scission apparut vite aussi entre les partisans de l'identité bulgare et ceux qui mettaient en avant l'identité spécifique des Slaves macédoniens<sup>14</sup>. Tous ces discours nationalistes - le bulgare, le grec comme le serbe - revendiquaient potentiellement l'entièreté de la Macédoine, mais les pratiques politiques

---

<sup>12</sup> Lange-Akhund, Nadine, « Nationalisme et terrorisme en Macédoine vers 1900 », *Balkanologie*, 2000, IV/ 2.

<sup>13</sup> Trifon, Nicolas, *Les Aroumains, un peuple qui s'en va*, Éditions Non Lieu, 2005.

<sup>14</sup> Sekulovski, Goran, *L'échiquier macédonien. religion, politique, territoire*, Le Cerf, 2019.

consistaient à y conforter les identités nationales à l'échelle du village, rendant encore plus difficile tout tracé d'éventuelles frontières « ethniques ».

### **a. Une siècle de recompositions**

La première guerre balkanique de 1912 ouvrit une décennie de conflits et de recomposition territoriale dans les Balkans qui s'étendit jusqu'au Traité de Lausanne (1923), si l'on prend en compte les affrontements gréco-turcs. Durant la première guerre balkanique, Bulgarie, Grèce, Monténégro, Roumanie et Serbie s'allièrent pour achever de chasser l'Empire ottoman des Balkans ; l'année suivante, tous les vainqueurs se liguèrent contre la Bulgarie à propos du partage de la Macédoine. Ces deux guerres balkaniques<sup>15</sup> furent par bien des aspects (enjeux régionaux, armements utilisés, techniques de combat, etc.) une répétition générale de la Première Guerre mondiale. Elles se caractérisèrent par des opérations massives de nettoyage ethnique et provoquèrent d'importants déplacements de populations. La conférence de Londres du 30 mai 1913 imposa aux Ottomans l'abandon de tous leurs territoires européens. Il restait aux alliés à partager les dépouilles de l'empire. Considérant avoir fourni l'essentiel de l'effort militaire, les Bulgares réclamaient la plus grosse part du gâteau. De leur côté, les Serbes s'estiment frustrés par la constitution d'une principauté albanaise indépendante et exigèrent des compensations. Thessalonique était disputée entre les Bulgares et les Grecs. Début juin, la Serbie et la Grèce se mirent donc d'accord pour ne pas traiter séparément avec les Bulgares et pour fixer leur frontière commune sur la rivière Vardar, alors que des incidents éclataient sur le terrain entre les anciens alliés. Dans la nuit du 29 au 30, craignant d'être pris de vitesse, le roi Ferdinand 1er ordonna aux troupes bulgares de pousser les lignes grecques et serbes. Le Seconde Guerre balkanique (juin-juillet 1913) vit la défaite rapide de la Bulgarie, cernée de toutes parts, également attaquée par les Roumains et les Turcs, les premiers occupant la Dobroudja et les seconds récupérant Edirne.

La paix fut finalement signée le 10 août, Sofia ne sauvant que quelques lambeaux de ses conquêtes précédentes, la vallée de la Struma et un petit accès à la mer Égée, tandis que la Grèce s'octroyait toute la côte et Thessalonique, provoquant l'exode de 40 000 slavophones. La Serbie s'empara de la Macédoine centrale, jusqu'à la ville de Gevgelija, chassant du même coup les populations hellénophones. Beaucoup de « Turcs » et de « musulmans » s'enfuirent

---

<sup>15</sup> Bled, Jean-Paul et Jean-Pierre Deschodt (dir.), *Les guerres balkaniques 1912-1913*, PU Paris-Sorbonne, 2014.

dans le même temps vers les territoires encore contrôlés par l'Empire ottoman. Pour résumer, 40 % des territoires de l'ancienne Macédoine ottomane furent accordés au Royaume de Serbie (« la Macédoine du Vardar », qui correspond à l'actuelle Macédoine du Nord), 50 % à la Grèce (« la Macédoine de l'Égée »), et 10 % à la Bulgarie (« la Macédoine du Pirin »). Le bilan humain des guerres balkaniques fut particulièrement lourd, et la multiplication des déplacements de populations la conséquence de frontières établies en fonction du sort des armes.

Occupée par la Bulgarie pendant la Première (1915-1918) puis la Seconde Guerre mondiale (1941- 1944), la Macédoine du Vardar avait rejoint le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes en 1918 comme partie intégrante de la Serbie. Les bases de la future République de Macédoine, l'une des six composantes de la fédération yougoslave titiste, furent posées le 2 août 1944 par le premier congrès du Conseil antifasciste de libération de la Macédoine (ASNOM) au monastère de Sveti Prohor Pčinjski et le peuple macédonien fut reconnu comme l'un des cinq peuples constitutifs de la Fédération socialiste yougoslave. Comme le rappelle la chercheuse Nadège Ragaru<sup>16</sup>, « *l'accès au rang de République et de nation [donna] une impulsion majeure au travail de construction identitaire esquissé depuis la fin du XIXe siècle. Maints linguistes [furent] mobilisés afin de donner à la langue macédonienne des normes d'écriture et de grammaire distinctes des autres langues slaves du Sud. [...] La création d'un État indépendant, à l'issue du référendum du 8 septembre 1991, aurait pu fournir l'occasion de parachever le processus de consolidation stato-nationale, n'était le renforcement des inquiétudes identitaires et politiques induit par l'éclatement de la Yougoslavie.* »

### **Kilkis / Kukuš, ou la malédiction d'être une ville frontière**

Coincée contre la frontière avec la Macédoine du Nord, non loin du lac de Dojran, la petite ville de Kilkis paraît aujourd'hui bien endormie. Cette modeste bourgade s'est pourtant souvent retrouvée au cœur des enjeux régionaux. Connue sous le nom de Kukuš, elle était majoritairement peuplée de Slaves macédoniens jusqu'au début du XXe siècle. C'est là que naquit le révolutionnaire Goce Delčev (1872-1903), l'un des fondateurs de l'Organisation

<sup>16</sup> Ragaru, Nadège, « Maillage communal, frontières et nation. Les imaginaires, enjeux et pratiques de la décentralisation en Macédoine », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol. 36, 2005, N°3.

révolutionnaire intérieure de Macédoine (VMRO). Elle fut le théâtre de la bataille de Kilkis (19-21 juin 1913), victoire décisive de la Grèce sur la Bulgarie dans le seconde guerre balkanique. En conséquence, une grande partie de la population slave de la ville dut s'enfuir vers les régions de Macédoine attribuées soit à la Bulgarie soit au Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Après la Première Guerre mondiale, la ville fut largement repeuplée par des Grecs du Caucase, en l'occurrence venus de Soukhoumi.

Durant la Seconde Guerre mondiale, placée en zone d'occupation bulgare, Kilkis retrouva son nom de Kukus, mais fut un bastion de la résistance du Front de libération nationale grec (EAM) puis, durant la guerre civile, de l'Armée démocratique : les Grecs caucasiens rallièrent effectivement en masse le camp communiste, tandis que leurs cousins pontiques soutenaient le camp nationaliste<sup>17</sup>. Après 1949, beaucoup de cadres communistes durent s'enfuir vers la Yougoslavie, la Roumanie, gagnant parfois l'URSS, tandis que toutes les populations slaves macédoniennes qui demeuraient encore dans la région en étaient également chassées. Elles s'installèrent le plus souvent en Macédoine yougoslave, rejoignant l'importante communauté des *Egejcite*, les Egéens, c'est-à-dire les Slavomacédoniens chassés de Grèce. Ces dernières années, Kilkis est confrontée à un nouveau défi, celui des exilés du Proche-Orient qui empruntent la route des Balkans. Alors que l'armée a établi de grands camps dans les alentours de Kilkis après la fermeture de la route des Balkans, en mars 2016, la Maison des réfugiés, créée dans les années 1920 par les réfugiés grecs de Soukhoumi, organise aujourd'hui la solidarité avec les réfugiés syriens.

## **b. Un conflit à peine soldé**

L'éclatement de la Yougoslavie, en 1991, entraîna l'indépendance de la Macédoine yougoslave, mais cet État voyait le jour sous de mauvais auspices : les nationalistes bulgares considèrent traditionnellement les Slaves macédoniens comme des « Bulgares occidentaux », les nationalistes serbes les voient comme des « Serbes du Sud » tandis que les nationalistes grecs estiment que le nom même de Macédoine appartient de manière exclusive au

---

<sup>17</sup> Alexopoulos de Girard, Christina, *Représentations mémorielles de la guerre civile grecque*, Paris, Classiques Garnier, 2017.

patrimoine hellénique. Enfin, l'importante minorité albanaise entretenait des aspirations irrédentistes plus ou moins ouvertement déclarées<sup>18</sup>.

Le nom du nouveau pays et son drapeau furent ainsi dès l'origine contestés par la Grèce, qui y voyait un emprunt à son patrimoine national et historique. Au terme de négociations menées à New York sous l'égide des États-Unis, et après deux ans d'un embargo imposé par Athènes, Skopje renonça finalement à faire figurer l'étoile de Vergina sur son drapeau mais la « querelle du nom » continua à entraver le développement des relations bilatérales entre les deux pays. À partir de 2006 et jusqu'à leur départ du pouvoir en 2017, les nationalistes du VMRO-DPMNE lancèrent de plus en Macédoine une vaste campagne « d'antiquisation » de la société, par l'érection dans les grandes villes du pays de statues monumentales - notamment d'Alexandre le Grand et de Philippe II - affirmant dans l'espace une continuité historique inadmissible pour Athènes.

À la faveur d'une double alternance politique, les Premiers ministres grec et de macédonien, Alexis Tsipras et Zoran Zaev, finirent par conclure l'Accord de Prespa en 2018. Celui-ci entérina le changement de nom du pays, désormais appelé « *Macédoine du Nord* », et ce malgré la vive opposition des nationalistes des deux camps. Les habitants de la Macédoine du Nord sont donc désormais définis comme des « Macédoniens » ou des « citoyens de la république de la Macédoine du Nord » et l'accord inclut la reconnaissance de la « langue macédonienne ». Ce rapprochement a permis la levée du veto grec à l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Otan, devenue effective le 27 mars 2020, et est censé favoriser son rapprochement avec l'Union européenne.

Or, la signature d'un accord-cadre avec Bruxelles reste toujours compromise par le veto bulgare. Le 1er août 2017, Skopje et Sofia avait pourtant signé un « traité de bon voisinage »<sup>19</sup>, qui engageait les deux capitales à ne plus revendiquer aucun territoire chez leur voisins, à protéger leurs ressortissants et à ne pas s'ingérer dans la politique intérieure de l'autre, alors que plusieurs dizaines de milliers de citoyens macédoniens possédaient déjà la nationalité bulgare<sup>20</sup> et même si aucune minorité macédonienne n'est reconnue par Sofia.

---

<sup>18</sup> Dimiskova, Slagjana, « La Macédoine et ses voisins : cinq pays frontaliers, cinq conflits non résolus », *Le Courrier des Balkans*, 20 août 2010.

<sup>19</sup> « La Macédoine et la Bulgarie signent un traité d'amitié «historique», sans parler des sujets qui fâchent », *Le Courrier des Balkans*, 2 août 2017.

<sup>20</sup> Voir à ce propos la partie IV. 3. e.

Quatre ans plus tard, ces blocages n'ont pas été surmontés : la Bulgarie justifie sa position de fermeté en invoquant des disputes historiques autour de la langue, de l'identité nationale et de l'héritage de « héros », surtout les résistants du VMRO historique, qui se sont battus contre l'Empire ottoman<sup>21</sup>.

La langue macédonienne est par ailleurs toujours considérée par Sofia comme un « *dialecte bulgare* », et les Macédoniens comme des Bulgares « nationaux » dupés par le « *projet de construction ethnique* » mis en place par l'ancienne Yougoslavie communiste. Quant aux réunions de la commission bilatérale d'historiens, établie par le traité de 2017 et qui devait trouver des terrains d'entente pour harmoniser les manuels scolaires des deux pays, elles ont tourné court en 2019 au sujet de Goce Delčev, dont les deux pays se disputent l'héritage. Alors que la Bulgarie est entrée en 2021 dans une forte période d'instabilité, avec la remise en cause dans les urnes de la toute puissance de l'ancien Premier ministre Boïko Borissov, nulle doute que l'instrumentalisation de la querelle macédonienne sera dans les mois à venir une manière de mobiliser des citoyens fortement touchés par les conséquences économiques de la crise sanitaire consécutive à l'épidémie de Covid-19.

**Avec son territoire - et ses populations - revendiqué ou contesté par tous ses voisins, la Macédoine du Nord constitue assurément une pièce centrale du complexe échiquier balkanique. Si un nationalisme slave macédonien a fini par s'affirmer au cours du XXe siècle, l'identité citoyenne de l'actuelle République de Macédoine du nord demeure faible, tandis que tous les événements affectant le reste de la région risquent toujours d'y trouver un écho.**

### **3. La question albanaise**

En 1878, lors du congrès de Berlin, les représentants albanais s'étaient vus répondre par le chancelier Bismarck « *qu'il n'y avait pas de nationalité albanaise* ». Face à l'affirmation des nationalismes grecs et serbes, les Albanais étaient restés relativement en retrait, l'hétérogénéité confessionnelle de cette communauté contribuant sans doute à expliquer sa tardive prise de conscience nationale. En avril 1877, un notable musulman issu d'une famille de beys du sud de l'Albanie, Abdyl Frasheri, avait pourtant publié un

---

<sup>21</sup> Naumovski, Jaklina, « Macédoine du Nord et Bulgarie : deux versions irréconciliables de l'histoire ? », *Le Courrier des Balkans*, 12 juillet 2019.

mémorandum réclamant l'autonomie des pays albanais et leur union au sein d'une même province au sein de l'Empire ottoman. Il ne s'agissait nullement de rompre avec Istanbul, mais de réunir dans une même unité administrative les *vilayet* de Kosovo, Shkodër, Janina (Ioannina) et Monastir (Bitola), qui auraient ainsi défini les contours d'une grande Albanie, couvrant des territoires se trouvant aujourd'hui en Grèce ou en Macédoine du Nord. Abdyl Frasheri convoqua ensuite des notables albanais de toutes les confessions, qui se réunirent en juin 1878 à Prizren, formant une Ligue afin de soutenir cette revendication. Si les Albanais voulaient se faire entendre dans les négociations internationales, ils furent cependant déçus, le Congrès de Berlin les ignora, tandis que la Porte allait répondre par la force, écrasant les troupes de la Ligue de Prizren en 1881.

La première république d'Albanie fut néanmoins proclamée le 28 novembre 1912 dans la ville côtière de Vlora. La conférence des ambassadeurs réunie à Londres ne pût écarter plus longtemps la question albanaise : l'Autriche-Hongrie et l'Italie étaient favorables à une Albanie qui serait leur protégée dans les Balkans, tandis que la Russie et la France, alliés de la Serbie, soutenaient que le nationalisme albanais était une création de Vienne. Le 29 juillet 1913, les Occidentaux décidèrent finalement d'une « principauté souveraine héréditaire et neutre sous la garantie des grandes puissances ». Celle-ci, néanmoins, ne couvrait qu'environ la moitié des régions où vivaient des Albanais dans les Balkans, laissant le Kosovo et une partie de la Macédoine à la Serbie, une partie de l'Épire à la Grèce. Les nationalistes albanais évoquent toujours un « diktat » des grandes puissances et revendiquent la correction d'une « injustice de l'histoire », puisque « la moitié » des terres albanaises auraient été coupées de la « mère-patrie ». C'est oublier que d'autres peuples vivaient aussi sur ces terres en question - des Grecs, des Slaves, mais aussi des Roms ou des Turcs.

#### « Grande Albanie » et « Albanie ethnique »

Qui veut la « Grande Albanie » ? Ce spectre est régulièrement évoqué en Macédoine, en Serbie, voire en Grèce, comme une menace planant sur tous les Balkans. Lors d'un match de football opposant l'Albanie à la Serbie, en octobre 2014, un habile nationaliste avait même réussi à faire flotter au-dessus du stade de Belgrade un drone portant une carte de cette « Grande Albanie », avec la mention « autochtonous », rappelant la prétention des nationalistes albanais à être « autochtones » dans les Balkans, à la différence, notamment,

des Slaves<sup>22</sup>. Les nationalistes albanais ont néanmoins développé une subtile casuistique, distinguant « Grande Albanie » et « Albanie ethnique ».

La première notion désigne tous les territoires où auraient vécu des Albanais, comme certains nationalistes serbes évoquaient comme serbes « *toutes les terres où se trouvaient des tombes serbes* ». Les frontières de cette « Grande Albanie » remonteraient au nord jusqu'à Niš, Novi Pazar et Podgorica, elles descendraient au sud jusqu'à Athènes. À l'inverse, plus modeste, « l'Albanie ethnique » n'incluerait que les régions où les Albanais sont aujourd'hui majoritaires - le Kosovo, les franges orientales du Monténégro (Tuzi et Ulcinj), la Vallée de Preševo en Serbie, les franges nord-ouest de la Macédoine, de Struga à Kičevo. Ces Albanais pourraient décider démocratiquement de se réunir dans un État commun en exerçant leur droit à l'autodétermination, garanti par la Charte des Nations Unies, qui reconnaît le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La Conférence des ambassadeurs se prononça en 1921 pour un retour aux frontières de Londres mais Belgrade et Athènes s'y opposèrent, avant qu'un accord ne soit finalement trouvé en août 1925. Entre Albanie et Grèce, la frontière traversant l'Épire demeura néanmoins contestée jusqu'à nos jours. Tandis que l'Albanie compte toujours des minorités grecques, dans les régions d'Himara et Saranda, l'Épire du sud, une région que les Albanais appellent Çamëria, abrita jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale d'importantes communautés albanaises musulmanes, qui furent chassées de Grèce sous l'accusation collective de collaboration avec les occupants italiens et allemands<sup>23</sup>. De fait, l'irrégentisme albanais avait été instrumentalisé par les puissances de l'Axe durant la Seconde Guerre mondiale. Dans la Yougoslavie royale, les Albanais furent également victimes d'une politique répressive qui poussa certains à émigrer en Turquie. L'Italie mussolinienne créa une éphémère « Grande Albanie » (1941-1943), englobant l'essentiel du Kosovo et de la Macédoine occidentale<sup>24</sup>, mais aussi à la Çamëria.

<sup>22</sup> Quantin, François, *Chimères autochtones. Le malentendu identitaire en Méditerranée*, Paris, Karthala, 2020.

<sup>23</sup> Sintès, Pierre, *En présence du passé: Géopolitique de la mémoire aux frontières de la Grèce*, Aix-en-Provence, Presses de l'Université de Provence, 2017.

<sup>24</sup> Ragaru, Nadège, « Questions albanaises », *Critique internationale*, 2001/4 (no 13).



Carte 1. Les populations albanaises dans les Balkans



Au sein de la Yougoslavie socialiste, les Albanais, vivant dans la province autonome du Kosovo, mais aussi dans les républiques de Macédoine, du Monténégro et de Serbie (hors Kosovo) étaient considérés comme une minorité nationale alors même que leur nombre dépassait les 2,5 millions d'individus en 1991. Une injustice pour les Albanais et un problème insoluble pour les autorités de la Fédération dont le nom signifiait littéralement « union des Slaves du sud ». Des enquêtes d'opinion régulièrement menées indiquent toujours qu'une majorité d'Albanais seraient favorables à la réunion dans un seul État - les taux d'adhésion à cette date variant néanmoins selon les années et selon les pays, avec néanmoins une constante : les Albanais d'Albanie apparaissent toujours les plus réservés<sup>25</sup>. Le thème de l'unification nationale est régulièrement agité par les politiciens. Ce fut notamment le cas, tant par Sali Berisha, alors Premier ministre d'Albanie, que par Edi Rama et l'opposition socialiste, lors des commémorations du centenaire de la proclamation d'indépendance de Vlora, en 2012<sup>26</sup>. Le mouvement Vetëvendosje de l'actuel Premier ministre du Kosovo Albin Kurti revendique le « droit à l'autodétermination » des Albanais d'Albanie et du Kosovo, qui pourraient être appelés à se prononcer par référendum sur leur unification. Ce parti n'a toutefois jamais exprimé de position claire à propos des Albanais de Macédoine du Nord ou du Monténégro.

### **Le Kosovo et l'aire de peuplement albanais**

Le statut des Albanais en Yougoslavie a suscité de nombreuses controverses. Certains auteurs, comme Noel Malcolm<sup>27</sup> ou Miranda Vickers<sup>28</sup>, déplorent le fait que « l'aire de peuplement albanais »<sup>29</sup> en Yougoslavie ait été éclatée entre quatre entités fédérées : la province autonome du Kosovo et Metohija ainsi que les républiques fédérées de Serbie, de Macédoine et du Monténégro. Miranda Vickers rapproche cette situation de celle d'avant-guerre, quand cette aire de peuplement était partagée entre les banovines de la Zeta, de la Morava et du Vardar. Elle omet de mentionner une différence majeure : ces banovines avaient été dessinées de manière à ce que jamais les Albanais ne puissent être majoritaires à

<sup>25</sup> En 2010, par exemple, 81% des habitants du Kosovo et 65% des habitants d'Albanie interrogés répondaient favorablement à la question « Êtes-vous personnellement favorable à la création d'une 'Grande Albanie' ? ». Lire « Les Albanais des Balkans rêvent d'unification nationale », *Le Courrier des Balkans*, 18 novembre 2010.

<sup>26</sup> Voir le dossier du *Courrier des Balkans* : « 28 novembre 1912, la naissance de l'État d'Albanie ».

<sup>27</sup> Malcolm, Noel, *Kosovo : A Short History*, New York University Press, 1998.

<sup>28</sup> Vickers, Miranda, *Between Serb and Albanian : A History of Kosovo*, Columbia University Press, 1998.

<sup>29</sup> Cette notion a été mise en avant par le géographe Michel Roux : *Les Albanais en Yougoslavie : Minorité nationale, territoire et développement*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1995.

l'intérieur de l'une d'entre elles. À l'inverse, la province de Kosovo-et-Metohija créée en 1945 avait été dessinée d'une manière telle qu'ils y soient majoritaires.

Selon le principe du fédéralisme yougoslave – les peuples disposant d'un État extra-yougoslave de référence ne pouvaient pas être reconnus comme « *peuples constitutifs* » de la Fédération mais seulement comme minorité nationale – les Albanais, à l'instar des Italiens ou des Hongrois, ne pouvaient pas disposer d'une république fédérée, mais il convenait à ce qu'ils disposent malgré tout d'un cadre territoriale de référence, ce qui fut le cas avec cette province autonome.

Les limites et l'appellation même de celle-ci ont évolué au cours du temps, puisqu'il s'est agi du District autonome de Kosovo-Metohija (AKMO) en 1946, de la Province autonome de Kosovo-Metohija (APKM) en 1963, de la Province socialiste autonome de Kosovo (SAPK) en 1974, puis à nouveau de la Province autonome de Kosovo-Metohija à partir de 1989, appellation toujours en vigueur pour la Serbie, qui maintient la fiction de sa souveraineté sur le territoire... On notera que le terme de « Metohija » disparaît de 1974 à 1989 : d'origine grecque, le mot fait référence aux possessions monastiques et désigne la région qui s'étend de Peja / Peć jusqu'à Prizren, que les Albanais préfèrent appeler Rafsh e Dukagjinit (Plateau de la Dukagjin).

En vérité, le terme de « Kosovo » se révèle polysémique et n'est pas entendu de la même manière par tous : dans la vision albanaise, il désigne un pays, dont la Dukagjini n'est qu'une région, tandis que la vision serbe reste attachée au Kosovo « *stricto sensu* », c'est-à-dire la plaine de Kosovo, qui s'étend de Ferizaj / Uroševac jusqu'à Pristina et Mitrovica, la Metohija étant une autre région historique.

Le fait est que le terme de Kosovo n'a désigné que brièvement un plus vaste espace : un *vilayet* de Kosovo fut ainsi créé en 1877 et perdura jusqu'en 1912. Avec Üsküb (Skopje) pour capitale administrative, il comprenait également le Sandjak de Novi Pazar, placé sous administration austro-hongroise de 1878 à 1908... Si le nom du territoire a fluctué, il en va de même de sa délimitation géographique. Le Parti communiste yougoslave se dota en 1937 d'un Comité régional du Kosovo, mais celui-ci incluait aussi les communes, majoritairement albanaise de Bujanovac et Preševo, qui ne furent pas rattachées au Kosovo,

mais ne comprenait pas celle de Leposavić, qui ne le fut qu'au milieu des années 1950. Durant la Seconde Guerre mondiale, le Comité de libération antifasciste possédait la même géographie. On peut conclure que c'est bien l'expérience socialiste yougoslave d'une province autonome qui a fait du « Kosovo » un espace de référence pour le nationalisme albanais, car c'est à cette époque, surtout dans la « belle période » de l'autonomie, de 1974 à 1981, qu'il est devenu une référence pour l'ensemble des Albanais de Yougoslavie. C'est d'ailleurs seulement à partir des années 1970 que se développa la revendication d'érection du Kosovo au rang de république fédérée.

**Après la question nationale serbe, la question nationale albanaise va-t-elle mettre au défi tous les équilibres régionaux des Balkans comme le craignent certains, au moins depuis la fin de la guerre du Kosovo ? Mais les légitimes aspirations des Albanais des Balkans, comme celles des Serbes, ne peuvent-elles pas trouver d'autres types de réponses que territoriales ?**

#### **4. Naissance et destruction de la Yougoslavie royale**

Le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est proclamé le 1er décembre 1918 comme « extension » de la monarchie serbe des Karađorđević, sortie parmi les vainqueurs de la guerre de 1914-1918. Les frontières du nouvel État, qui prit en 1929 le nom de Royaume de Yougoslavie, correspondent à celles du Royaume de Serbie, telles qu'établies en 1913, après les guerres balkaniques et celles du Royaume du Monténégro, dont l'annexion est avalisée par l'Assemblée de Podgorica, malgré l'opposition du roi Nikola depuis son exil et de ses partisans toujours nombreux dans le pays. Le nouveau royaume réunit également des régions qui appartenaient à l'Autriche-Hongrie - la Bosnie-Herzégovine, ainsi que les pays croates et slovènes, mais les frontières occidentales du nouvel État sont les plus vivement contestées.

La Croatie, qui conservait une identité politique, est réunie au nouveau royaume, mais l'Istrie est cédée à l'Italie, ainsi que la ville dalmate de Zadar (Zara) et quelques îles (notamment Krk/Veglia, Cres/Cherso, Lošinj/Lussino). La ville de Rijeka (Fiume), réclamée par la tradition irrédentiste italienne, fit l'objet d'une expédition menée en 1919 par le poète Gabriele d'Annunzio et devint le centre d'une éphémère Régence italienne du Carnaro, puis

d'un État libre de Fiume, avant d'être réunie en 1924 au Royaume d'Italie. Les frontières entre l'Italie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, initialement fixées par le premier traité de Rapallo (12 novembre 1920) furent donc revues en 1924 au profit de l'Italie, mais demeurèrent sujettes à contestations des deux camps. Le rattachement de toute la Dalmatie et de l'Istrie à la Yougoslavie en 1945 provoqua un exode italien, dont la mémoire demeure vive chez les survivants et leurs descendants, tout en étant exploitées par les courants nationalistes italiens, les références irrédentistes, longtemps cantonnées à l'extrême droite, ayant trouvé ces dernières années un large écho dans des partis comme Forza Italia ou la Lega. Alors président du Parlement européen, Antonio Tajani (Forza Italia), créa un scandale en s'exclamant « *Vive l'Istrie et la Dalmatie italiennes !* » lors la Journée annuelle du souvenir des victimes des *foibe*<sup>30</sup>, le 11 février 2019.

Les limites des pays slovènes étaient encore plus incertaines, la Slovénie n'ayant jamais constitué une entité dotée d'une identité juridique ou politique. Le 18 octobre 1920, les habitants du duché de Carinthie furent amenés à choisir par référendum le pays auquel ils voulaient appartenir. Ce cas ne fut pas unique : au sortir de la guerre, de tels plébiscites furent aussi organisés pour fixer la frontière germano-polonaise en Silésie ou encore pour définir celle séparant l'Autriche de la Hongrie<sup>31</sup>. L'essentiel de la Carinthie resta en Autriche, formant un *land* de ce pays fédéral, sans bien sûr que la ligne de partage entre les deux États ne corresponde exactement à la répartition des populations : il existe toujours une importante minorité slovène en Autriche, tout comme du reste dans la région italienne du Frioul-Vénétie julienne. Aujourd'hui encore, la mémoire de ce partage, qui coupa des villes de leur hinterland et sépara des familles demeure douloureuse.

La définition des frontières entre le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et celui de Roumanie fut fixée en 1920 par le Traité de Trianon, qui partagea entre les deux pays alliés l'ancienne province austro-hongroise du Banat en deux parts à peu près égales, en veillant surtout à ce que les minorités (Roumains en Yougoslavie, Slaves en Roumanie) soient d'une importance numérique équivalente (autour de 70 000 personnes). Belgrade comme Bucarest revendiquaient l'entièreté de ce territoire, et le tracé de la nouvelle frontière ne fit

---

<sup>30</sup> Les *foibe* sont ces cavités naturelles du karst, qui parsèment l'arrière-pays de Trieste, et dans lesquelles des milliers de personnes furent jetées, parfois encore vivantes, entre 1943 et 1947, victimes d'un nettoyage ethnique qui visait à vider cette région de toute présence italienne.

<sup>31</sup> Tanner, Marcus, « Changer les frontières des Balkans : le temps des plébiscites ne reviendra pas », *Le Courrier des Balkans*, 3 mars 2007.

que nourrir des insatisfactions des deux côtés. Le grand écrivain serbe Miloš Crnjanski publia dans le quotidien *Politika*, à l'automne 1923, une série de reportages sur la région de son enfance, qui permettent de saisir ces frustrations. La rectification frontalière décidée en cette année 1923 ne résolut pas davantage les besoins d'échanges, la ville de Jimbolia (Žombolj), côté roumain de la frontière étant privée de son *hinterland*, resté en Serbie<sup>32</sup>.

Au niveau intérieur, le Royaume de Yougoslavie resta très éloigné des rêves fédéralistes des intellectuels croates du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce fut un État fortement centralisé, stigmatisé par l'Internationale communiste comme une « prison des peuples ». Les Monténégrins comme les Macédoniens furent définis comme des Serbes et soumis à d'intenses campagnes de « serbisation », tandis que les peuples musulmans (Bosniaques, Albanais) disposaient d'une faible représentation politique. Le pouvoir tenta de « serbiser » le Kosovo, en favorisant le départ des Albanais pour la Turquie et en faisant venir dans la province des colons agricoles venus des régions pauvres de Serbie, de Croatie ou de Bosnie-Herzégovine. La question croate fut aussi une source permanente de conflit. En 1939, un compromis fut finalement trouvé avec la création d'une *banovina*, une vaste région autonome croate, mais la Yougoslavie royale ne tarda pas à être rattrapée par la guerre, minée par ses divisions internes.

### **Seconde guerre mondiale : l'État indépendant croate et les zones d'occupation**

Après la capitulation de la Yougoslavie royale le 17 avril 1941, le pays fut dépecé en plusieurs zones d'occupation. Les Italiens s'approprièrent le sud de la Slovénie, une partie de la Dalmatie et le Monténégro. L'Albanie, le Kosovo et l'ouest de la Macédoine furent réunis au sein d'une Grande Albanie sous protectorat italien. Berlin annexa le nord de la Slovénie et une partie de la Voïvodine où vivaient de nombreux *Donauschwaben* de langue allemande. Les Bulgares entrèrent en Macédoine du Vardar et les Hongrois reçurent pour leur part, une partie de la Voïvodine, la Baranja et le Međimurje (Croatie), ainsi que le Prekmurje (Slovénie). Deux nouvelles entités furent constituées, l'État indépendant de Croatie (*Nezavisna država Hrvatska*), dirigé par les oustachis d'Ante Pavelić, qui englobait la majeure partie de la Bosnie-Herzégovine (territoire mythique de la « Croatie

<sup>32</sup> Balout, Guillaume, « Changements de frontières : quand la Roumanie et la Serbie s'échangeaient les villages du Banat », *Le Courrier des Balkans*, 31 octobre 2018.

historique » du roi Tomislav au début du X<sup>e</sup> siècle), mais qui était amputé de la Dalmatie attribuée à l'Italie, et une Serbie sous administration allemande, dans ses frontières d'avant 1878.

**La définition des frontières du royaume yougoslave prétendait suivre des principes « modernes » : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais aussi la prise en compte des intérêts et des réseaux économiques. Or, quel que soit le mode de délimitation des frontières (traité international comme Trianon, accord bilatéral, plébiscite, coup de force comme à Fiume / Rijeka), aucun ne permit de définir une frontière « juste » et acceptée par tous. Au contraire, l'exemple italo-slovène montre que des frontières fixées il y a un siècle peuvent toujours fournir un prétexte à propagande pour des nationalistes et des démagogues d'extrême droite.**

## **5. Les frontières de la Yougoslavie socialiste**

La Yougoslavie socialiste proclamée par les partisans lors du second Congrès du Conseil antifasciste de libération nationale (AVNOJ), à Jajce, en Bosnie centrale, le 29 novembre 1943, entendait rompre avec le centralisme de la Yougoslavie royale et opta pour un modèle fédéral calqué sur celui de l'Union soviétique. La lourde tâche de tracer les délimitations entre les six nouvelles républiques fédérées et les deux provinces autonomes revint à l'un des principaux compagnons de Tito, le Monténégrin Milovan Đilas (1911-1995). Devenu le plus célèbre dissident de la Yougoslavie, pourfendeur de la « nouvelle classe » bureaucratique, Đilas eut après 1991 le triste privilège de voir son œuvre se défaire. Mais il défendit jusqu'à la fin de ses jours le découpage effectué en 1945 comme « *le moins mauvais possible* »<sup>33</sup>.

S'inspirant des réflexions sur la question nationale des austro-marxistes comme Otto Bauer<sup>34</sup>, Đilas considérait l'appartenance nationale comme une qualité personnelle et non territoriale. Contrairement à l'usage français, citoyenneté et nationalité n'étaient pas du tout des concepts synonymes. On était en effet citoyen de sa république de résidence (de Croatie,

<sup>33</sup> « An elder statesman defends Yugoslavia », *Los Angeles Times*, 7 juillet 1992.

<sup>34</sup> Bauer, Otto, *La Question des nationalités et la social-démocratie*, EDI, Paris, 1987 (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1907). Lire aussi Ducange, Jean-Numa, *Quand la gauche pensait la nation. Nationalités et socialistes à la Belle Époque*, Paris, Fayard, 2021, 329 pages.

de Serbie, etc.), tout en pouvant être de nationalité croate, serbe, rom, juive, ou autre (chaque citoyen restant libre de choisir sa nationalité de référence). La citoyenneté était un concept territorial et politique. La nationalité, une qualité culturelle, dont on héritait mais que l'on choisissait ou non d'assumer : ainsi, dans une famille « mixte », chaque enfant pouvait librement revendiquer la nationalité de son père, de sa mère ou d'aucun des deux. C'est ainsi, par exemple, qu'est apparue la nationalité « yougoslave », qui existe toujours aujourd'hui<sup>35</sup>.

L'architecture de la Fédération reposait fondamentalement sur la distinction entre les peuples constitutifs (*narodi*) et les nationalités ou minorités nationales (*narodnosti* ou *nacionalne manjine*) : les peuples constitutifs disposaient d'une république fédérée définie comme leur « foyer national » : la Slovénie pour les Slovènes, la Croatie pour les Croates, la Serbie pour les Serbes, le Monténégro pour les Monténégrins, la Macédoine pour les Macédoniens. À l'inverse, les minorités nationales disposaient d'un État de référence extra-yougoslave. Tel est le cas, indépendamment de leur importance numérique, des Italiens, des Hongrois, des Bulgares et des Roumains de Serbie orientale ou bien encore des Albanais. Les deux provinces autonomes du Kosovo et de Voïvodine furent créées afin de satisfaire partiellement les attentes de ces minorités dans deux zones où elles étaient fortement représentées.

La distinction entre république fédérée et territoire autonome fut reprise en 1993 par la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, présidée par le juriste français Robert Badinter, en postulant que seules les entités fédérées de l'ancienne Yougoslavie (mais aussi de l'ancienne URSS) pouvaient prétendre à l'indépendance, pas les entités de rang inférieur (territoires, provinces ou républiques autonomes rattachés à une entité fédérée). Cette règle a néanmoins été enfreinte en 2008 dans le cas du Kosovo.

La définition de ces cinq peuples constitutifs n'allait pas de soi. Ainsi, les Macédoniens furent-ils pour la première fois de leur histoire moderne reconnus comme une nation, alors que la tradition nationaliste serbe les considèrent comme des « Serbes du Sud », tandis que certains critiquèrent (et critiquent encore) la création d'un « peuple » monténégrin, artificiellement dissocié du peuple serbe. Enfin, la Bosnie-Herzégovine constitua longtemps

---

<sup>35</sup> Laloš, Vesela, « Une minorité négligée : les 'Yougoslaves', citoyens apatrides d'un pays disparu », *Le Courrier des Balkans*, 1er décembre 2010.



une exception, puisqu'il fallut attendre le plénum de 1969 du Comité central de la Ligue des communistes (SK BiH) pour que les Musulmans soient reconnus comme une nation<sup>36</sup>.

### **Musulmans, musulmans, Bosniaques, Bosniens**

Le plénum de 1969 avait reconnu l'existence de Musulmans (*Muslimani*) « au sens national » : on pouvait donc très bien être Musulman, mais athée... Ce terme a disparu de l'usage officiel en 1992, Sarajevo reprenant celui de Bosniaque (*Bošnjak*, pl. *Bošnjaci*) pour désigner l'ensemble des personnes de tradition musulmane. En Bosnie-Herzégovine, vivent donc trois peuples constitutifs : les Bosniaques, les Serbes et les Croates. Tous sont également des Bosniens (*Bosanac*, pl. *Bosanci*), c'est-à-dire des citoyens de la Bosnie-Herzégovine. Il est à noter que l'on trouve également en position adjectivale l'épithète de bosno-herzégovinien (*bosanskohercegovački*), mais ce qualificatif est rarement substantivé.

Enfin, le terme de Bosniaque, comme qualificatif national, désigne également les serbo-croatophones de tradition musulmane vivant hors de Bosnie-Herzégovine, notamment dans les parties aujourd'hui monténégrine ou serbe du Sandjak de Novi Pazar, même si le qualificatif national de Musulman y a aussi survécu jusqu'à nos jours.

Les peuples constitutifs et les républiques avaient un droit constitutionnel à la sécession, qui fut notamment confirmé par la Constitution de 1974, que n'avaient pas les « nationalité » ni les provinces autonomes. En réclamant en 1981 l'érection de la province autonome du Kosovo en république fédérée, les Albanais ne revendiquaient pas forcément sa sécession, mais au moins son *droit* à pouvoir faire sécession. La contradiction entre les droits des républiques et ceux des « peuples constitutifs » fut d'ailleurs au cœur du processus d'éclatement de la Yougoslavie, les Serbes ayant constitutionnellement le droit de s'opposer à la sécession, également constitutionnelle, de la Croatie.

La principale critique formulée à l'encontre des choix de Đilas concerne le Sandjak de Novi Pazar, région historique à l'identité bien marquée, qui fut partagée entre le Monténégro et la Serbie selon une ligne correspondant aux zones conquises par ces deux pays lors de la première guerre balkanique de 1912... Il avait pourtant existé un Conseil de libération

---

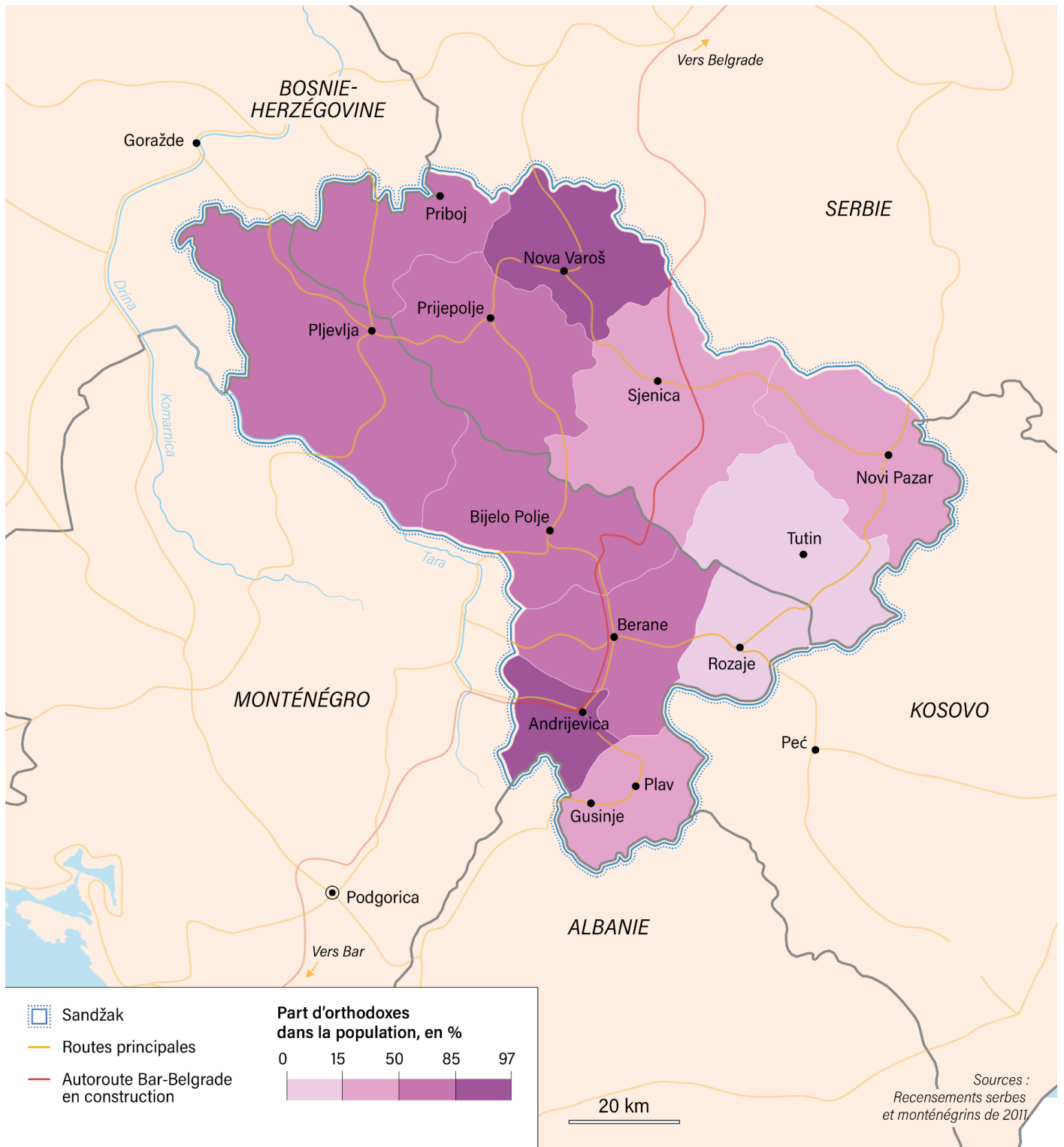
<sup>36</sup> Bougarel, Xavier, *Bosnie-Herzégovine, anatomie d'un conflit*, Paris, La Découverte, 1996, 178 pages.

antifasciste du Sandjak (AVNOS) spécifique, fondé le 20 novembre 1943 à Pljevlja. L'AVNOS et l'AVNOJ entrèrent en conflit autour de la reconnaissance d'une identité régionale, le point de vue de l'AVNOJ et de Đilas finissant par s'imposer. Ils estimaient que le Sandjak, où cohabitaient orthodoxes et musulmans, manquait d'une « base nationale » assez solide pour prétendre à une quelconque forme d'autonomie. Cinq communes du Sandjak revinrent donc au Monténégro (Pljevlja, Bijelo Polje, Rožaje, Berane et Plav), six à la Serbie (Novi Pazar, Tutin, Sjenica, Nova Varoš, Prijepolje et Priboj). Les puristes rappellent toutefois que Plav, sur le versant monténégrin des Montagnes maudites (Prokletije / Bjeshkët e Nemuna), était historiquement rattachée au *sandjak* de Shkodër, tandis que des manifestations comme les Jeux du Sandjak incluent la commune bosnienne de Goražde.

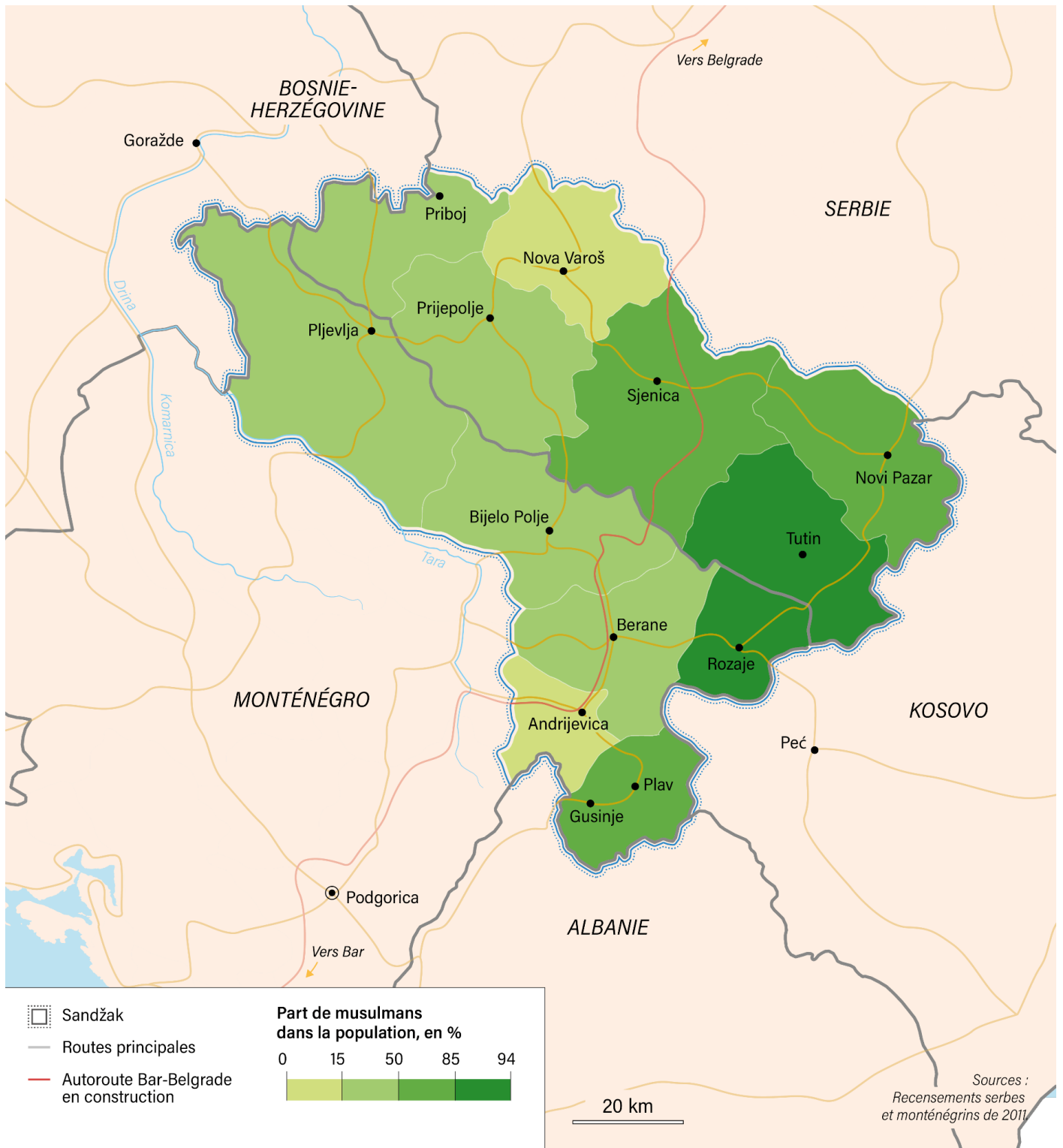
Tandis que certains nationalistes serbes ont déploré que les régions majoritairement serbes des *krajine* n'aient pas été érigées en région autonome au sein de la Croatie, alors même que deux provinces autonomes étaient créées en Serbie, les nationalistes bosniaques perçoivent comme discriminatoire l'effacement de l'identité du Sandjak. Certains soupçonnent qu'elle s'expliquerait avant tout par les origines monténégrines de Đilas, soucieux d'augmenter le territoire de la petite république (13 812 km<sup>2</sup> contre 77 474 pour la Serbie avec ses deux provinces autonomes).

Le tracé des limites entre les républiques reposa essentiellement sur l'histoire et fit cependant l'objet d'un assez large consensus. Les frontières de la Bosnie-Herzégovine, qui correspondent très largement à celle du royaume médiéval disparu au XVe siècle, sont parmi les plus anciennes et les plus stables de la région. Pour avoir perdu sa souveraineté politique durant plus de cinq siècles, la Bosnie-Herzégovine n'en a pas perdu pour autant son identité géographique. Certes, certaines régions historiques ont été divisées, mais elles furent le plus souvent coupées par une frontière extérieure de la Yougoslavie, comme le Banat, partagé avec la Yougoslavie, ou bien les très contestés confins austro et italo-slovènes.

**Carte 2. Répartition des populations orthodoxes dans le Sandjak de Novi Pazar**



**Carte 3. Répartition des populations musulmanes dans le Sandjak de Novi Pazar**



## La question de Trieste

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les partisans yougoslaves entrent dans Trieste le 1er mai 1945, juste avant les troupes alliées qui remontent depuis le sud de la botte italienne. La Vénétie julienne est divisée en deux zones d'occupation, mais le 15 septembre 1947, le traité de paix entre l'Italie et les Puissances Alliées prévoit la création du « Territoire libre de Trieste », sous l'autorité théorique des Nations Unies. Sur le terrain la région reste fragmentée entre la zone A (222,5 km<sup>2</sup>, dont Trieste), administrée par les forces américaines et britanniques et la zone B (515,5 km<sup>2</sup>) par l'armée yougoslave.

Le 5 octobre 1954, un mémorandum est finalement signé entre les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie et la Yougoslavie, ce dernier établissant de facto l'administration civile provisoire de la majeure partie de la zone A par le gouvernement italien, et de la zone B ainsi que d'une petite partie de la zone A par la Yougoslavie, fixant ainsi la frontière actuelle. Environ 250 000 Italiens fuient l'Istrie, de Fiume (Rijeka) et la Dalmatie entre 1945 et 1960. Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur officielle le 11 octobre 1977 du traité d'Osimo signé le 10 novembre 1975 par l'Italie et la Yougoslavie, que cette dernière reconnaît l'appartenance de Trieste et de son territoire à l'Italie, qui, de son côté, renonce à revendiquer les territoires devenus yougoslaves en 1954.

Les délimitations posées par Đilas pêchaient néanmoins parfois par une certaine imprécision. Il n'avait pas semblé nécessaire, entre entités d'un même État fédéral, de borner les territoires des uns et des autres, ce qui entraîna de sérieux contentieux quand ces délimitations devinrent des frontières internationales : entre la Slovénie et la Croatie, le tracé des séparations terrestres et maritimes a été porté devant la Cour permanente d'arbitrage<sup>37</sup>, tandis qu'aucun accord bilatéral de démarcation n'a encore été conclu entre la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie.

---

<sup>37</sup> « Golfe de Piran : entre Croatie et Slovénie, l'interminable bras de fer », *Le Courrier des Balkans*, 29 juin 2017.

## L'obsession des « Grands États »

Une plaisanterie avait cours en Bosnie-Herzégovine, durant la dernière guerre, quand le magnat musulman Fikret Abdić défiait les autorités de Sarajevo depuis son fief de Velika Kladuša, modeste bourgade d'une dizaine de milliers d'habitants, au nord-ouest du pays, provoquant une sanglante guerre « fratricide » inter-bosniaque dans la région de Bihać.

« Pourquoi se bat Franjo Tuđman ? - *Za Veliku Hrvatsku*, pour la Grande Croatie !

Et Milošević ? - *Za Veliku Srbiju*, pour la Grande Serbie !

Et Fikret Abdić ? - *Za Veliku Kladušu*, pour la Grande Kladuša ! »

Lors de l'éclatement de la Yougoslavie, l'hebdomadaire slovène *Mladina*, avait publié en couverture une carte présentant les projections des grands États revendiqués par les uns et les autres, la Grande Serbie, la Grande Croatie, la Grande Albanie, sans oublier la Grande Slovénie ou la Grande Macédoine, pour aboutir à des « Grands Balkans » couvrant la moitié de l'Europe... Au-delà de la dérision, la quête de ces « Grands États » est toujours au cœur des arguments des nationalistes de tous les camps. La logique discursive repose sur deux lignes d'argumentation, que l'on retrouve très bien illustrées dans le cas de la « Grande Albanie » :

- Il s'agit de corriger les « injustices » de l'histoire. Notre peuple a été maltraité par ses voisins, par les grandes puissances, il a droit à une « réparation ».
- La revendication est « modeste » : elle ne porte pas sur les frontières mythiques du « Grand État » évoqué à certains moments de l'histoire, mais uniquement sur les territoires où vit aujourd'hui notre peuple. C'est toute la distinction entre « Grande Albanie » et « l'Albanie ethnique ».

Ces deux types d'arguments se retrouvent dans les discours nationalistes slovènes (qui évoquent les minorités slovènes en Autriche et en Italie, mais pas la principauté médiévale de Samo), ou bien dans les discours nationalistes macédoniens (qui ne se réfèrent ni au royaume de Samuil, ni même à la Macédoine « historique » mais n'évoquent que les droits des minorités macédoniennes en Albanie, en Bulgarie ou en Grèce).

Le cas serbe est aussi exemplaire de ce glissement : la « Grande Serbie », bornée à l'ouest par la mythique ligne Karlobag-Virovitica n'est plus à l'ordre du jour, mais le concept de « Monde serbe » (*Srpski Svet*), mis notamment en avant par l'actuel ministre de l'Intérieur Aleksandar Vulin, n'évoque qu'un rapprochement « spirituel » et pas forcément une union politique entre la Serbie, la Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine, les zones serbes du Kosovo mais aussi le Monténégro.

Ces aspirations peuvent sembler modestes, mais possèdent un évident pouvoir de déstabilisation de l'ensemble des Balkans :

- Cette vision ne laisse aucune place aux minorités qui vivent en Serbie (minorités de Voïvodine, Bosniaques du Sandjak de Novi Pazar, Albanais de la Vallée de Preševo).
- Elle considère l'ensemble du Monténégro comme un « second État serbe », ce qui ne peut qu'être perçu comme une provocation par la majorité des habitants de ce pays.
- Enfin, elle renforce les divisions de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, pouvant aller jusqu'à une partition de ces deux pays.

Le « Monde serbe » d'Aleksandar Vulin va-t-il davantage se réaliser que la « Grande Serbie » chère à Vojislav Šešelj ? On peut légitimement en douter. Par contre, ce hochet nationaliste focalise l'attention des médias et le débat public, faisant passer dans l'ombre toutes les autres questions - depuis les défaillances de l'État de droit jusqu'à l'intégration européenne en passant par les choix de développement économique.

## **Conclusion : des frontières de hasard ?**

L'histoire contrefactuelle est à la mode<sup>38</sup>. D'apparence ludique, cette démarche consiste à évaluer les conséquences d'un événement qui aurait connu une issue différente de celle qu'on lui connaît. Que se serait-il passé si Napoléon avait perdu la bataille d'Austerlitz, ou bien gagné celle de Waterloo ? Appliqué aux frontières des Balkans, l'exercice peut se

---

<sup>38</sup> Deluermoz, Quentin et Pierre Singaravelou, *Pour une histoire des possibles. Analyses contrefactuelles et futurs non advenus*, Paris, Le Seuil, 2016, 444 pages.

révéler étonnant. Ainsi, si les prétentions yougoslaves sur Trst (Trieste en italien) avait été satisfaites, on peut supposer que le grand port serait aujourd'hui la capitale d'une prospère Slovénie de trois millions, Ljubljana n'étant guère qu'une cité endormie d'une cinquantaine de milliers d'habitants...

Imaginons qu'Ali Pacha ait fini par conclure une alliance avec Napoléon et qu'une grande principauté d'Épire lui ait survécu : l'insurrection grecque de 1821 aurait-elle eu lieu ? Imaginons que le Congrès de Berlin n'ait pas remis en cause le traité de San Stefano, toute l'histoire ultérieure des Balkans aurait été marquée par le poids écrasant d'une grande Bulgarie, elle-même liée à la Russie... Imaginons que le Parti du travail ait embrassé la cause yougoslave en 1948 et non pas celle de Staline, l'Albanie aurait-elle fini par intégrer la Yougoslavie, qui se serait, du coup, transformée en « République socialiste fédérative des Balkans » ?

On pourrait multiplier les exemples de ce type, de ces bifurcations où l'histoire aurait pu s'engager sur une autre route. Plus que tout, l'exercice démontre le caractère parfaitement aléatoire des frontières. Les frontières ne sont pas la réponse, imparfaite, donnée à une question nationale préexistante, mais les questions « ethniques » et nationales sont largement le produit du tracé de ces frontières, qui est lui-même le résultat d'un rapport de force politique.

La frontière coupe non seulement à travers des territoires, mais aussi à travers le dégradé subtil des identités mêlées, fluides et incertaines : elle fixe non seulement les humains sur un territoire donné, mais elle assigne à chacun une position particulière sur ce territoire, celui d'un membre de la majorité ou d'une minorité nationale. La frontière crée de la différence ethnique, que le temps vient cimenter.



## II.

### Frontières de guerre, frontières de paix ?

Il existe un mythe de la frontière : celui qui verrait une commission de doctes experts se mettre d'accord sur le tracé d'une ligne qui tiendrait compte des particularités du relief et des intérêts économiques, culturels et politiques de chacun. Cette commission arpenterait ensuite le pays, pour annoncer où passe la nouvelle frontière, suscitant concerts de louanges dans chaque village traversé... Maintenant séparés par une ligne juste et bien établie, les ennemis d'hier n'auraient de cesse que de la franchir pour se serrer la main, se pardonner mutuellement les violences du passé et se promettre un avenir de paix. Bien sûr, aucune frontière n'a jamais été tracée de la sorte, pas plus, ni moins, dans les Balkans qu'ailleurs dans le monde. Les frontières sont le résultat d'un rapport de force, d'un équilibre nécessairement provisoire. Plus encore, toutes les revendications ou les prétentions cherchent à s'inscrire dans l'espace, à se territorialiser, en traçant une limite entre « nous » et « eux », les bons, les justes, les purs et les impurs.

La barricade et le *checkpoint* permettent de protéger un territoire que l'on entend préserver, mais aussi de délégitimer un pouvoir que l'on conteste, en soustrayant une portion de territoire à son autorité. Ces barricades peuvent ne tenir que le temps d'une soirée, d'une nuit ou d'une semaine de contestation, mais elles peuvent aussi s'inscrire durablement dans l'espace : les barricades de la « révolution des rondins » lancée par les Serbes de Krajina en août 1990 ont ainsi délimité pour cinq ans un espace qui n'a été réintégré à la Croatie qu'au prix de l'opération militaire « Tempête », en août 1995. Le tracé de nouvelles démarcations est souvent annonciateur de la guerre, et la guerre entérine, consolide ou détruit les nouvelles frontières.

Réduire la frontière à la seule dimension de la limite interétatique est insuffisant. Il existe bien des barrières qui n'ont pas ce statut mais qui segmentent l'espace, au point d'être parfois plus difficilement franchissables (au moins dans les esprits) que des frontières entre États - c'est le cas par exemple de la Ligne inter-entité en Bosnie-Herzégovine (IEBL) ou bien des frontières informelles qui divisent le nord du Kosovo du reste du pays. Au vrai, qu'est-ce qui définit la matérialité d'une frontière ? Qu'est-ce qui en fait la « réalité » ? Faut-il absolument qu'au trait tracé sur la carte s'ajoutent des dispositifs de surveillance sur le

terrain (postes frontières coupant les routes, éventuellement mur, clôture ou grillage, etc.) ? Certaines frontières qui n'avaient pas encore de réalité matérielle ont eu des conséquences dramatiques, comme celles des différents plans de paix envisagés en Bosnie-Herzégovine, car les belligérants essayèrent « d'atteindre » les lignes projetées par les uns et par les autres. La frontière esquissée, la frontière revendiquée, la frontière contestée peuvent de fait avoir un pouvoir performatif.

Enfin, dans la Yougoslavie, un paradoxe prévalait : alors que l'État assumait à partir de la Constitution de 1974 un caractère quasi-confédéral, une très grande centralisation prévalait à l'intérieur des entités fédérées (républiques ou provinces autonomes) : il n'existait aucun échelon intermédiaire entre la commune et l'entité fédérée, et cette absence de cadres régionaux peut d'ailleurs constituer encore aujourd'hui un handicap pour les États post-yougoslaves dans le cadre de leur intégration européenne, les rendant difficilement éligibles aux politiques régionales de développement. Ces frontières administratives, notamment les limites communales mais aussi les nouvelles frontières apparues depuis l'éclatement de l'ancienne Fédération, ont profondément contribué à réorganiser l'espace mais aussi à séparer voire à déplacer des populations. Il convient d'étudier tous les types de frontières : les frontières informelles et les frontières administratives, les frontières envisagées et les frontières inabouties.

## **1. L'art balkanique du *checkpoint***

Bloquer la route est une manière de manifester son désaccord ou sa révolte. Dans les Balkans, la barricade est rarement urbaine, elle coupe bien plus souvent une route en rase campagne. Même les revendications sociales prennent souvent cette forme : on peut régulièrement observer des grévistes d'usines en liquidation ou des agriculteurs mécontents bloquer des routes, expliquant qu'ils tiendront leur barrage tant qu'un émissaire officiel ne sera pas venu écouter leurs revendications. Bien souvent toutefois, le barrage permet de segmenter l'espace, de définir une zone qui échappe au contrôle des autorités dont l'on conteste la légitimité. Ainsi, dresser un barrage est une manière de préparer une sécession, un conflit, ou du moins d'en figurer la possibilité, la menace.

### a. Monténégro : les processions et « l'espace sacré de la patrie »

Les plus récents exemples viennent du Monténégro. En 2019, le Parti démocratique des socialistes (DPS), la formation du Président Milo Đukanović, est entré en conflit ouvert avec la puissante Église orthodoxe serbe. Dès le printemps, le congrès du parti annonçait sa volonté de « régler » la question religieuse et le Parlement adoptait fin décembre une loi sur la liberté religieuse<sup>39</sup>, faisant obligation aux différentes communautés religieuses de fournir les titres de propriété de l'ensemble de leurs biens, y compris ceux des lieux de culte, églises ou monastères... L'Église serbe, archi-dominante dans le pays malgré l'existence d'une petite Église orthodoxe monténégrine prétendant à l'autocéphalie mais ne jouissant d'aucune reconnaissance canonique<sup>40</sup>, y voyait une attaque directe et la volonté de séculariser des édifices lui appartenant depuis le Moyen Âge et pour lesquels elle ne pouvait bien sûr pas fournir de titres de propriété.

Immédiatement, l'Église a organisé d'immenses processions de protestations, dans les rues des villes mais aussi parfois entre des villes et des sanctuaires extra-urbain (comme le prestigieux monastère d'Ostrog, près de Nikšić), voire entre différentes villes, notamment dans le nord du pays<sup>41</sup>. L'anthropologie religieuse a bien montré comment les processions sont une manière de sanctifier mais aussi souvent de purifier ou de se réapproprier un territoire qui aurait été souillé par un péché collectif ou une occupation<sup>42</sup>. Allant au-delà des processions, certains partisans de l'Église entreprirent de couper les routes, comme celles menant à la commune d'Andrijevića : il s'agissait de montrer que cette ville, très majoritairement serbe, faisait symboliquement sécession d'un Monténégro dont les autorités politiques avaient pris une décision « impie ».

Le bras de fer n'a pas tourné à l'avantage du régime de Milo Đukanović : le DPS a perdu les élections législatives du 30 août 2020, mais le parti s'est bien vite lancé dans une stratégie de la tension contre le nouveau gouvernement de coalition qui l'excluait du pouvoir

---

<sup>39</sup> Tatar-Anđelić, Jasna, « Monténégro : une journée d'émeute contre la loi sur les religions », *Le Courrier des Balkans*, 27 décembre 2019.

<sup>40</sup> Les partisans de l'Église monténégrine considèrent que celle-ci aurait joui d'une autocéphalie *de facto* jusqu'au rattachement du pays au nouveau Royaume des Serbes, Croates et Slovènes en 1918, mais l'actuelle Église monténégrine, « restaurée » en 1993, ne compte qu'une poignée de prêtres, tout en étant exclue de la communion des autres Églises orthodoxes.

<sup>41</sup> Dérens, Jean-Arnault et Laurent Geslin, « Ces processions qui font trembler le régime de Milo Đukanović », *Religioscope*, 11 février 2020.

<sup>42</sup> Dupront, Alphonse, *Du sacré. Croisades et pèlerinages. Images et langages*, Paris, Gallimard, 1987.

pour la première fois depuis trois décennies... L'argumentaire des partisans de Milo Đukanović, refusant d'accepter la première alternance démocratique pacifique de l'histoire du pays, reposait sur quelques arguments : le gouvernement serait « cléro-fasciste » et à la solde de l'Église serbe et tenterait de détruire l'identité nationale monténégrine. Le combat parlementaire ne suffisant pas, le DPS a soutenu l'émergence d'un mouvement « citoyen » de « patriotes » se référant aux *Komiti*, les nationalistes monténégrins qui s'opposèrent au rattachement du pays au Royaume des Serbes, Croates et Slovènes en 1918. Les nouveaux *Komiti* organisèrent tout l'automne des rallies en voiture, drapeaux au vent, comme une réponse directe aux processions de l'Église serbe et une manière de se réapproprier symboliquement l'espace urbain et interurbain. Ils bloquèrent également certaines routes, comme la nationale reliant les deux principales villes du pays, Podgorica et Nikšić.

Les tensions ont culminé le 5 septembre 2021, lors de l'intronisation du nouveau métropolite du Monténégro et du littoral de l'Église orthodoxe serbe, Joanikije. Les « patriotes » monténégrins, ouvertement soutenus par le DPS et le Président Đukanović, avaient décidé d'empêcher la tenue de la cérémonie. L'histoire doit se lire au moins à trois niveaux : le prétexte religieux a été saisi par certains partisans du camp souverainiste monténégrin, et l'affaire a été utilisée par Milo Đukanović pour affaiblir le gouvernement du Monténégro, voire le faire chuter. Il semble bien que le Président ait fait le choix du pire, escomptant des violences pour se poser en ultime recours, espérant même, de manière peu réaliste, internationaliser la crise. C'était oublier que la communauté internationale considère que l'actuel gouvernement monténégrin, pour fragile qu'il soit, est issu d'élections parfaitement légitimes, et c'était aussi oublier son propre rôle de chef de l'État, garant des institutions et de la Constitution qui protège la liberté de culte.

Au-delà des querelles d'interprétations et des multiples polémiques suscitées par cette séquence, la méthode choisie par les opposants à l'intronisation mérite d'être analysée : dès samedi midi, les deux principales routes menant à Cetinje, celle qui vient de Budva et celle qui vient de Podgorica étaient bloquées par des barricades. Il s'agissait d'empêcher physiquement la venue à Cetinje du métropolite Joanikije, mais ce dernier est finalement arrivé en hélicoptère, en compagnie du nouveau patriarche serbe Porfirije. L'idée de couper les accès à la ville fait partie des fantasmes urbains de Cetinje : l'idée était déjà caressée par certains en 1999, durant les bombardements de l'Otan. Alors que l'État monténégrin n'arrivait pas à rompre ses liens avec Belgrade, il aurait mieux valu en revenir à un « petit

Monténégro », territorialement réduit à Cetinje et au cœur de la vieille principauté, le « Vieux Monténégro » (Stara Crna Gora).

L'un des arguments avancés par les patriotes était que « l'immense majorité » des habitants de Cetinje étaient hostiles à l'intronisation du patriarche serbe, ce qui est certainement exact. Or, si le siège métropolitain se trouve au monastère de Cetinje, la charge dépasse bien la ville : au nom de quoi les habitants de Cetinje auraient-il l'exorbitant privilège de pouvoir décider ce qui est bon pour l'ensemble des orthodoxes du Monténégro ? De plus, l'hypothétique « petite minorité » locale qui aurait été favorable à cette intronisation n'avait aucune opportunité de pouvoir faire entendre son dissensus. Isoler symboliquement la ville du reste du pays - les réseaux sociaux parlaient même du « territoire libre de Cetinje » - avait une dimension performative : toutes les personnes vivant dans le territoire ainsi délimités ne pouvaient plus que partager les mêmes oppositions, les mêmes convictions.

**En dressant des barricades ou des *checkpoints* pour soutenir des revendications politiques ou identitaires, on fait disparaître le nécessaire espace du dialogue démocratique, puisque l'on trace une frontière irréductible entre « eux » et « nous ». Au Monténégro, c'est la pérennité de ce petit État composite qui s'en trouve mise en danger.**

#### **b. La « révolution des rondins » et les barrages de Slavonie**

En vérité, couper la route est souvent le premier acte menant à la guerre. C'est même comme cela que l'on peut considérer qu'a débuté l'éclatement violent de la Yougoslavie. Le 17 août 1990, alors que la saison touristique battait son plein en Croatie, des barricades apparurent sur les routes de la Lika et du Kordun, dans l'Est du pays, peuplé très majoritairement par des Serbes. L'opération visait à soustraire ces régions à l'autorité de Zagreb, qui s'engageait dans la voie d'une sécession que les Serbes contestaient, à la fois sur le plan symbolique et matériel, et d'empêcher l'accès à la police croate ou à tout autre service de l'État. L'action locale possédait également une visée stratégique, isolant la Dalmatie de la Croatie centrale, ce qui amena beaucoup de touristes à écourter leurs vacances... Le territoire délimité par les fameux rondins fut érigé en Région autonome serbe (*Srpska Autonomna Oblast*, SAO), puis en « République serbe de Krajina » (*Republika Srpska Krajina*).

Ailleurs en Croatie, notamment en Slavonie, une telle soustraction symbolique d'une partie du territoire national fut beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, parce que les communautés croates ou serbes étaient souvent imbriquées les unes dans les autres – sans oublier les importantes communautés minoritaires, telles que les Hongrois de Baranja, les Ukrainiens ou les Ruthènes de Syrmie et de la Slavonie orientale. Beaucoup de Serbes, enfin, vivaient dans les villes (Osijek, Vukovar, mais aussi Zagreb ou Rijeka), c'est-à-dire des espaces naturellement multiculturels. En 1991, les régions de Krajina abritaient moins du tiers des 600 000 Serbes de Croatie : proclamer l'autonomie de ces régions ne « résolvait » donc pas la question serbe - cela ne répondait pas au fait que, majoritairement, ces Serbes de Croatie ne voulaient pas vivre dans une Croatie indépendante, mais cela transformait un problème politique en problème territorial. Selon la Constitution yougoslave de 1974, le droit de la Croatie à faire sécession de la Yougoslavie était parfaitement recevable, tout comme le droit des Serbes de Croatie à vouloir rester en Yougoslavie. Alors qu'aucune solution de compromis ne semblait envisageable pour résoudre ces aspirations contradictoires, la territorialisation des enjeux ne pouvait conduire qu'à la guerre.

C'est ce qu'avait parfaitement compris Josip Reihl-Kir (1955-1991), l'un des héros des guerres yougoslaves. Issu d'une famille allemande de Daruvar, en Slavonie occidentale, ses parents s'étaient engagés dans la lutte des partisans durant la Seconde Guerre mondiale, ce qui leur permit de rester en Yougoslavie après 1945. Économiste, Josip Reihl-Kir devient chef de la police croate d'Osijek après les élections libres de 1990. Durant tout le printemps et l'été 1991, inlassablement, il négocia le démantèlement des barrages que les nationalistes serbes ou croates tentaient de dresser. En juin 1991, il déclarait encore devant le Conseil municipal d'Osijek : « *Tant que je serai chef de la police d'Osijek et de Baranja, il n'y aura pas de guerre entre Croates et Serbes dans la région* ». Quelques jours plus tard, le 1er juillet, il était abattu par un extrémiste croate, Antun Gudelj, alors qu'il négociait le démantèlement d'une barricade érigée à Tenja, un faubourg d'Osijek. Personne n'a pris sa relève, la région s'est hérissée de *checkpoints* et a vite sombré dans la guerre.

### **c. Au Kosovo, un secteur nord irrédent**

Le secteur serbe du nord du Kosovo demeure isolé du reste du pays et les flambées de violence y sont récurrentes. Des échauffourées éclatèrent par exemple le 27 juillet 2011, quand des activistes serbes investirent et incendièrent le poste frontière de Jarinje, principal

passage entre la Serbie et le nord du Kosovo<sup>43</sup>. La raison de la colère tenait à l'introduction d'accises et de taxes douanières par les autorités du Kosovo : cela heurtait le credo serbe niant l'existence de l'État kosovar et cela remettait en cause les juteuses affaires réalisées par les mafieux serbes, en lien du reste avec leurs partenaires albanais, comme le trafic de carburant qui avait justement pu se développer en raison de la défiscalisation en vigueur au Kosovo<sup>44</sup>. Incendier les postes frontière de Jarinje et de Brnjak est une pratique récurrente (les baraques de Brnjak avaient notamment été détruites le 18 février 2008, au lendemain de la proclamation d'indépendance du Kosovo) dont la signification symbolique est évidente, les nationalistes refusant l'existence de frontières entre le Kosovo et « le reste de la Serbie ».

Dès le 28 juillet 2011, tout le nord du Kosovo se couvrit donc de barricades. Les principales, devenues de véritables fortifications, ont tenu près de 18 mois, jusqu'en décembre 2012 avec la conclusion d'un accord entre Belgrade et Pristina sur des « frontières intégrées »<sup>45</sup>. Les trois principales barricades bloquaient l'entrée dans le secteur nord au niveau de Zvečan et l'accès au poste frontière de Jarinje, la troisième coupant la route qui relie Zvečan à Zubin Potok peu avant le village, majoritairement albanais, de Çabër / Čabra. Durant cette période, le passage par les ponts sur l'Ibar, reliant les quartiers albanais et les quartiers serbes de Mitrovica était également impossible. Les deux ponts connaissent pourtant des destins souvent différents : le pont principal, théâtre d'affrontements récurrents dans les années 2000 est un point de passage hautement symbolique, c'est vers lui qu'ont longtemps convergé les manifestations, albanaise et serbe, venant d'un côté et de l'autre de la rivière. À ce titre, il a très souvent été fermé, tandis que le pont secondaire, plus discret, au niveau de Bošnjačka Mahala, lui, resté ouvert pour répondre aux indispensables besoins d'échange.

### **Le nord du Kosovo, ou les enclaves en poupées russes**

Présentée comme un « secteur serbe », le nord du Kosovo a toujours été une complexe marquerie de communautés enclavées les unes dans les autres. Les exemples les plus fameux se trouvent en ville, au nord de l'Ibar, devenu frontière entre les deux communes de

<sup>43</sup> « Kosovo : le poste de Jarinje incendié par des hooligans serbes », *Le Courrier des Balkans*, 27 juillet 2011.

<sup>44</sup> L'essence destinée au Kosovo était détaxée à Belgrade, ce qui permettait de la revendre à un prix exceptionnellement bas dans le nord du Kosovo, mais aussi dans le reste du territoire, où cette essence serbe était importée par des hommes d'affaires albanais, généralement liés au Parti démocratique du Kosovo (PDK), le parti d'Hashim Thaçi.

<sup>45</sup> Bertinchamps, Philippe, « Serbie-Kosovo : ambiance tendue pour l'ouverture des premiers « points de passage », *Le Courrier des Balkans*, 10 décembre 2012.

Mitrovicë (au sud) et Severna-Mitrovica (Mitrovica-Nord). Dans le nord, donc, l'on trouve l'important quartier de Bošnjčka Mahala, zone multiculturelle sur la rive nord de l'Ibar, mais surtout devenue depuis 1999 zone de trafic, zone tampon et zone d'interaction entre acteurs albanais et serbes. La Bošnjčka Mahala est une sorte de plaque sensible de la ville, un véritable sismographe des tensions qui la traversent. Pour leur part, les trois grandes tours qui se dressent également sur la rive nord de l'Ibar étaient de véritables poupées russes, puisqu'elles étaient majoritairement habitées par des Albanais, mais que l'on y trouvait aussi quelques foyers serbes - ces derniers étaient donc enclavés dans des immeubles albanais enclavés dans la zone serbe... D'autres rues résidentielles de Mitrovica-nord conservent néanmoins jusqu'à aujourd'hui une multiethnicité apaisée et régulée par les relations traditionnelles du bon voisinage (*komšiluk*)<sup>46</sup>.

Le village bosniaque de Rvatska, près de Leposavić, connaît aussi une situation apaisée et entretient de bonnes relations avec les villages serbes voisins. La position de ce village, sur l'une des principales « routes parallèles » l'a peut-être paradoxalement servi : les habitants de Rvatska sont impliqués de longue date dans les échanges, légaux ou non, entre Kosovo et Serbie. La contrebande de village et le statut « neutre » de la « communauté tierce » (ni albanaise ni serbe) assurent la tranquillité et la prospérité des habitants de Rvatska.

Il n'en va pas de même pour les habitants des trois villages albanais de la commune de Leposavić, Ceranja / Cerraja, Šaljska Bistrica / Bistricë e Shalës et Košutovo / Koshtovë. Ces villages ont été incendiés et pillés en 1999, leurs habitants sont revenus après la guerre, mais se trouvent dans une situation particulièrement critique, malgré les moyens financiers alloués par des donations internationales qui ont permis la reconstruction matérielle des villages. En effet, la seule route d'accès passe par le secteur serbe du nord, où les quelque 200 habitants des villages ne sont pas les bienvenus, seule une piste conduit directement au secteur sud du Kosovo en passant par la montagne. La survie de ces villages paraît donc hautement compromise, et ils peuvent à tout même devenir les « victimes collatérales » d'une nouvelle poussée de tension dans le nord. Les habitants affirment pourtant leur volonté de ne pas quitter leurs foyers ni leurs villages<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Cattaruzza, Amaël et Jean-Arnault Dérens, Créer une frontière dans le postconflit : le cas du Nord-Kosovo et de Mitrovica », *Hérodote*, 2015/3 (n° 158), pp. 58 à 75.

<sup>47</sup> Entretiens menés dans ces villages, avril 2021.



Durant cette crise de 2011, le secteur nord est donc resté coupé du reste du Kosovo : la police ne pouvait pas y pénétrer, et même les militaires de la Kfor évitaient d'y patrouiller. La zone a donc vécu durant plus d'un an sans même avoir une police de la circulation. Seuls les hommes, en civil, de la police serbe assuraient une fonction de contrôle social. Alors que les frontières étaient fermées, des « routes alternatives » n'ont pas tardé à se développer. Au vrai, ces routes, permettant de passer du Kosovo en Serbie sans emprunter les voies principales sur lesquelles se trouvent des postes de contrôle, ont toujours été utilisées par la population locale, habituée à percevoir l'espace Kosovo-Serbie comme un espace ouvert. Dans la commune de Leposavić, notamment, beaucoup d'enfants sont scolarisés dans la ville de Raška, côté serbe de la frontière. La plus ancienne de ces routes passe par le village de Rvatska et débouche sur la route nationale Novi Pazar-Raška : une voiture de la police serbe avait pris position à cet endroit, pour contrôler les identités des voyageurs, sans bien sûr qu'il ne s'agisse plus d'un contrôle frontalier. La crise a valu à cette petite route de village, mal entretenue, d'être alors élargie et asphaltée. Une autre route, plus importante, fut ouverte en direction du parc national de Kopaonik. Il s'agissait d'un « macadam », une piste non asphaltée mais suffisamment large pour permettre le passage des camions.

Grâce à ces « routes alternatives », la crise de 2011 a permis au Nord du Kosovo de modifier provisoirement son positionnement géographique : tandis que les barricades coupaient, au moins en théorie, les communications avec le sud majoritairement albanais, les frontières étaient abolies entre le nord et la Serbie. Seuls demeuraient les points de fixation des postes de Jarinje et de Brnjak, par lesquels plus personne ne passait, mais où se trouvaient des policiers et des douaniers kosovars et des militaires de la Kfor, confinés dans un poste ayant perdu toutes ses fonctions frontalières.

En septembre 2021, une crise d'allure similaire a éclaté, provoquée par la décision du gouvernement de Pristina d'interdire l'accès au Kosovo aux véhicules portant une plaque d'immatriculation serbe, au nom des mesures de « réciprocité »<sup>48</sup>, Belgrade n'acceptant pas le passage des véhicules possédant une plaque « RKS » (*cf. infra* « Petite géopolitique des plaques d'immatriculation »). Le même scénario s'est reproduit, les mêmes barricades ont été dressées aux mêmes endroits, mais la crise n'a duré qu'une dizaine de jours, tandis que de nombreux témoignages confirment que beaucoup de Serbes ne se sont rendus sur les

---

<sup>48</sup> « Kosovo : Belgrade et Pristina trouvent enfin un accord sur les plaques d'immatriculation », *Le Courrier des Balkans*, 30 septembre 2021.

barricades que sous la contrainte, notamment les employés des administrations serbes au Kosovo. C'est peut-être en raison de cette faible mobilisation populaire que Belgrade a dû surjouer la démonstration de force, en envoyant des blindés parader aux abords de la frontière, des avions de chasse la survoler<sup>49</sup>... En tout cas, le nord a encore une fois démontré sa fonction de pion, dont il est aisé pour Belgrade de couper les accès dans le cadre d'un bras de fer à Pristina.

Il existe toutefois un énorme paradoxe serbe du Kosovo. Selon les données démographiques, certes imprécises mais assez stables, 30 à 40 000 Serbes, tout au plus, vivent dans le secteur nord, quand ils sont 60 à 70 000 à vivre au sud du pays. Réduire la question serbe du Kosovo au secteur nord n'entraîne donc en rien son règlement. C'est pourtant en ce sens que vont toutes les politiques suivies depuis 1999, tant par Pristina que par Belgrade et la communauté internationale. Pourquoi ? À l'évidence, parce que cela semblait « plus simple » aux trois principaux acteurs :

- Pour les nationalistes de Pristina, il est plus avantageux de focaliser le discours sur le nord « contrôlé par Belgrade », qu'il faudrait réintégrer, de gré ou de force, au Kosovo, plutôt que de s'engager réellement dans l'intégration des Serbes du Sud, qui ont pourtant manifesté à diverses reprises leur désir d'intégration dans les institutions du Kosovo, pour peu que leur identité et leurs droits soient respectés.
- Pour Belgrade, de manière symétrique, il est plus aisé de concentrer des moyens financiers et de contrôler politiquement ce secteur nord, contigu à la Serbie, dans l'objectif d'en faire une zone autonome, voire de préparer son éventuel rattachement.
- Pour la « communauté internationale » et notamment la Kfor, il est souvent apparu plus commode de concentrer les moyens de défense sur le secteur nord, dont les accès sont relativement aisés à contrôler, au contraire des enclaves réparties à travers tout le sud. De la sorte, on a contribué à faire du nord, et singulièrement du pont sur l'Ibar, un enjeu et un théâtre symbolique des tensions traversant le Kosovo<sup>50</sup>.
- Dernier acteur, enfin, et pas des moindres : les réseaux criminels, tant albanais que serbes, avaient tout intérêt au maintien de la zone de non droit représentée par le nord.

---

<sup>49</sup> Les développements de cette crise sont donnés dans le dossier du Courrier des Balkans : « Nord du Kosovo : une zone toujours sous haute tension ».

<sup>50</sup> Goffin, Benoît, « Mitrovica, un pont qui sépare », *Regard sur l'est*, 2020.

Belgrade réclame la création d'une Communauté des communes serbes du Kosovo (*Zajednica srpskih opština*, ZSO), dont le principe a été accepté à Bruxelles en 2015 par le Kosovo<sup>51</sup>. Cette Communauté réunirait les communes de Kosovska Mitrovica-Nord, Zubin Potok, Leposavić, Zvečan, Štrpce, Klokot-Vrbovac, Gračanica, Novo Brdo, Ranilug et Parteš, c'est-à-dire les quatre communes du nord et celles des enclaves, notamment dans la région du Kosovsko Pomoravlje / Anamorava. Elle ne présenterait donc pas de continuité territoriale, ce qui n'empêche pas ce projet d'être l'objet de vives critiques du côté albanais, beaucoup voulant y voir le prélude à la formation d'une « Republika Srpska du Kosovo », d'une confédéralisation du petit pays, voire d'une sécession des zones serbes.

### **Du bon usage des plaques d'immatriculation**

Les Balkaniques sont un peuple d'automobilistes. Tous les sacrifices financiers, notamment de lourds crédits, sont envisageables pour avoir un véhicule susceptible d'attirer le respect et l'attention, même s'il s'agit d'une occasion ramenée d'Europe occidentale par un cousin... Oui, mais encore faut-il pouvoir circuler, et certaines plaques d'immatriculation ne « passent » pas partout : au début des années 2000, il était ainsi déconseillé à un porteur d'une plaque NK (Nikšić) au Monténégro de se rendre à Dubrovnik, les appelés de Nikšić ayant joué un rôle funeste dans le siège de la ville. À l'inverse, dans cette même ville de Dubrovnik, les plaques CT (Cetinje) étaient fort bien vues pour des raisons exactement opposées. Les plaques BG (Belgrade) sont bien sûr restées longtemps déconseillées à Pristina, mais leur présence ne pose plus guère de problèmes depuis près d'une décennie, signe incontestable d'une normalisation réelle des relations entre Kosovo et Serbie, bien au-delà des positions officielles et des discours politiques. Pour les véhicules portant une plaque macédonienne, circuler en Grèce a longtemps pu être source de tracasseries à cause de la querelle du nom entre les deux voisins.

Certaines immatriculations sont réputées passe-partout dans l'espace post-yougoslave, comme les plaques NP de Novi Pazar, une ville peuplée de Bosniaques. Ces dernières sont bien perçues en Serbie et dans les trois pays voisins (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro). De même, les plaques VR (Vranje) passent très bien dans tout le Kosovo, car elles n'indiquent

---

<sup>51</sup> Hyseni Kelmendi, Violeta, « Association des communes serbes : vers une « Republika Srpska » du Kosovo ? », *Le Courrier des Balkans*, 3 septembre 2015.

pas l'appartenance nationale du propriétaire, qui peut aussi bien être Serbe qu'Albanais (de Preševo)... Les plaques SK (Skopje), voire KU (Kumanovo), ont la même réputation d'ambivalence, alors que l'on supposera spontanément que le conducteur d'une voiture immatriculée TE (Tetovo) est Albanais. De ce point de vue, on peut s'étonner du choix monténégrin de doter d'une immatriculation toutes les communes du pays, y compris les petites communes nouvelles à forte identité ethnique, comme Tuzi (TZ), où vivent des Albanais, ou Petjnica (PT), où habitent des Bosniaques.

Les tutelles internationales ont été amenées à gérer la conception de nouvelles plaques en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Dans le premier pays, dès 1998, des plaques « neutres » ont été imposées : non seulement, elles n'indiquent plus la commune d'origine, remplacée par une séquence trois chiffres-une lettre-trois chiffres (du type 111A111), mais l'on a même veillé à n'employer que des lettres communes aux alphabets cyrillique et latin (comme le A, le E, le U, le T, etc.).

Au Kosovo, la situation est longtemps restée confuse. Les plaques communales serbes (PR pour Pristina, PZ pour Prizren, KM pour Kosovska Mitrovica, etc.) ont disparu, sauf dans les enclaves serbes, où elles sont longtemps restées d'usage. On peut encore en voir dans le secteur nord. Ailleurs, sept immatriculations régionales (01 pour Pristina, 02 pour Mitrovica, 03 pour Peja, 04 pour Prizren, 05 pour Ferizaj, 06 pour Gjilan, 07 pour Gjakovë) ont été créées et sont aussi, en théorie « ethniquement neutres ». Le problème venait de leur non-reconnaissance par la Serbie, et la situation s'est encore compliquée après 2008 et la proclamation d'indépendance, quand a été ajoutée la mention « RKS » (pour « République de Kosovo »).

Aux postes frontières de Jarinje ou de Merdare, dans le nord du pays à majorité serbe, on pouvait donc voir de nombreux automobilistes démonter leur plaque du Kosovo pour la remplacer par une plaque « serbe », avec une immatriculation ancienne du Kosovo (PR, PZ, KM, etc.). La frontière se voyait donc dotée d'une fonction nouvelle et assez rare : celle d'être le lieu d'un changement légal d'identité administrative. Pour éviter les usurpations d'identité, les plaques démontées étaient du reste laissées à la bonne garde de la police serbe, seule habilitée à reconnaître et valider la double identification des véhicules. La crise de 2021 a rappelé l'aberration de cette situation.

Il va de soi que de « mauvaises plaques » provoquent encore plus de problème sur une frontière informelle, un barrage, que sur une frontière régulière. Il était ainsi quasiment inimaginable qu'un véhicule immatriculé au Kosovo s'engage dans le nord du Kosovo dans les périodes de tension des deux dernières décennies. Malgré la normalisation en cours, une « mauvaise » plaque (comme un « mauvais » passeport) vaudront toujours des contrôles renforcés à leur détenteur sur de nombreuses frontières légales. On l'a vu avec les contrôles sanitaires liés à l'épidémie de Covid-19, par exemple pour pénétrer Croatie en venant de Bosnie-Herzégovine. De même, des témoignages nombreux et récents confirment des pratiques de corruption systématisées à l'encontre des titulaires d'un passeport kosovar sur les frontières serbes, avec un « droit de passage » officieux de dix euros par personne<sup>52</sup>...

#### **d. Entre le nord du Kosovo et la Vallée de Preševo, impossible échange ?**

En 2018 et 2020, un vieux serpent de mer est revenu hanter le débat sur le « statut final » du Kosovo, celui d'un éventuel échange de territoire, qui aurait fondamentalement supposé que le secteur nord du Kosovo revienne à la Serbie, qui aurait cédé en contrepartie à son ancienne province une partie de la Vallée de Preševo, dont la population est majoritairement albanaise. Les deux communes concernées - Bujanovac, qui compte aujourd'hui à peu près 43 000 habitants, dont un peu moins de 50% d'Albanais, et Preševo, qui en compte 90% pour 34 000 habitants<sup>53</sup> - ont été laissées à l'écart du Kosovo en 1945 pour des raisons essentiellement stratégique, la vallée représentant le débouché naturel de la Serbie vers Skopje et Thessalonique. L'autoroute n'a été achevée qu'à la fin des années 2010, mais un important axe ferroviaire traverse la vallée. La troisième petite commune associée aux discussions sur la vallée, Medveđa, se trouve au nord de Vranje, et ne compte plus qu'une minorité albanaise (environ 10% de ses 7000 habitants) et ne présente guère d'intérêt stratégique.

Durant toute l'époque de la Yougoslavie socialiste, les Albanais de la Vallée n'ont cessé de se tourner toujours plus vers le Kosovo : quand l'université de Pristina a ouvert en 1969, c'est là que les jeunes du coin allaient étudier. Aujourd'hui, des hommes politiques et

<sup>52</sup> « Deset evra 'bakšiša' : Kako srpski graničari iznuđuju mito od Albanaca », Deutsche Welle, 27 août 2021.

<sup>53</sup> Seules des estimations sur la base d'anciens recensements peuvent être données, les Albanais ayant boycotté le dernier en 2011. Le prochain recensement en Serbie doit avoir lieu en 2022.

de nombreuses personnalités kosovares de premier plan sont originaires de Preševo, comme Rexhep Ismajli, l'actuel président de l'Académie kosovare des arts et des sciences. Dans les années 1990, les habitants de la Vallée ont vécu, de manière schizophrénique avec un pied dans chaque système : les mosquées dépendaient de la Communauté islamique du Kosovo, certains clubs sportifs jouaient dans les ligues serbes et d'autres dans les ligues « parallèles » du Kosovo. Les jeunes faisaient leurs études secondaires dans le système scolaire serbe avant, le plus souvent, de rejoindre les universités « parallèles » du Kosovo. La guérilla de l'Armée de libération de Preševo, Medveđa et Bujanovac (*Ushtria Çlirimtare për Preshevë, Medvegjë dhe Bujanoc*, UÇPMB), apparue en 2000, revendiquait officiellement « des droits égaux » pour les Albanais de la Vallée, et a signé les accords de Končulj (20 mai 2001), qui ne prévoyaient, outre sa démilitarisation et une amnistie pour les anciens combattants, qu'un cadre assez flou de développement économique. Toutefois, l'hypothèse d'un rattachement au Kosovo serait toujours largement plébiscitée par la population albanaise locale. Sauf que Belgrade n'a jamais envisagé cette possibilité, avant tout pour les raisons stratégiques évoquées *supra*.

Par contre, l'idée d'un partage du Kosovo a une vieille histoire en Serbie. Elle a, pour la première fois, été publiquement évoquée par l'écrivain Dobrica Ćosić, chantre du nationalisme serbe, au début des années 1990. Devenu Président fédéral de la Yougoslavie en 1992-1993, il précisa sa pensée : un partage nord-ouest / sud-est, laissant 60% du territoire aux Albanais, 40% aux Serbes, avec le contrôle de l'axe Mitrovica-Pristina-Skopje. Face à la croissance démographique albanaise et à la montée des revendications, il s'agissait, dans sa vision, de « *se couper un bras* » pour sauver ce qui pouvait l'être, garder au moins « *un bout de Kosovo* » à la Serbie. Un plan plus sophistiqué, rédigé par « un groupe d'intellectuels serbes » anonymes - mais réputés proches de Dobrica Ćosić a été publié en 1993 dans la revue italienne de géopolitique *Limes*<sup>54</sup>. Dans ces mêmes années 1990, Milovan Radovnović, alors directeur de la Faculté de géographie de Belgrade, élaborait un plan visant à préserver à la Serbie les richesses économiques du Kosovo (mines de Trepča, centrale d'Obilić, etc.). L'architecte Branislav Krstić, lui, élaborait un modèle plus complexe, admettant plusieurs variantes, visant à concilier les « droits historiques » des Serbes et les réalités démographiques. Le président de l'Académie serbe des sciences et des arts, Aleksandar Despić, soutint aussi l'option du partage. Enfin, durant la guerre de 1999, l'historien Dušan

---

<sup>54</sup> « Progetto serbo di spartizione del Kosovo », *Limes*, (2-3), 1993.

Bataković élaborait un schéma complexe de cantonisation, inspirée du modèle adopté en Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'entité croato-bosniaque, qui aurait donné une large autonomie aux cantons albanais, mais dans le cadre du maintien de la souveraineté serbe<sup>55</sup>.

Tous ces projets tournaient autour de l'idée que la création d'une entité autonome du Kosovo avait été une « erreur » commise par les communistes après 1945, que la bataille démographique était irrémédiablement perdue et que la Serbie devait donc « *faire la part du feu* » en essayant de sauver quelque chose du Kosovo. Après la guerre de 1999, l'Église orthodoxe serbe, conseillée par Dušan Bataković, revendiqua un statut d'extra-territorialité pour ses grands monastères : la patriarchie de Peć, le monastère de Visoki Dečani ou celui des Saints-Archanges de Prizren se trouvent en effet dans des zones qui, selon ces scénarios de partage, seraient revenues aux Albanais.

Le Président serbe Vučić a publiquement relancé l'idée d'une solution territoriale, le terme utilisé étant celui d'une « redéfinition des frontières » (*razgraničenje*), lors du Sommet d'Alpbach, en Autriche, à la fin août 2018. Depuis début de l'été, les spéculations allaient bon train<sup>56</sup> et il est vite apparu que son homologue kosovar, Hashim Thaçi, était son partenaire stratégique sur ce dossier. Bientôt, les médias des deux pays ont spéculé sur les rencontres secrètes entre les deux hommes alors que les équipes de négociation bilatérales à Bruxelles, les gouvernements et les Parlements des deux pays se retrouvaient sur la touche. Au Kosovo, la perspective d'un tel accord était largement rejetée, aussi bien par la Ligue démocratique du Kosovo (LDK)<sup>57</sup> et l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK) de Ramush Haradinaj (alors Premier ministre) que par Vetëvendosje (opposition). En Serbie, les membres de l'Église orthodoxe qui s'y opposaient<sup>58</sup> faisaient l'objet de vives attaques de la part du pouvoir et des médias qui lui sont proches. Les critiques serbes soulignaient qu'un éventuel accord aurait mis en danger non seulement les lieux sacrés orthodoxes du Kosovo, mais aussi les enclaves du sud du territoire, où vivent toujours la majorité des Serbes.

---

<sup>55</sup> Roux, Michel, « Controverses sur les frontières du Kosovo », *Balkanologie*, VII/2, 2003, pp. 183-197.

<sup>56</sup> « Dialogue Kosovo-Serbie : un échange de territoires comme 'accord final' ? », *Le Courrier des Balkans*, 23 juillet 2018.

<sup>57</sup> Au sein de la LDK, seul le maire de Gnjilane/Gjilan, Lutfi Haziri, est un partisan de longue date d'un échange territorial. Lire notre entretien en annexe.

<sup>58</sup> Cette fronde interne à l'Église était notamment menée par l'évêque du Kosovo Teodosije, par l'higoumène Sava du monastère de Visoki Dečani, ainsi que par feu le métropolite Amfilohije du Monténégro. Les deux premiers expliquaient que le Président Vučić voulait rendre impossible toute perspective de vie commune entre les Albanais et les Serbes, le troisième qu'il voulait brader la « terre sacrée » du Kosovo.

L'hypothèse d'un *deal*, immédiatement soutenue par l'administration américaine, et notamment par l'ambassadeur américain à Berlin, Richard Grenell, nommé émissaire spécial du président Trump, a pris de court l'Union européenne - qui s'en est officiellement tenue à la ligne minimaliste qu'elle ne s'opposerait à un accord approuvé par toutes les parties - et divisé ses États membres. L'Allemagne, notamment, est partie vent debout contre ce projet, en soulignant les risques d'une remise en cause de toutes les frontières des Balkans, notamment en Bosnie-Herzégovine, voire en Macédoine du Nord. Ancien conseiller du Président Thaçi, Ardian Arifaj, assure néanmoins qu'aucun pays européen n'avait mis de « *feu rouge* » à ce projet, même pas Berlin<sup>59</sup>.

Le projet d'échange mis sur la table était limité, concernant essentiellement une rétrocession du nord du Kosovo à la Serbie, qui aurait reconnu le Kosovo, jamais Belgrade n'ayant confirmé l'hypothèse d'un « échange » contre tout ou partie de la Vallée de Preševo. Les innombrables spéculations qui ont agité Albanais, Serbes et experts internationaux sur la nature du *deal* territorial ne reposaient donc pas sur grand chose de concret. On a pourtant beaucoup glosé pour savoir si la zone septentrionale rétrocédée à la Serbie allait ou non inclure Mitrovica-Nord, une partie ou la totalité lac de retenue de Gazivoda, ou encore si la nouvelle frontière du Kosovo inclurait une partie de la commune de Bujanovac ou seulement celle de Preševo, si elle s'arrêterait à l'autoroute et à la voie ferrée qui traverse la Vallée, etc.

Un point mérite l'attention : afin de parvenir à un accord régional, Belgrade a cherché à impliquer Tirana dans cette négociation controversée. C'est une vieille idée : dès 2011, Ivica Dačić, alors ministre serbe de l'Intérieur<sup>60</sup>, expliquait que « *la question frontalière [devait] être discutée avec Tirana* ». Le Président Vučić, lui, a expliqué qu'il était prêt « *à faire la paix avec les Albanais* », confortant l'idée d'un accord « ethnique » entre les deux principaux peuples des Balkans, permettant de redéfinir tous les équilibres régionaux, et invalidant la confiance de ceux qui voulaient croire qu'un accord sur le Kosovo n'aurait pas eu valeur de « précédent » régional<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Lire notre entretien en annexe.

<sup>60</sup> Ivica Dačić a ensuite été durant longtemps ministre des Affaires étrangères. Aujourd'hui, il est président du Parlement et dirige toujours le Parti socialiste de Serbie (SPS), la formation fondée par Slobodan Milošević, allié du gouvernement tant à l'époque des démocrates (2004-2012), que depuis l'arrivée du Parti progressiste serbe (SNS).

<sup>61</sup> Beqiri, Shkumbin, « Corriger les frontières entre le Kosovo et la Serbie, une idée d'un autre temps », *Le Courrier des Balkans*, 15 novembre 2018.



L'inculpation du Président Hashim Thaçi a remis ce scénario, au moins provisoirement. L'annonce a « fuité » le 24 juin 2020, trois jours avant un sommet à Washington avec la Serbie annoncé comme crucial. Reporté, sans sa participation, au 4 septembre, ce rendez-vous fut l'occasion pour Donald Trump de faire signer un traité de « normalisation économique », aussi maigre que flou, entre Belgrade et Pristina et d'y inclure un curieux volet proche-oriental<sup>62</sup>. On peut toutefois parier gros que cette « bonne idée » resurgira encore dans les prochaines années. Les justifications avancées méritent que l'on s'y arrête : il se serait agi de parvenir à une solution « durable », voire « finale » au différend entre Belgrade et Pristina. Rappelons que le dialogue mené (poussivement) depuis 2011 sous l'égide de l'Union européenne est supposé régler des « questions techniques », sans inférer sur le « statut final » du territoire. Parallèlement, il a souvent été répété, et encore dernièrement par Angela Merkel, lors de sa visite d'adieu dans les Balkans, en septembre 2021, que l'intégration européenne du Kosovo et de la Serbie supposera que ce « statut final » soit défini - en clair, que Belgrade reconnaisse l'indépendance de son ancienne province<sup>63</sup>.

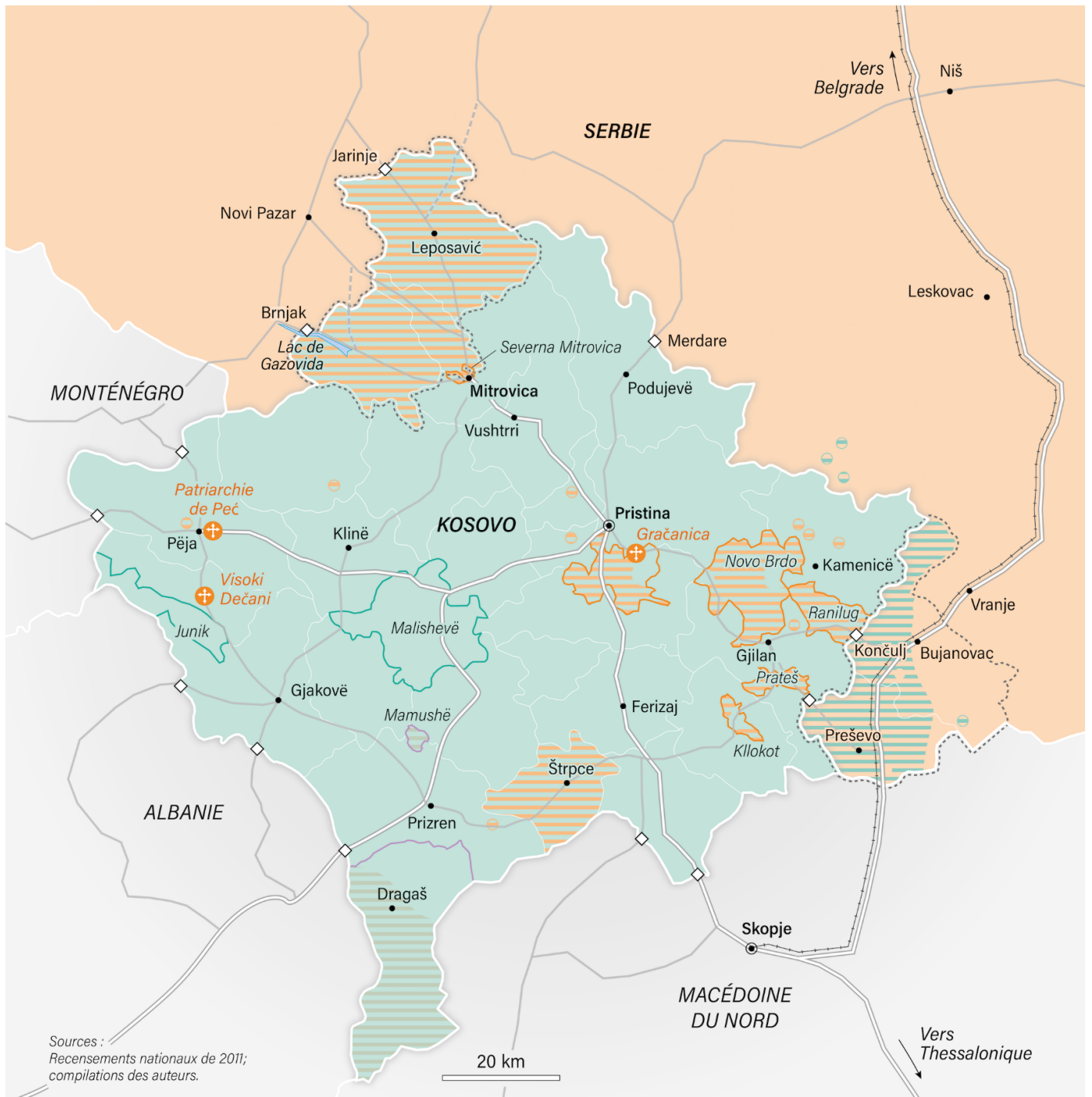
L'empressement à vouloir trouver un accord basé sur une « correction des frontières » ne manque pas de surprendre, au moment même où l'intégration européenne de la région marquait le pas. L'idée de faire passer à la Serbie la « pilule amère » de la reconnaissance du Kosovo en échange de la « carotte » de l'intégration était donc abandonnée. Cet empressement à trouver un « accord final » basé sur un *deal* territorial, supposé être avantageux pour les deux parties, ne s'inscrivait donc pas dans la logique du processus de rapprochement européen de la région, mais au contraire dans le contexte d'un abandon, ou du moins, d'un éloignement de cette perspective : alors que la perspective européenne s'éloignait, avec ses exigences de démocratisation, il s'agissait de « bricoler » un nouveau cadre « acceptable ».

---













<sup>62</sup> Chastand, Jean-Baptiste, « Pour Donald Trump, le chemin d'un accord entre Belgrade et Pristina passe par Jérusalem », *Le Monde*, 5 septembre 2020.

<sup>63</sup> Dérens, Jean-Arnault et Laurent Geslin, « Angela Merkel s'en va, quelle politique allemande dans les Balkans ? », *Le Courrier des Balkans*, 24 septembre 2021.

**Carte 4. Le Kosovo et la « correction des frontières »**



Sources :  
Recensements nationaux de 2011;  
compilations des auteurs.

- |  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  Population albanaise majoritaire |  Commune créé à partir de 2000 albanaise |  Principaux monastères orthodoxes |  Potentiel échange de territoires |
|  Population serbe majoritaire     |  serbe                                   |  Autoroute                        |  Route parallèle                  |
|  Autre communauté majoritaire     |  Autre communauté majoritaire            |  Voie ferrée                      |  Poste frontière                  |

Au vrai, rien ne justifiait l'empressement de certains à vouloir trouver à toute force une solution « définitive » en 2018-2019. Le *statu quo* qui prévaut depuis deux décennies n'a certes rien de bon, mais un *statu quo* fragile, qui ne compromet pas l'avenir, n'est-il pas préférable à un mauvais accord, susceptible de faire basculer l'ensemble de la région dans un processus à l'issue plus qu'incertaine ? Les aspirations concrètes des Kosovars tournent autour de deux points : la levée du régime des visas européens et l'admission de leur pays aux Nations unies et dans toutes les institutions et organisations internationales. Le premier point dépend exclusivement d'une décision des États membres de l'UE et n'a aucun lien avec un éventuel accord avec la Serbie. Quant au second, des solutions pratiques peuvent être trouvées : l'émissaire européen en charge du dialogue, le Slovaque Miroslav Lajčák a ainsi évoqué le « modèle allemand » - entendre celui des deux Allemagnes durant la Guerre froide, quand la République démocratique et la République fédérale étaient l'une et l'autre membres des Nations unies, sans pour autant s'être jamais reconnues mutuellement. Il est peut-être temps de trouver une solution pratique au problème sans attendre le Godot d'une reconnaissance du Kosovo par la Serbie.

**Au Kosovo, la question serbe n'est pas une question territoriale, mais une question démocratique. En acceptant de la territorialiser, c'est le champ de la démocratie que l'on réduit, en ne laissant plus aucun espace aux « autres minorités » (non-serbes, non-albanaises, telles que les Roms, les Bosniaques ou les Gorani). Et tout accord basé sur une « redéfinition des frontières » ou un échange de territoires ne fera guère que... déplacer les frontières du problème.**

## **2. Impossible décentralisation ?**

Le fait est que la région demeure étrangement rétive à toute idée de décentralisation administrative : la création d'échelons administratifs intermédiaires repose moins sur des idées de dynamique économique ou de rapprochement des services publics, que sur des bases ethniques pouvant alimenter des prétentions séparatistes ou irrédentistes. Au sein de la Yougoslavie socialiste (*cf. supra* « Les frontières de la Yougoslavie socialiste »), il n'existait pas d'échelon administratif intermédiaire entre la république fédérée (ou la province autonome) et la commune. Les critères ethno-nationaux ont donc prévalu dans la définition des frontières intérieures. Certes, la délimitation des communes devait répondre à des

objectifs de viabilité économique (réunissant généralement un centre urbain et une aire rurale), mais l'évolution des frontières communales, du temps de la Yougoslavie socialiste comme depuis sa chute, montre que celles-ci peuvent même servir d'instruments d'ingénierie ethnique.

#### **a. Les frontières communales comme instrument d'ingénierie ethno-politique**

Le modèle communal yougoslave était celui de vastes entités, regroupant un centre urbain et plusieurs villages et hameaux alentour sur un territoire parfois très étendu. En 1981, la Yougoslavie comptait seulement un demi-millier de communes, huit fois moins (4000) que dans l'immédiat après-guerre. Les grandes villes (Belgrade, Sarajevo, Skopje, Zagreb) étaient divisées en plusieurs « municipalités » (qui correspondent *grosso modo* à des arrondissements dans le modèle français). La maille moyenne des communes yougoslaves couvrait 500 km<sup>2</sup> (cinq fois la taille de Paris) pour 45 000 habitants, mais certaines allaient bien au-delà : celle de Podgorica (à l'époque Titograd) et de Nikšić comptaient parmi les plus étendues de l'ancienne Fédération, s'étendent respectivement sur 1399 et 2065 km<sup>2</sup>. Les centres communaux devaient offrir l'ensemble des services administratifs, culturels, éducatifs et hospitaliers nécessaires aux citoyens.

À l'époque socialiste, on veillait à ce que chaque commune, même les moins peuplées, dispose d'une spécialisation industrielle, parfois liée à ses ressources naturelles (le bois, par exemple, pour certaines petites communes de Bosnie-Herzégovine ou du Monténégro), mais aussi à ce qu'elle bénéficie d'une desserte correcte de transports (au moins une bonne route d'accès, une gare routière, plus rarement ferroviaire). Les critères qui ont présidé à la formation des communes étaient donc autant géographiques, qu'économiques et démographiques. L'échelon communal a montré toute son importance dans les guerres de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, d'autant que c'est au niveau communal qu'était organisée la Défense territoriale (*Teritorijalna Odbrana*, TO) et ses stocks d'armes et de munitions. La prise de contrôle de l'administration communale par les partis nationalistes a été le prélude au rattachement de certaines communes aux « régions autonomes », puis aux « républiques serbes » sécessionnistes.

Lors des élections municipales de 1990, les trois nouveaux partis nationalistes de Bosnie-Herzégovine – le Parti de l'action démocratique (SDA), le Parti démocratique serbe (SDS) et la Communauté démocratique croate (HDZ) se présentaient en coalition afin de battre les anciens communistes du Parti social-démocrate (SDP), qui ne parvinrent guère à sauver que la commune de Tuzla et un arrondissement de Sarajevo. Bien sûr, l'alliance des trois nationalismes ne tarda guère à voler en éclats, le contrôle de la mairie revenant au parti arrivé en tête. Ainsi, le SDA bosniaque l'emporta dans 43 communes, le SDS dans 38, le HDZ dans 23, les autres partis (dont le SDP) dans six. Cette carte politique correspond très largement à la carte ethnique que dessina un an plus tard le recensement de 1991, et elle demeure largement identique trente ans plus tard, malgré les épreuves de la guerre et du nettoyage ethnique. Seules quelques communes où le SDA l'emportait en 1990 appartiennent aujourd'hui à la Republika Srpska, l'entité serbe du pays, comme Prijedor ou Sanski Most, quelques communes où le SDS dominait sont aujourd'hui rattachées au Canton 10 de la Fédération, comme Drvar et Grahovo. De menus « ajustements » sont également intervenus entre nationalistes bosniaques et croates en Bosnie centrale, région où les combats furent particulièrement violents.

Ce constat ne doit pas amener à « relativiser » le nettoyage ethnique mais à en mieux comprendre la nature : dans la plupart des cas, il s'est agi de réduire drastiquement, voire d'éliminer, les communautés minoritaires dans un territoire donné, même quand la première des communautés n'y disposait que d'une assez faible majorité relative. Le contrôle du pouvoir local est donc un outil essentiel d'ingénierie ethnique, que celle-ci se développe dans un contexte de guerre comme de paix.

En Bosnie-Herzégovine, la séparation entre les deux entités créées par les accords de Dayton, la Republika Srpska et la Fédération n'a cependant pas toujours respecté les limites communales, elle traverse au contraire de nombreuses municipalités. On a donc vu des communes se « dédoubler » : à côté de Foča, aujourd'hui en RS, est apparue la commune de Foča-Ustikolina en Fédération à côté de Doboj, également en RS, celle de Doboj-Est, en Fédération. C'est surtout dans l'autre sens que les créations ont été nombreuses, avec la création en RS des communes de Drvar-Est, Mostar-Est et Sarajevo-Est (où ont même vu le jour des communes d'arrondissement : Stari-Grad-Est et Ilidža-Est). Pour le reste, le principe de communes multiculturelles est maintenu, même s'il s'agit souvent d'une illusion : bien souvent, quand ils ont pu recouvrer les biens dont ils avaient été spoliés durant la guerre, les

réfugiés se sont empressés de les revendre. Le « retour » des déplacés est donc bien loin d'avoir effacé les conséquences du nettoyage ethnique.

C'est probablement au Kosovo que le nombre de communes a connu le plus de variations. Après le rattachement de Leposavić, leur nombre a été réduit à 22 en 1981, avec la suppression des communes de Zubin Potok, Štrpce/Shtërpce, Novo Brdo/Novobërdë, Orlane et Zjum. Il s'agit de communes périphériques montagnardes et peu peuplées, dépourvues de centre-ville, mais qui possèdent des spécificités communautaires ou confessionnelles bien marquées : la population de Zubin Potok est presque entièrement serbe tout comme l'était celle du village d'Orlane, désormais rattaché à la commune de Podujevo, les communes de Štrpce et Novo Brdo sont mixtes avec un léger avantage aux Serbes sur les Albanais, celle de Zjum est majoritairement peuplée d'Albanais catholiques. Dans les années 1980, au contraire, le nombre des communes remonte à 31 en 1991 : Zubin Potok, Štrpce et Novo Brdo retrouvent leur statut communal, tandis que sont créées les communes de Zvečan, à population majoritairement serbe dans la banlieue industrielle de Mitrovica, et celles d'Obilić/Obiliq et de Kosovo Polje/Fushë Kosovë, dans les faubourgs de Pristina : la population de la première est majoritairement rom, la seconde compte une forte minorité serbe. Enfin, la commune de Dragaš est scindée en deux : Gora, majoritairement peuplée de Gorani (Slaves musulmans) et Opolje, albanaise. Seules deux des nouvelles communes sont majoritairement albanaises : Mališevo/Malishevë et Štimlje/Shtime.

Alors que la revendication albanaise d'érection du Kosovo au statut de république ne cessait de croître depuis les manifestations de 1981, on créa ou on restaura cinq communes majoritairement serbes, une commune goran, une commune rom. Ces créations relèvent d'une stratégie d'ingénierie ethnique, avec un double objectif : créer des communes non-albanaïses revient à démentir le discours voulant que le Kosovo soit « *très majoritairement albanais* », et ces administrations communales doivent aussi fonctionner comme des structures conservatoires, protégeant les communautés minoritaires, leur garantissant notamment des emplois dans l'administration. Il s'agissait donc bien d'essayer de freiner le départ des Serbes vers la Serbie, voire de les inciter à revenir au Kosovo. La commune de Mališevo / Malishevë, entièrement albanaise, fut supprimée dans les années 1990.

De nouvelles modifications de la carte communale sont intervenues après l'instauration du protectorat international en 1999, avec la fusion, dès 2000, des communes de

Gora et d'Opolje, réformant l'ancienne commune de Dragaš / Dragash. Dans le même temps, la commune de Mališevo / Malishevë, supprimée dans les années 1990, était restaurée. Au nom de la décentralisation administrative, cinq nouvelles communes furent créées dans les années 2000. Deux sont majoritairement albanaises (Han i Elezit et Junik), deux serbes (Gračanica et Parteš), tandis que la cinquième, Mamusha, est principalement peuplée par la minorité turque. Le plan Ahtisaari, prélude à l'indépendance proclamée en 2008, a enfin porté le nombre de communes serbes à dix, afin de mieux intégrer cette communauté, avec la création des communes de Mitrovica-Nord, Ranilug et Klokot. Les petites communes de la région Pomoravlje/Anamorava sont très peu peuplées : 1700 habitants pour Parteš, 2500 pour Klokot, 5800 pour Ranilug, selon les estimations.

Les arguments sont toujours les mêmes : la création d'une commune permettrait de retenir une population minoritaire tentée par l'exil, avec la création d'emplois administratifs, un sentiment de sécurité, une plus grande visibilité pour cette communauté et sa langue, etc. Dans le même temps, ces créations communales contribuent à séparer les communautés, à entériner les résultats des déplacements de population, bref, à ethniciser le territoire. Ainsi, en devenant citoyens de la commune de Gračanica, enclave toute proche de Pristina, les Serbes chassés en 1999 écartent toute possibilité d'un retour dans la capitale.

En Macédoine du Nord, la carte communale a également beaucoup fluctué depuis l'indépendance. En 1991, la nouvelle Constitution entendait affirmer le caractère souverain de l'État macédonien, accroissant la sujétion des municipalités au pouvoir central, en les privant de nombres de leurs compétences antérieures (éducation, santé, sécurité sociale, culture, etc.). En 1996 est donc adopté un découpage faisant passer de 34 à 123 le nombre des municipalités, ce qui ne fut pas sans conséquence pour la communauté albanaise. Relevant principalement par le passé de quatre municipalités (Tetovo, Gostivar, Skopje et Kumanovo), la population albanaise se retrouvait éclatée entre une vingtaine de petites entités : dans douze d'entre elles, les Albanais représentaient plus de 95 % de la population ; dans cinq, leur pourcentage se situait entre 75 % et 95 % ; enfin, dans huit autres, entre 50 % et 75 %<sup>64</sup>. Pour les représentants albanais, la démarche du gouvernement macédonien visait donc à réduire l'unité géographique des Albanais à l'ouest du pays. La réforme du découpage des circonscriptions électorales, impulsée dans le même temps, confortait cette interprétation :

---

<sup>64</sup> Ragaru, Nadège, « Maillage communal, frontières et nation. Les imaginaires, enjeux et pratiques de la décentralisation en Macédoine », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol. 36, 2005, N°3.

alors qu'à l'est de la Macédoine, le découpage épousait étroitement les frontières des unités administratives, dans l'ouest du pays, des efforts avaient été déployés pour qu'aucune voix macédonienne ne soit perdue et pour limiter le nombre des députés albanais susceptibles d'être élus.

Les affrontements de 2001 entre la guérilla albanaise de l'Armée de libération nationale (UÇK-M) et les forces de sécurité macédoniennes, puis la signature des Accords de paix d'Ohrid, allaient de nouveau entraîner un bouleversement des limites communales. Pour répondre à l'exigence albanaise de décentralisation, les sociaux-démocrates du SDMS et leur partenaire de coalition albanais de l'Union démocratique pour l'intégration (BDI) annonçait en 2004 être parvenus à un compromis pour ramener de 123 à 80 le nombre des municipalités du pays. En vertu d'une disposition des accords d'Ohrid, qui stipulait que toute langue parlée par plus de 20 % des habitants d'une municipalité devenait seconde langue officielle après le macédonien, la capitale Skopje, à laquelle furent rattachées les deux petites communes de Saraj et Kondovo à majorité albanaise, devint bilingue. À Struga, l'incorporation des villages environnants accorda une majorité de 65 % aux Albanais. Enfin, à Kičevo, la perspective d'un changement des frontières municipales fut reportée à 2008, date à laquelle quatre municipalités périphériques ont été agrégées, faisant symboliquement passer le pourcentage des Albanais au-dessus de la barre des 50 %.

Le projet de loi sur le découpage municipal fut adopté par le Parlement le 11 août 2004, celui sur le financement des municipalités le 14, mais l'opposition nationaliste du VMRO-DPMNE, ainsi que de larges franges de la société macédonienne se mobilisèrent contre ce découpage qu'ils estimaient être un premier pas en vue d'une future sécession des régions à majorité albanaise. À l'initiative du Congrès mondial macédonien (*Svetskiot makedonski kongres*), une ONG nationaliste, 180 545 signatures furent collectées pour organiser un référendum<sup>65</sup>. Ce dernier eut finalement lieu le 7 novembre dans un climat politique tendu : pendant la campagne, les partis au pouvoir et les représentants de la communauté internationale dénoncèrent les risques d'un enlisement des réformes en cas de vote en faveur du retour au découpage de 1996. Finalement, seuls 26,58 % des électeurs se rendirent aux urnes : le référendum échoua et la réforme territoriale fut validée. Quatre

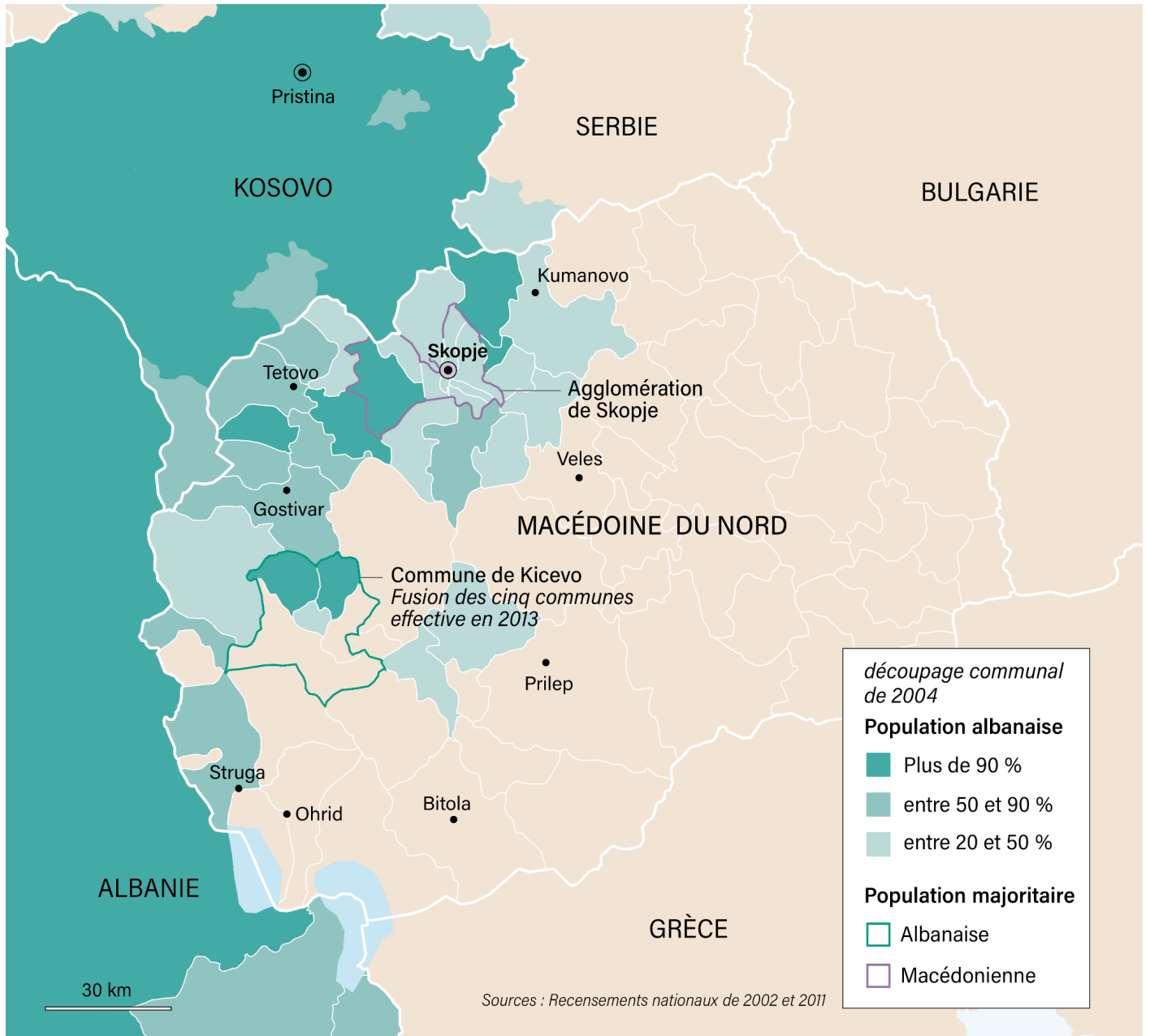
---

<sup>65</sup> Dérens, Jean-Arnault, « Référendum à hauts risques », *RFI*, 6 novembre 2004.



communes supplémentaires avaient été ajoutées (Centar Župa, Zelenikovo, Lozovo et Zrnovci) lors de l'adoption de la loi du 11 août, portant leur nombre final à 84.

**Carte 5. Les communes de Macédoine du Nord et la population albanaise**



Au terme de ces changements communaux, les Albanais de Macédoine purent donc se féliciter de quelques victoires à Skopje, Kičevo et Struga, mais l'émiettement des zones à forte concentration albanaise, observable depuis 1996, ne disparut pas totalement. Une frange de la municipalité de Gostivar, jusqu'alors à dominante albanaise, fut par exemple incorporée

à celle de Mavrovo, en vue d'éviter une trop forte concentration du peuplement albanais. À Skopje, le travail d'ingénierie territoriale n'a pas été moins intense : avec l'extension de la commune de Čair vers le centre de la ville, la rivière du Vardar apparaît de plus en plus comme une limite départageant les zones à majorité albanaise (au nord) et à majorité slave (au sud). Mais le quartier de l'université et celui de la tour de la télévision nationale, pourtant situés au nord du Vardar, sont restés partie intégrante de la municipalité de Centar.

### **Des communes non fonctionnelles : Gusinje, Petnjica et Lipkovo**

Le Monténégro a vu la création de trois nouvelles communes dans les années 2010, alors que sa carte communale était restée stable durant des décennies. Sont ainsi apparues les communes de Petnjica, en 2013, par détachement de celle de Berane ; de Gusinje, en 2014, par détachement de celle de Plav ; de Tuzi, en 2018, par détachement de celle de Podgorica. Les communes de Petnjica et de Tuzi présentent une dimension ethnique affirmée, bosniaque dans le premier cas, albanaise dans le second, l'érection de la bourgade de Tuzi, coincée entre les faubourgs de Podgorica, le lac de Scuttari et la frontière albanaise était du reste une vieille revendication des partis albanais du Monténégro. La population de Gusinje est, quant à elle, composite, avec environ 50% de Bosniaques et 40 d'Albanais.

Ces créations communales relèvent d'une gestion clientéliste du pouvoir, visant à assurer le soutien des minorités et des petites formations les représentant au Parti démocratique des socialistes (DPS), alors même que les nouvelles communes de Petnjica (5482 habitants en 2019) et de Gusinje (4027 habitants), enclavées dans les montagnes, ne présentent aucun critère de viabilité, même s'il existe des communes plus anciennes et encore moins peuplées, comme Šavnik ou Plužine. Seule la commune de Tuzi, avec ses 12 096 habitants, peut jouer un rôle de centre urbain de référence pour les populations albanaises vivant au nord du lac de Scuttari.

En Macédoine du Nord, la commune de Lipkovo / Likova, totalement enclavée dans les montagnes de la Skopska Crna Gora, comptait 27 000 habitants en 2002, principalement albanais. Les services offerts par la commune, en termes d'éducation ou de santé, demeurent très limités, les habitants se tournant traditionnellement vers Kumanovo ou Skopje. Prévus par la réforme administrative de 1994, la commune a été inaugurée en 1996. Sa création visait

en fait à détacher de gros villages albanais de la ville de Kumanovo, afin de conserver une majorité macédonienne dans cette commune, et de donner aux Albanais locaux une auto-administration communale s'apparentant fort à un bannissement dans la montagne...

### **b. Pas d'échelon entre l'État et la commune**

Parmi tous les États successeurs de l'ancienne Yougoslavie, seule la Croatie s'est dotée d'une structure territoriale aux compétences élargies : les *županije*, les comtés, ont été créés sur le modèle des départements français par la nouvelle Constitution de 1990, qui préparait l'accession du pays à l'indépendance. Au nombre de 21, ces comtés disposent d'une assemblée élue, qui désigne le *župan* (le chef de l'exécutif), et d'une direction composée de sept à treize membres, les *dožupani*. Tout comme les départements français, afin de limiter le développement des identités régionales, les comtés ne reprennent que rarement le nom ou les frontières des anciennes provinces. La Slavonie est ainsi divisée en plusieurs comtés (Virovitica-Podravina, Požega-Slavonie, Brod-Posavina, Osijek-Baranja), tout comme la Dalmatie (Šibenik-Knin, Zadar, Split-Dalmatie, Dubrovnik-Neretva), tandis que les zones de dense peuplement serbe de Krajina, Kordun et Lika sont partagées entre plusieurs comtés (Lika, Šibenik-Knin, Zadar). Seuls les comtés de Međimurje et surtout d'Istrie correspondent à peu près à des territoires dotés d'une forte identité. C'est d'ailleurs en Istrie que s'est développée un fort courant régionaliste, incarné par la Diète démocratique d'Istrie (*Istarski demokratski Sabor / Dieta democratica istriana*, IDS/DDI), qui dirige le comté depuis sa création. Ce mouvement, orienté au centre-gauche, revendique le bilinguisme croate-italien, promeut une identité régionale inclusive (notamment à l'égard des minorités serbes, roms ou slovènes) et s'est opposé au nationalisme croate du HDZ. Durant les années de guerre, l'idée d'une sécession de l'Istrie suivie d'un rattachement à la Slovénie a même agité quelques esprits... Par contre, les mouvements régionalistes de Dalmatie et de Slavonie, qui défendaient aussi une vision inclusive et s'opposaient à l'exclusivisme du nationalisme croate, ont disparu dans les années 1990<sup>66</sup>.

Aucun autre pays de la région ne possède d'échelon territorial intermédiaire. En Serbie, l'*okrug* (district) est une structure administrative comparable aux régions statistiques

---

<sup>66</sup> Une Alliance démocratique croate de Slavonie et Baranya (HDSSB), créée en 2006 par Branimir Glavaš après son exclusion du HDZ, pèse toujours d'un certain poids électoral, mais il s'agit d'un parti nationaliste croate disposant d'une implantation régionale, pas d'un parti régionaliste.

de Macédoine du Nord, sans assemblée élue, sans budget autonome et sans réelles compétences. Cette extrême centralisation des États rend du reste difficile leur éligibilité aux politiques régionales dans le contexte de l'intégration européenne.

### **Voïvodine, l'autonomie disparue**

Du temps de la Yougoslavie, la province autonome de Voïvodine (21 500 km<sup>2</sup> et environ deux millions d'habitants) était, au nord de la Serbie, l'*alter ego* du Kosovo : les deux provinces jouissaient des mêmes droits et prérogatives. Elles perdirent, du reste, toutes deux leur autonomie en 1989. Créée par réunion des fragments de trois régions historiques - le Banat, partagé avec la Roumanie, la Bačka, partagée avec la Hongrie, et la Syrmie, partagée avec la Croatie - la Voïvodine est de longue date un pot-pourri de populations, de langues et de confession. Outre les Serbes, elle abrite une forte communauté hongroise (environ 20% de sa population totale), tandis qu'une forte communauté allemande, vivait sur son territoire avant de se voir massivement expulsée de Yougoslavie après 1945<sup>67</sup>. Les anciens villages allemands ont ensuite accueilli des colons venus des régions pauvres d'Herzégovine ou du Monténégro. Ils cohabitent avec d'autres communautés bien implantées localement, comme les Ruthènes (venus d'Ukraine), les Tchèques, les Slovaques, les Roumains, etc. La province possède six langues officielles (serbo-croate, croato-serbe, hongrois, slovaque, roumain et ruthènes) et on considère qu'une trentaine de communautés nationales y vivraient.

Depuis la « révolution anti bureaucratique » de 1988 et la réduction de l'autonomie l'année suivante, la spécificité de la Voïvodine se réduit néanmoins comme peau de chagrin. D'une part, les équilibres démographiques ont été bouleversés par le départ de nombreux Croates ou Hongrois : le phénomène, amorcé dans les années 1990 pour des raisons politiques et économiques, s'est accéléré depuis l'intégration européenne de ces deux pays. En conséquence, la part des Serbes est passée d'un peu plus de 50% en 1991 à 70% de la population totale. Enfin, l'autonomie n'a jamais été restaurée tandis que la Voïvodine perdait son aura de région libérale et contestataire. Dernier bastion du Parti démocratique (DS) jusqu'en 2016, elle est dirigée depuis par le Parti progressiste serbe (SNS)

---

<sup>67</sup> Dérens, Jean-Arnault, Laurent Geslin et Simon Rico, « La mémoire oubliée des Allemands du Danube », *Mediapart*, 12 août 2017.

d'Aleksandar Vučić, en coalition avec l'Alliance des Hongrois de Voïvodine (*Vajdasági Magyar Szövetség*, ou *Savez vojvođanskih Mađara*, SVM), elle-même très liée au Fidesz de Hongrie<sup>68</sup>. L'ancienne province frondeuse est donc devenue un terrain d'expérimentation de l'alliance entre les partisans d'Aleksandar Vučić et ceux de Viktor Orbán.

En réalité, alors que les défenseurs de l'autonomie et d'une identité « voïvodininne », théoriquement défendue par la Ligue des sociaux-démocrates de Voïvodine (LSV) de Nenad Čanak, semblent plus marginalisés que jamais, on assiste à un double phénomène de « normalisation » de la Voïvodine, qui devient une partie de la Serbie commun, mais en même temps de véritable intégration de la minorité hongroise. Les Hongrois de Voïvodine disposent du droit de vote pour les élections hongroises et bénéficient de nombreuses subventions de Budapest. Belgrade n'y trouve rien à redire, le SNS voyant même un gage de stabilité dans une forme étonnante de cogestion binationale de la province.

**Alors qu'il n'existe souvent pas d'échelon territorial intermédiaire entre l'État et la commune, celle-ci se trouve placée au cœur des stratégies d'ingénierie ethnique. Les importantes modifications qui ont affecté la carte des communes depuis l'éclatement de la Yougoslavie traduisent beaucoup moins la volonté de parvenir à une organisation territoriale plus efficace, ou plus proche des citoyens, que de redéfinir les équilibres ethniques dans les différents États successeurs, souvent en marginalisant les populations minoritaires.**

### **c. Incertaines limites fédérales**

Les confins entre les différentes républiques fédérées n'ont jamais été bornés du temps de la Yougoslavie socialiste. Ces dernières ont donc accédé à l'indépendance avec des frontières incertaines, ce qui n'a pas manqué de créer de dangereuses tensions, mais parfois aussi des situations cocasses. Si les conflits autour de la baie de Piran et de la péninsule de Prevlaka ne rentrent pas dans cette catégorie, car l'appartenance de la commune de Piran à la Slovénie ou de la Prevlaka à la Croatie sont incontestables (*cf. supra*), il n'en va pas de même des multiples litiges frontaliers terrestres entre Slovénie et Croatie, notamment dans la région du Pomurje, où la ligne frontalière passe à travers les villages, coupant même souvent des

---

<sup>68</sup> Lire à ce propos la partie IV. 3. d : « Passeports et naturalisations : des armes (géo-)politiques ».

jardins et des propriétés ! L'arbitrage international de juin 2017, toujours contesté par Zagreb, a dû se baser sur des documents cadastraux extrêmement complexes, et Ljubljana estime par exemple que 28 villages slovènes auraient été amputés<sup>69</sup>.

Ces incertitudes cadastrales expliquent aussi la situation qui prévaut sur le cours du Danube, entre Croatie et Serbie. La frontière n'ayant pas été définie entre les deux républiques, le dilemme est le suivant : la frontière doit-elle suivre les délimitations du cadastre de 1878 (position défendue par Zagreb), ou bien le cours actuel du Danube, dont le lit a naturellement évolué, comme le soutient Belgrade ? Depuis le début des années 2000, une commission intergouvernementale planche sur le sujet, mais aucun compromis n'a encore été trouvé. Cette incertitude a permis à un libertarien tchèque, Vit Jedlička, de proclamer le 13 avril 2015 un État fantoche, le Liberland, sur les sept km<sup>2</sup> d'un îlot contesté entre les deux États (ce territoire se réduisant sensiblement en période de crue du fleuve) : il s'agirait, selon lui, d'une *terra nullius*, sur laquelle le droit international lui permettrait de proclamer un nouvel État. Les Croates considèrent en effet la parcelle comme serbe, alors que la Serbie la considère croate, puisque située à l'ouest du Danube. Bénéficiant d'un fort engouement médiatique durant quelques années, ce dernier semble cependant avoir disparu dans les profondeurs, sinon du Danube, du moins d'Internet. Un autre micro-État, Enclava, avait aussi été proclamé par un touriste polonais de passage sur une zone de 100 m<sup>2</sup> entre Slovaquie et Croatie, mais avec moins encore de succès<sup>70</sup>.

Les semblables incertitudes entourant les frontières du Kosovo ont eu des conséquences bien plus dangereuses. Dans l'une de ses dernières contributions scientifiques, le géographe Michel Roux appelait ainsi à éviter « d'essentialiser » ce territoire, soulignant combien ses actuelles frontières résultaient d'un complexe « bricolage territorial ». Il évoquait ainsi « *le mode communiste de gestion du fait national, expérimenté plus longuement en Union soviétique, qui consistait à territorialiser des groupes ethno-nationaux (mais approximativement, en insistant aussi sur les vertus de la mixité), ce qui aboutit parfois à conforter ou même à susciter des nationalismes* », citant l'exemple des républiques soviétiques d'Asie centrale<sup>71</sup>. Un premier accord était intervenu dès 1992 entre la Serbie

---

<sup>69</sup> Nonne, Charles, « Entre la Slovaquie et la Croatie, une frontière ubuesque et des propriétés divisées », *Le Courrier des Balkans*, 22 février 2018.

<sup>70</sup> Marković, Vladimir, « Liberland, Enclava : l'utopie des micro-Etats et le capitalisme sauvage », *Le Courrier des Balkans*, 26 mai 2015.

<sup>71</sup> Roux, Michel, « Controverses sur les frontières du Kosovo », *Balkanologie*, VII, n°2, 2003, pp. 183-197.

(incluant le Kosovo) et la Macédoine, qui a été essentiellement confirmée après 2008 et la proclamation d'indépendance du Kosovo, aussitôt reconnue par Skopje. Par contre, le tracé de la frontière est resté longtemps incertain entre le Kosovo et le Monténégro, alors que celui-ci devait théoriquement être fixé par la Constitution yougoslave de 1974.

Au terme de longues négociations, et alors que l'Union européenne conditionnait la libéralisation des visas avec Pristina au règlement de cette dispute frontalière, la ratification d'un accord par le Parlement du Kosovo n'est finalement intervenu que le 21 mars 2018, alors que les députés du mouvement Vetëvendosje, à l'époque dans l'opposition, noyaient le bâtiment sous les gaz lacrymogènes. Pour ces derniers, il était inconcevable de céder des morceaux du territoire national, en l'occurrence 8200 hectares de forêts et pâturages dans les montagnes<sup>72</sup>. Les villageois des environs du canyon de la Rugova, qui voyaient la frontière se rapprocher, ont également pu compter sur le soutien de l'ancien Premier ministre Ramush Haradinaj et de son parti, l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK), dont la région est le fief électoral. Au-delà du nationalisme agité par les uns et les autres, tout changement de frontière était enfin susceptible d'affecter les routes empruntées par les contrebandiers entre les deux pays. Selon une enquête de l'hebdomadaire monténégrin *Monitor*, sept chemins illégaux, où transitaient notamment de la drogue et des cigarettes, se dirigeaient vers le Monténégro depuis le Kosovo en 2014<sup>73</sup>.

Nulle doute que les réseaux criminels ont su depuis s'adapter à cette légère correction frontalière, alors même que le Kosovo n'a toujours pas obtenu la libéralisation des visas européens. Pristina s'est pourtant acquittée des 95 exigences requises par le feuille de route de Bruxelles, dont l'obligation d'un accord sur la délimitation de la frontière avec le Monténégro, mais plusieurs États membres, et en premier lieu la France, estiment que « *toutes les conditions ne sont pas remplies* », notamment en matière d'État de droit, « *où les évolutions positives sont trop récentes pour endiguer efficacement les phénomènes de corruption* »<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Kajošević, Samir, « Entre le Kosovo et le Monténégro, une frontière mouvante », *Le Courrier des Balkans*, 7 septembre 2015.

<sup>73</sup> Softić, Tufik, « Trafics au Monténégro : une frontière en trous de gruyère », *Le Courrier des Balkans*, 25 septembre 2014.

<sup>74</sup> <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190410179.html>

Le Kosovo a donc, théoriquement des frontières définies avec trois de ses quatre voisins : les frontières avec l'Albanie sont celles retenues par les commissions d'arbitrage des années 1920, avec la Macédoine du Nord, le tracé de la frontière a été confirmé par accord bilatéral en 2010, et l'accord avec le Monténégro a donc été confirmé : seule demeure incertaine la frontière avec la Serbie, qui n'a jamais fait l'objet d'une définition rigoureuse.

### **Entre Kosovo et Serbie, une frontière « dense »**

La frontière entre le Kosovo et la Serbie n'a jamais été bornée, d'autant qu'il ne s'agissait, du temps de la Yougoslavie, que d'une limite administrative à l'intérieur de la République de Serbie. Lors de la signature des accords techniques de Kumanovo, le 9 juin 1999, qui mirent fin aux bombardements de l'Otan, prévoyant le déploiement de la Kfor, il fallut toutefois délimiter dans l'urgence le territoire à l'intérieur duquel les hommes de la mission de l'Alliance atlantique avaient liberté de se déplacer. De même, une zone d'exclusion de cinq kilomètres fut définie autour des frontières, à l'intérieur de la Serbie, dans laquelle Belgrade ne pouvait envoyer ses forces de sécurité. C'est dans cette bande des cinq kilomètres que se développa, en 2000, la guérilla albanaise de l'Armée de libération de Preševo, Bujanovac et Medveđa (UÇPMB) : elle y jouissait d'une intouchable zone de repli. Naturellement, la délimitation exacte de cette zone des cinq kilomètres fut diversement appréciée du côté albanais et du côté serbe, notamment au niveau de la commune de Bujanovac, très proche du Kosovo (villages de Končulj et Veliki Trnovac).

Même dans les zones qui ne furent pas touchées par la guérilla, la vie quotidienne des populations fut affectée par ces limites : dans les communes de Raška mais aussi de Kuršumljija, les bois ou les pâturages se trouvaient fréquemment d'un côté et de l'autre de la « ligne administrative » séparant la Serbie et le Kosovo, ou du moins dans la zone d'exclusion des cinq kilomètres, considérée comme une zone de non-droit, paradis des trafics et des contrebandiers.

Cette situation a perduré dans certains secteurs particuliers de la frontière. Ainsi, entre les communes de Kamenica (Kosovo) et Bujanovac (Serbie), un véritable *no man's land* s'est formé du fait d'incertitude de délimitation : la zone figure sur le cadastre de Kamenica mais elle est interdite d'accès à la Kfor, tandis que la police serbe y patrouille. Durant deux



décennies, des casinos ont profité de l'aubaine pour s'installer dans cette zone hors de toute taxe et tout régime fiscal. Ce n'est qu'au début de l'année 2021 qu'une action résolue a été lancée par le gouvernement Kurti pour réduire cet état de non-droit<sup>75</sup>.

**Les frontières entre les entités fédérées - républiques ou provinces - de l'ancienne Yougoslavie n'avaient pas fait l'objet d'une définition précise, et ces incertitudes ont souvent été utilisées par les États successeurs comme prétexte à de nouvelles revendications ou comme instrument de déstabilisation des États voisins. La définition précise de frontières unanimement acceptées est donc une condition impérative à une véritable stabilisation de la région.**

#### **d. La Bosnie-Herzégovine, des plans de paix à la troisième entité**

En Bosnie-Herzégovine, les plans successifs de l'ONU et de la Communauté européenne (CEE) visant à éviter la guerre, puis à tenter d'y mettre fin, ont toujours reposé sur un partage du territoire sur des bases communautaires. L'accord proposé en janvier 1993 par le délégué de l'ONU Cyrus Vance et par le représentant de la CEE David Owen impliquait la division de la Bosnie-Herzégovine en dix régions semi-autonomes, à majorité bosniaques, croates ou serbes<sup>76</sup>. Contrairement aux objectifs qu'il poursuivait, celui-ci eut pour conséquence une intensification des combats, chaque partie cherchant à conquérir des territoires avant de faire avaliser ses conquêtes durant les négociations. C'est ainsi que les affrontements se généralisèrent au printemps 1993 entre l'Armée bosniaque (Armija BiH) et les forces du Conseil de défense croate (HVO), ces dernières intimant aux hommes fidèles à Sarajevo de se retirer des territoires définis par le plan comme des « provinces croates », ce qui conduisit notamment à l'encerclement de l'armée bosniaque dans la partie orientale de Mostar<sup>77</sup>.

Abandonnant la formule précédente qui préservait en théorie l'unité du pays, le plan Owen-Stoltenberg de juin 1993<sup>78</sup> prévoyait le découpage de la Bosnie-Herzégovine en trois

<sup>75</sup> Entretien avec Qendron Kastrati, le maire de Kamenica, en avril 2021.

<sup>76</sup> Dizdarević, Svebor, « Les irrecevables postulats du plan Owen-Vance », *Le Monde diplomatique*, mai 1993.

<sup>77</sup> Bougarel, Xavier, *Bosnie, anatomie d'un conflit*, La Découverte, Paris, 1996.

<sup>78</sup> Dizdarević, Svebor, « L'affligeante démolition de la Bosnie multiethnique », *Le Monde diplomatique*, octobre 1993.

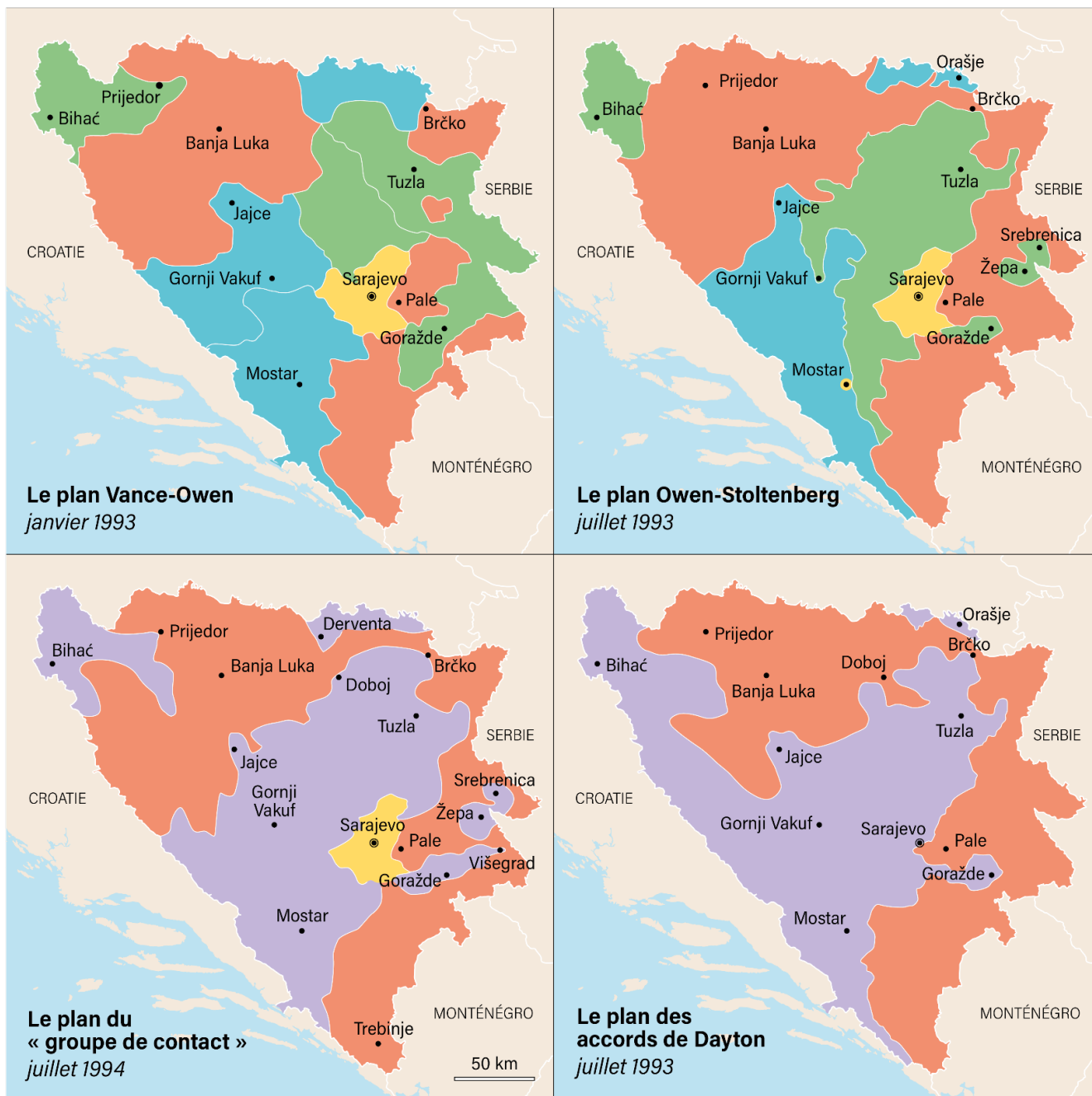
« Républiques constitutives ». Les Bosniaques (43 % de la population) étaient regroupés sur moins de 30 % du territoire, les Serbes (31 % de la population) sur 51,7 % et les Croates (17 % de la population) sur 15,8 %. Les villes de Sarajevo et Mostar auraient été respectivement administrées par les Nations unies et la CEE et des routes « musulmanes » auraient traversé les territoires « serbes » et « croates », des viaducs « serbes » surplombant des territoires « musulmans », notamment à Brčko. La situation évolua cependant rapidement sur le terrain, avec la signature le 11 mai 1994 à l'ambassade des États-Unis de Vienne d'un accord-cadre prévoyant la création d'une fédération croato-musulmane en Bosnie-Herzégovine. Pour les Croates, cette union permettait d'élargir le territoire où ils exerçaient leur pouvoir. Quant aux Bosniaques, ils avaient tout à gagner de la remise en cause des « réserves d'Indiens », comme les désignait le président Alija Izetbegović, que leur octroyaient les précédents plans<sup>79</sup>.

Le 5 juillet 1994, le Groupe de contact, composé des États-Unis, de la Russie, de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni présentait finalement un projet de découpage qui attribuait 51% du territoire à la Fédération croato-bosniaque et 49% aux Serbes de Bosnie-Herzégovine. Approuvé par le Parlement de la Fédération croato-musulmane, ce plan fut rejeté par les Serbes de Bosnie-Herzégovine, malgré les injonctions de Belgrade, mais il servit de base aux accords de paix négociés à Dayton (États-Unis) et signés à Paris le 14 décembre 1995. Le compromis ratifié par le Président serbe Slobodan Milošević, le Croate Franjo Tuđman et le Bosniaque Alija Izetbegović segmenta le nouvel État en deux « entités » dont les limites correspondaient globalement à l'avancée des lignes de front : la Republika Srpska et la Fédération croato-bosniaque, cette dernière étant divisée en dix cantons à prédominance tantôt bosniaque, tantôt croate. À partir de 1999 et pour mettre un terme à des contentieux territoriaux entre les deux entités, fut également créé le district de Brčko, tout au nord du pays, un « territoire autonome et neutre ». L'IEBL (*Inter Entity Boundary Line*), définie par les accords de Dayton comme « une ligne de démarcation entre les deux entités », trace depuis une barrière administrative et mentale, longue de 500 kilomètres, au sein même du territoire bosnien.

---

<sup>79</sup> Samary, Catherine, « Les incertitudes de la fédération croato-bosniaque », *Le Monde diplomatique*, juin 1994.

## Carte 6. Les plans de paix en Bosnie-Herzégovine



- Entité musulmane
- Entité croate
- Fédération croato-musulmane
- Entité serbe
- Administré par l'ONU

Source :  
Xavier Bougarel,  
Bosnie. Anatomie d'un conflit,  
La Découverte, Paris, 1996.

## **L'enclave de Međurečje**

Međurečje est une localité de Bosnie-Herzégovine enclavée dans la Serbie. Elle dépend de la Republika Srpska et de la municipalité de Rudo. Au congrès de Berlin de 1878, ce village ottoman passa sous le contrôle de l'Autriche-Hongrie, comme le reste de la Bosnie-Herzégovine. À l'époque de la Yougoslavie socialiste, la municipalité serbe de Priboj construisit le poste de police, l'hôpital, le bureau de poste, l'école élémentaire... Ces bâtiments appartiennent aujourd'hui à la Serbie, même si, d'après le cadastre, les terrains reviennent à la Bosnie-Herzégovine. La monnaie officielle est le dinar serbe mais, dans les cafés et les magasins, le mark convertible (KM) et l'euro ont cours.

Les villages serbes avoisinants de Sjeverin, Strmac, Krajčinovići, Zabranica et Vučje sont aussi particulièrement enclavés, en raison de l'organisation du réseau routier. Pour se rendre dans la ville de Priboj, située elle aussi en Serbie, les habitants de la région doivent passer quatre frontières : celles de l'enclave de Međurečje et celles de Bosnie-Herzégovine. Il leur est interdit de transporter des produits agricoles d'un pays à l'autre et les contrôles de police sont fréquents, alors que la route elle-même est en mauvais état, faute de savoir à qui revient son entretien.

La Bosnie-Herzégovine dispose aujourd'hui de quatorze Parlements - le Parlement central, ceux de chacune des deux entités, des dix cantons et du district de Brčko - et d'autant de gouvernements, de ministères de l'Intérieur, de l'Éducation, de la Santé ou des Affaires sociales. Cela signifie que ce pays de 3,5 millions d'habitants<sup>80</sup> dispose d'une représentation politique pléthorique, aux députés et ministres s'ajoutant en effet leurs assistants, secrétaires et autres chauffeurs. Autant de personnes qui sont des obligés des formations ethno-nationalistes qui leur ont permis d'accéder à ces postes et ces fonctions. Ce mécano institutionnel est garanti par « l'annexe constitutionnelle » des accords de Dayton, supposée être provisoire, mais dont toute réforme s'est révélée impossible depuis un quart de siècle, les partis se partageant le millefeuille n'ayant aucun intérêt à en changer la recette.

---

<sup>80</sup> 3,53 millions selon le recensement de 2013.

## Carte 7. La Bosnie-Herzégovine de Dayton



- Fédération de Bosnie-et-Herzégovine
- République serbe de Bosnie
- District de Brčko
- Ligne inter-entité

### Population des villes de plus de 40 000 habitants en 2019

- 345 000 (Agglomération de Sarajevo)
- 100 000
- 40 100 (Sanski Most)

Sources :  
 Institut de statistiques  
 de la République Serbe de Bosnie, 2021;  
 Institut de statistiques de la Fédération  
 de Bosnie-et-Herzégovine, 2021.

Tout en ayant contribué à la territorialisation et à l'ethnisation du pouvoir politique, la communauté internationale s'était donnée pour priorité paradoxale la restauration d'une société pluriculturelle en Bosnie-Herzégovine. Mais les innombrables séminaires organisés sur ce thème n'ont jamais permis de revenir sur les conséquences des nettoyages ethniques croisés, en grande partie puisque la réalité du pouvoir fut concédée à des dirigeants ethno-nationalistes, dont on attendait qu'ils chantent les louanges d'une multiethnicité qu'ils avaient eux-mêmes contribué à détruire. En 2004, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) se félicitait qu'un million de personnes sur les deux millions de déplacés enregistrés durant la guerre soient « *rentrées chez elles* »<sup>81</sup>. Or, bien souvent, ces gens n'ont fait que revenir pour vendre leurs biens immobiliers, avant de se réinstaller dans des zones où leur communauté est majoritaire.

### **De Foča à Sarajevo, une route à saute-mouton sur la ligne de démarcation**

La route qui relie Sarajevo à la ville de Foča, dans l'est de la Bosnie-Herzégovine, tout près des frontières du Monténégro, est certainement l'une des plus belles du pays, longeant le cours de la sauvage rivière Bistrica. C'est aussi une artère qui relie certains des lieux où ont été commis les pires crimes de la guerre, notamment le village de Miljevina, qui abrita des centres de viol collectif. C'est enfin une route qui fut le théâtre de combats particulièrement violents. Elle suit enfin les contreforts du Mont Igman, que les forces serbes cherchaient à contrôler pour parachever l'encercllement de Sarajevo, tandis que l'Armée de Bosnie-Herzégovine essayait de défendre ses fragiles canaux de communication avec l'enclave assiégée de Goražde.

La route a été construite bien avant la guerre, et elle suit naturellement les contraintes du relief. Par contre, la ligne de démarcation inter-entités serpente autour d'elle, la coupant à plusieurs reprises : on quitte ainsi le territoire de la Republika Srpska à la sortie de la bourgade de Trnovo pour entrer en Fédération, au bout d'une dizaine de kilomètre, on repasse en RS, puis la route suit la ligne de démarcation jusqu'à l'aéroport de Sarajevo. Comment ces passages, parfaitement connus par les habitués de la route, sont-ils visibles ? Dès que l'on pénètre en Republika Srpska, de grands panneaux souhaitent, en anglais et en serbe, la

---

<sup>81</sup> « Réfugiés : le cap du million de retours vers la Bosnie-Herzégovine est passé », *Le Courrier des Balkans*, 24 septembre 2004.

bienvenue dans l'entité. Ils n'ont pas d'équivalent en Fédération, mais des voitures de police stationnent généralement sur cette limite. Un imprudent malchanceux et trop pressé court ainsi le risque d'être verbalisé quatre fois pour excès de vitesse en moins de dix kilomètres : deux fois par la police du canton de Sarajevo, deux fois par celle de Republika Srpska.

Il existe enfin de nombreux marqueurs du territoire qui permettent de savoir immédiatement où l'on se trouve : enseignes des commerces en alphabet latin ou cyrillique, panneaux officiels annonçant des travaux publics en cours, etc. Même si les derniers *checkpoints* ont disparu de la ligne inter-entités depuis plus d'un quart de siècle, celle-ci continue d'organiser l'espace et de dicter une bonne part des comportements : le conducteur de Sarajevo préférera d'attendre de repasser en Fédération pour faire le plein d'essence...

Depuis la fin de la guerre, les dirigeants de Republika Srpska (RS) ne contestent plus frontalement l'existence de l'État commun, mais veulent réduire celui-ci au rang de vague coquille confédérale, tout en menaçant régulièrement d'organiser un référendum sur l'indépendance de l'entité<sup>82</sup>, qui ne manquerait pas d'entraîner une déstabilisation de la Bosnie-Herzégovine, voire des Balkans dans leur ensemble. C'est grâce à cette menace larvée que Milorad Dodik, actuellement représentant serbe à la présidence tricéphale du pays après avoir longtemps gouverné la RS, s'est assuré un pouvoir sans partage depuis le milieu des années 2000... Et qu'il s'est dans le même temps considérablement enrichi. De fait, l'homme surjoue en permanence les conflits avec le bureau du Haut représentant international (OHR), chargé de mettre en œuvre les dispositions de Dayton, notamment par l'application des « pouvoirs de Bonn », qui permettent théoriquement de casser une loi votée ou de démettre un responsable politique élu qui enfreindrait les règles constitutionnelles. En 2020, devant le Conseil de sécurité de l'Onu, Milorad Dodik n'a par exemple pas hésité à traiter Valentin Inzko, le Haut représentant de l'époque, de « menteur » et de « monstre » ne défendant que les intérêts des Bosniaques<sup>83</sup>. Ce dernier exigeait alors qu'une résidence étudiante de Pale soit débaptisée du nom de Radovan Karadžić, l'ancien chef politique des Serbes de Bosnie durant la guerre, condamné par les juges du Tribunal pénal international de La Haye à la prison à perpétuité pour génocide et crimes contre l'humanité.

---

<sup>82</sup> Voir en annexe l'interview de Tanja Topić.

<sup>83</sup> Cateux, Aline, « Bosnie-Herzégovine : Dodik relance la guerre contre le Haut représentant », *Le Courrier des Balkans*, 7 décembre 2020.

Alors que la Republika Srpska est depuis longtemps au bord de la banqueroute, que le système politique est sclérosé et la corruption généralisée, une ambiance délétère qui pousse chaque année des milliers de personnes à l'exil, Milorad Dodik cherchait surtout un moyen de remobiliser son camp, après avoir subi une défaite symbolique lors des municipales de novembre 2020. À Banja Luka, la capitale de l'entité, le jeune député Draško Stanivuković a créé la surprise en l'emportant face au candidat soutenu par Milorad Dodik<sup>84</sup> en dénonçant son système corrompu. Le nouvel édile est néanmoins un nationaliste convaincu, qui explique que « *la Serbie est [son] pays* ». Sa victoire sonne donc plus comme un rejet de l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD), la formation de Milorad Dodik, que comme la création d'un projet citoyen visant à rapprocher deux entités qui vivent, de fait, dans des réalités différentes. Depuis 2020, la RS et la Serbie célèbrent ensemble « *le jour de l'unité serbe* ». Lors de cette « fête nationale », les établissements scolaires sont appelés à « *raviver la mémoire des personnages historiques et des événements qui ont contribué à la liberté, à l'indépendance et à l'unité du peuple serbe* »<sup>85</sup>. En septembre 2021, Banja Luka et Belgrade ont même annoncé leur volonté d'adopter la même nouvelle loi pour encourager les entreprises à privilégier l'alphabet cyrillique.

De quoi tenter encore une fois de relativiser les frontières entre la Republika Srpska et la Serbie sans avoir besoin d'un éclatement de la Bosnie-Herzégovine, qui déclencherait une déflagration régionale aux conséquences bien imprévisibles. Voilà qui s'inscrit dans le nouveau paradigme « grand serbe » : le *Srpski Svet* (« Monde serbe ») cher au ministre de l'Intérieur serbe Aleksandar Vulin. Sans compter qu'il est bien plus utile pour le Président Aleksandar Vučić de garder la menace d'un éventuel changement des frontières en Bosnie-Herzégovine pour négocier sur d'autres dossiers comme le Kosovo, plutôt que de se mettre l'ensemble de la communauté internationale à dos, en soutenant en Bosnie-Herzégovine des modifications territoriales pour le moins hasardeuses.

De leur côté, les dirigeants nationalistes croates poussent pour la création d'une troisième entité. Dragan Čović, l'homme fort du HDZ-BiH depuis le début des années 2000, répète ainsi que son objectif est de regrouper « *toutes les régions de la Bosnie-Herzégovine où les Croates sont un peuple constitutif et souverain* », une zone qui devrait réunir « *la*

---

<sup>84</sup> Cateux, Aline, « Élections locales en Bosnie-Herzégovine : sursaut citoyen imprévu », *Le Courrier des Balkans*, 18 novembre 2020.

<sup>85</sup> Roussey, Marion, « Journée de l'unité serbe : Banja Luka et Belgrade font le grand jeu », *Le Courrier des Balkans*, 15 septembre 2021.



*Posavina* [le canton 2], *la ville de Žepče, une partie de la Bosnie centrale et une partie de l'Herzégovine*.<sup>86</sup> » Dragan Čović ne manque d'ailleurs jamais de commémorer tous les 28 août l'anniversaire de la proclamation de la « République croate d'Herceg-Bosna », l'entité non reconnue créée durant la guerre. Les contours d'une éventuelle « troisième entité » croate restent complexes à envisager. L'Herzégovine occidentale a été largement « nettoyée » de sa population bosniaque et serbe durant la guerre, et forme désormais un bloc croate relativement homogène : le canton 8 (Herzégovine occidentale, avec pour centre Široki Brijeg) est ainsi l'un des plus homogène de toute la Fédération. Le canton 7 (Herzégovine-Neretva, avec pour centre Mostar) est aussi très majoritairement croate, mais avec toutefois l'importante enclave bosniaque de Mostar-est). Les nationalistes croates revendiquent également le canton 10, avec pour centre Livno, que les Croates nomment canton d'Herceg Bosna - cette appellation, rejetée par les Bosniaques n'est pas officielle - mais ce canton compte aussi deux communes majoritairement serbe (Drvar et Bosansko Petrovo) : la population locale avait été expulsée en 1995, mais est revenue de manière assez notable<sup>87</sup>.

Ces trois cantons forment une entité contigüe, couvrant le sud-ouest du pays, mais il conviendrait encore d'ajouter le petit canton entièrement croate de la Posavina (canton 2), formé par les quelques poches croates du nord de la Bosnie (Orašje, Odžak et Domaljevac-Šamac). Enfin, l'important canton de Bosnie centrale (canton 6, avec pour centre Travnik) compte d'importantes populations croates (notamment à Jajce, Kiseljak et Vitez). Trois options seraient donc théoriquement possibles pour une éventuelle « troisième entité » croate : une entité territorialement discontinue, une entité qui n'incluerait pas les zones croates des cantons 2 et 6, ou bien une redéfinition des frontières cantonales permettant d'assurer une continuité entre les zones croates du canton 6 et le « bloc » d'Herzégovine occidentale, ce qui remettrait en cause l'ensemble des équilibres territoriaux de la Fédération.

Mouillé dans différentes affaires de corruption, Dragan Čović a toujours pu compter sur deux alliés de poids : Milorad Dodik, avec qui il partage l'objectif de maintenir les institutions de Bosnie-Herzégovine en état de mort clinique, sans même avoir besoin de prendre réellement le risque d'une rupture avec la Constitution de Dayton ; et les

---

<sup>86</sup> Mirsad, Behram, « Dodik et Čović veulent-ils vraiment diviser la Bosnie-Herzégovine ? », *Le Courrier des Balkans*, 20 janvier 2017.

<sup>87</sup> Dérens, Jean-Arnault, « Retours des réfugiés et nouveaux exils », *RFI*, 15 mai 2005.

nationalistes-conservateurs au pouvoir à Zagreb<sup>88</sup>. Ceci étant, l'élection à la présidence du social-démocrate Zoran Milanović à Zagreb, en janvier 2020, semble avoir porté un coup au chef du HDZ-BiH, déjà fragilisé par sa défaite aux élections générales d'octobre 2018 qui avaient vu la victoire de Željko Komšić, le candidat « citoyen » élu comme représentant du peuple croate au sein de la présidence tricéphale du pays. Une défaite qui avait d'ailleurs mobilisé les partisans de Čović dans les rues de Mostar, ces derniers rejetant la légitimité du nouveau représentant croate élu grâce aux voix d'un « *autre peuple constitutif* », autrement dit les Bosniaques. Tous les citoyens de Fédération sont en effet libres de voter pour le candidat bosniaque ou le candidat croate, alors que le candidat serbe est élu par les seuls citoyens de Republika Srpska où les Serbes sont archi-majoritaires.

Face aux sempiternelles revendications croates et serbes, mais aussi face aux nationalistes bosniaques du Parti de l'action démocratique (SDA), les courants citoyens représentés par le mouvement Naša stranka ou le Parti social-démocrate (SDP), veulent au contraire renforcer les compétences de l'État central. Un signe encourageant est à ce titre venu de Sarajevo, lors des dernières élections municipales, où Benjamina Karić, la vice-présidente du SDP âgée de 30 ans, a été nommée au poste de maire en avril 2021, après des années de règne sans partage du SDA.

**Les accords de paix de Dayton-Paris ont eu le mérite de mettre un terme à la guerre, mais au lieu de faire de la Bosnie-Herzégovine une démocratie viable et pluriculturelle, leur logique profonde consistait à ethniciser et à territorialiser les prétentions des oligarchies nationalistes qui prétendaient parler au nom des trois communautés principales du pays - les Bosniaques, les Croates et les Serbes. Cette logique perverse demeure d'actualité et légitime les revendications de ceux qui estiment avoir été lésés : les nationalistes croates, eux qui réclament une troisième entité (avec le soutien des nationalistes serbes).**

#### **4. En mer, des frontières incertaines et convoitées**

Depuis l'éclatement de la Yougoslavie, la Croatie et la Slovénie, qui ne compte que 48 kilomètres de côtes, sont en conflit au sujet de la définition de leur frontière maritime dans la

---

<sup>88</sup> Cateux, Aline, « Bosnie-Herzégovine : la défaite de KGK fragilise le nationaliste croate Dragan Čović », *Le Courrier des Balkans*, 10 janvier 2020.

baie de Piran<sup>89</sup>. Ljubljana demande l'intégralité de la baie et le tracé de la frontière maritime dans le prolongement de la rivière Dragonja, alors que Zagreb en réclame une moitié, selon les principes reconnus par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCOS), également connue sous le nom de convention de Montego Bay. Cette convention, qui reprend des accords précédents sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur le plateau continental et sur la haute mer, définit les modes de calcul, à partir du rivage, des zones de souveraineté maritime. Déplacer la frontière terrestre de quelques centaines de mètres peut donc avoir les plus grandes conséquences en mer, surtout pour la Slovénie, dont les côtes sont enclavées au fond de l'Adriatique, la projection des eaux italiennes et croates la privant de tout accès à la haute mer.

La baie de Piran ne présente toutefois pas d'enjeux économiques particuliers : elle est peu poissonneuse et pour la Slovénie, le trafic portuaire est dirigé vers Koper plus au Nord et les ports croates les plus importants se trouvent beaucoup plus au Sud<sup>90</sup>. Mais cette dispute s'inscrit dans une longue liste de contentieux, apparus après l'indépendance des deux pays, comme le sort de l'épargne des Croates déposé dans la filiale croate de la Ljubljanska Banka avant 1991, ou comme les problèmes engendrés par la gestion commune de la centrale nucléaire de Krško<sup>91</sup>. La délimitation de la frontière maritime entre les deux pays est donc toujours un bon moyen de détourner l'attention des électeurs des deux pays de questions autrement plus préoccupantes.

### **Krško, une centrale en gestion partagée**

Lancée à l'époque yougoslave, en 1983, la centrale de Krško est la seule au monde dont la gestion soit partagée entre deux États souverains, la Croatie et la Slovénie. Elle est exploitée par la société Nuklearna elektrarna Krško (NEK), détenue à 50 % par la compagnie publique slovène Gen Energija, et à 50 % par l'entreprise publique croate Hrvatska elektroprivreda (HEP). L'énergie générée est partagée équitablement entre les deux pays. Ce système de gouvernance unique au monde n'a pas manqué de créer quelques

<sup>89</sup> Krulic, Joseph, « Le problème de la délimitation des frontières slovéno-croates dans le golfe de Piran », *Balkanologie*, 2002, Volume VI Numéro 1-2.

<sup>90</sup> Hassid, Laurent, « La baie de Piran, enjeu de la politique slovène », *Outre-Terre*, 2009/3.

<sup>91</sup> Dérens, Jean-Arnault, Laurent Geslin et Simon Rico, « Croates et Slovènes ne savent que faire des déchets de leur centrale nucléaire commune », *Mediapart*, 6 juillet 2021.

frictions depuis l'éclatement de la Yougoslavie. Entre 1998 et 2003, Ljubljana a ainsi coupé les lignes à haute tension qui filent vers la Croatie, en raison de factures impayées par Zagreb. Si les relations bilatérales restent fraîches, cela n'a pas empêché les parlements des deux pays de voter en 2015 le prolongement de vingt ans de la durée de vie de la centrale, jusqu'en 2043.

Les déchets nucléaires les plus dangereux, notamment le combustible usé, sont stockés sur le site de Krško et devraient le rester au moins jusqu'en 2065, et très vraisemblablement jusqu'en 2105. Les déchets croates de faible et moyenne activité, actuellement stockés sur le site de la centrale, doivent en revanche être déplacés dès 2023 dans une ancienne caserne de l'armée yougoslave située tout à l'est du pays, dans une zone majoritairement peuplée par la minorité serbe, à la frontière avec la Bosnie-Herzégovine. Ce projet entraîne de vives protestations, unissant les Serbes de Croatie aux Bosniens. Héritage de la Yougoslavie, la gestion de Krško concerne donc au moins trois États des Balkans. Sans parler des autres pays voisins membres de l'Union européenne, Autriche en tête, qui s'inquiètent de la présence d'une centrale nucléaire dans une zone particulièrement sismique.

Au terme d'années de conflits et sous la pression, Zagreb a accepté en 2009 le principe d'un arbitrage international, en échange d'une levée du veto slovène à l'entrée de la Croatie dans l'UE. Basé à la Haye, ce tribunal a finalement tranché en juin 2017, accordant à la Slovénie les deux tiers de la baie et un accès direct aux eaux internationales *via* une zone de jonction large d'environ 2,5 milles marins. Cette décision n'a toujours pas été reconnue par la Croatie, qui avait quitté la cour d'arbitrage en 2015, après un scandale ayant éclaboussé l'un des juges. L'enjeu de cette interminable dispute semble essentiellement symbolique, l'accès de la Slovénie à la haute mer étant garanti par le droit international.

Si la Grèce et l'Albanie n'ont, officiellement, jamais levé l'état de guerre depuis 1945 et que des différends frontaliers gelés perdurent concernant l'Épire<sup>92</sup>, c'est désormais en mer que se concentrent les tensions entre Tirana et Athènes. Un accord sur la délimitation des frontières maritimes a bien été conclu en 2009, mais il a été cassé par la Cour constitutionnelle d'Albanie dès l'année suivante. La polémique a rebondi en 2015, au moment

---

<sup>92</sup> Sintès, Pierre, *La raison du mouvement. Territoires et réseaux de migrants albanais en Grèce*, Paris, Karthala, 2010, 468 pages.

même où le gouvernement d'Alexis Tsipras essayait de régler les divers conflits opposant la Grèce à ses voisins. Se basant sur une lecture de la Convention des Nations unies jugée partielle par Tirana, la Grèce entendait s'approprier une zone maritime de 350 km<sup>2</sup>, située entre l'île de Corfou et la côte albanaise au niveau de Saranda. L'enjeu n'est pas anecdotique : la zone regorgerait d'hydrocarbures.

Entre la Croatie et le Monténégro, le conflit portant sur la péninsule de Prevlaka, qui ferme la Bouche de Kotor, a été réglé par un accord bilatéral signé en 2002, mais les potentielles richesses en gaz et en pétrole des mers Adriatique et Ionienne donnent une nouvelle importance à la délimitation des frontières maritimes. L'exploitation de ces ressources dépend néanmoins de l'évolution des cours mondiaux, qui ont besoin d'être assez élevés pour que ces gisements *offshore* se révèlent rentables. Les campagnes de prospection font en tout cas l'objet de vives contestations de la part des écologistes, tant en Croatie qu'au Monténégro<sup>93</sup>.

## Conclusion

La Yougoslavie socialiste avait prétendu apporter un cadre de résolution fédérale des problèmes nationaux. Ce modèle avait sûrement pour limite d'exclure toute forme de décentralisation à l'intérieur des entités fédérées. Depuis l'éclatement de l'État commun, les revendications politiques et identitaires se sont focalisées sur les enjeux territoriaux :

- En redessinant les frontières communales au profit d'une complexe ingénierie ethnique visant à marginaliser les populations minoritaires, comme en Macédoine du nord ;
- Par la guerre, comme en Bosnie-Herzégovine ;
- En créant les frontières informelles des *checkpoints* ou des barricades pour départager le territoire entre « amis » et « ennemis ». Ces frontières informelles, bien sûr, visent toujours plus ou moins directement à être reconnues.

Les oligarchies nationalistes qui prétendent parler « au nom d'un peuple » et en tirer leur légitimité expliquent toujours que les frontières seraient « injustes » et que de nouvelles

---

<sup>93</sup> Canka, Mustafa, « Forages pétroliers offshore au Monténégro : menaces sur l'Adriatique », *Le Courrier des Balkans*, 29 juillet 2021.

et « justes » seraient seules à même de garantir une paix durable. Dans sa gestion des crises balkaniques, la communauté internationale a également accepté cette logique d'une territorialisation des problèmes politiques. Or, si ces nouvelles frontières, internes ou informelles, ont pu geler des conflits, comme en Bosnie-Herzégovine, elles n'ont jamais pu apporter de solutions satisfaisantes et durables : un quart de siècle après les accords de paix de Dayton-Paris, les frontières internes de la Bosnie-Herzégovine sont toujours contestées, tant par les nationalistes croates que serbes.

Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, les politiques européennes reposaient sur deux axiomes : intangibilité des frontières et démocratisation en profondeur des sociétés, garantissant les droits de toutes les communautés. Malgré les blocages évidents en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo, aucun autre modèle n'a pu démontrer sa pertinence. Au contraire, le risque demeure réel d'une remise en cause de l'ensemble des fragiles équilibres territoriaux de l'ensemble de la région.

Les oligarchies nationalistes préfèrent parler de frontière que de jouer le jeu de la démocratisation, car celle-ci est de nature à remettre en cause leur propre pouvoir. Elles n'y ont donc aucun intérêt et préfèrent dramatiser les enjeux territoriaux qui représentent toujours une précieuse ressource électorale. Pourtant, les défis démocratiques ne se résolvent pas en changeant les frontières.

### III.

## Les frontières européennes et la « route des Balkans »

Au cours des vingt dernières années, les routes migratoires des Balkans ont été traversées par un nombre croissant d'individus originaires d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, jusqu'à devenir la principale voie d'accès à l'espace Schengen, en 2015 et 2020. Simultanément, la frontière extérieure de l'UE s'est déplacée vers le Sud-Est de l'Europe, au fil des adhésions. L'espace de transit balkanique devenant un espace-tampon pour l'UE face aux arrivées de migrants jugés indésirables, les dispositifs de contrôle frontalier y ont été renforcés. Des moyens croissants ont été mis à la disposition des États balkaniques pour le contrôle des frontières extérieures, auquel le processus d'intégration est désormais conditionné.

De 2000 à 2015, un espace migratoire international s'est consolidé dans les Balkans, entre la diversification des flux, la multiplication des routes et la dissémination des points de contrôle. En 2015, la crise des politiques migratoires a pris de cours les États balkaniques, incitant à des coopérations bilatérales pour assurer le transit migratoire via un corridor. Près d'un million de personnes ont transité par cette « route des Balkans » jusqu'à l'accord UE-Turquie de mars 2016. Sur la période 2016-2021, plusieurs zones de refoulements frontaliers systématiques ont été consolidées, en particulier aux frontières hongro-serbe (Subotica), croato-serbe (Šid), croato-bosnienne (Bihać) et macédo-grecque (Idomeni).

L'étude des routes balkaniques sur plusieurs décennies révèle des stratégies de contrôle de la migration face auxquelles se développent des stratégies de contournement par de nouvelles routes, sans que les premières parviennent à enrayer totalement les secondes sur le moyen-long terme. Dans ce jeu du chat et de la souris, le recours systématique à des *pushbacks* (refoulements) est devenu de plus en plus systématique. Finalement, la fabrique de la frontière Schengen dans les Balkans repose sur une ambivalence, entre d'un côté des incitations au règlement de litiges frontaliers et la promotion des droits humains, et de l'autre, des pratiques policières inhumaines et dégradantes documentées aux frontières fermées des Balkans. Enfin, le positionnement de nouveaux acteurs humanitaires ou sécuritaires dans la zone en fait un espace à fort enjeu stratégique pour les prochaines décennies.

## 1. Les politiques migratoires européennes aux portes des Balkans

Depuis les années 2000, les politiques migratoires de l'UE ont été déléguées aux gouvernements des États balkaniques, une externalisation de la gestion migratoire qui s'appuie sur les conditionnalités posées par le processus d'adhésion à l'UE. Plusieurs instruments financiers ont été employés pour renforcer la surveillance frontalière : les programmes PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS pour 2000-2006, fusionnés depuis janvier 2007 au moyen d'un instrument unique, l'instrument d'aide de préadhésion IAP, puis IAP II.

Pour la période 2014-2017, près de 400 millions d'euros ont été alloués aux six États des « Balkans occidentaux » bénéficiaires de l'IAP II, au titre du volet « État de droit et droits fondamentaux » qui inclut les dispositions en matière d'immigration, d'asile et de politique de visas<sup>94</sup>. Dans le seul domaine des migrations, plus de 216 millions d'euros ont été versés aux États bénéficiaires entre 2007 et 2019<sup>95</sup>. Ces fonds sont notamment destinés à la formation et la fourniture d'équipements des polices aux frontières, aux dispositifs de détection des franchissements, aux infrastructures telles que les postes frontières et centres de rétention, aux procédures d'expulsions et de renvoi, à l'identification des victimes de traite et à la refonte des systèmes d'asile. Face aux arrivées plus massives constatées en 2015-2016, l'IAP a été repensé pour renforcer la capacité de réaction des pays des « Balkans occidentaux » : 141 millions d'euros supplémentaires ont depuis été débloqués<sup>96</sup>.

Une tendance notable de la politique migratoire de l'UE ces vingt dernières années relève de la progressive biométrisation du contrôle frontalier. Celle-ci repose sur trois principaux systèmes d'information : le système d'information Schengen (SIS et SIS II), le système d'information sur les visas (VIS)<sup>97</sup>, et le système Eurodac. Ce dernier est destiné à

---

<sup>94</sup> D'après les Indicative Strategy Papers de l'IAP II pour la période 2014-2020, disponibles sur le site de la DG NEAR de la Commission. Voir Dujmovic Morgane, « Une géographie sociale critique du contrôle migratoire en Croatie. Ancrages et mirages d'un dispositif », Thèse de doctorat en Géographie (Université Aix-Marseille), 2019.

<sup>95</sup> Bisiaux, Sophie-Anne et Lorenz Naegeli, « Chantage dans les Balkans : comment l'UE externalise ses politiques d'asile », *Migreurop*, 1er juin 2021.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Le VIS concerne les données liées aux demandes de visa Schengen, et le SIS II est « un fichier de signalement à des fins policières » dont le but est de constituer « une "frontière électronique dématérialisée", mise en œuvre



centraliser les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale, afin de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, dans le cadre de la réglementation dite « de Dublin ».

Dans les faits, ce système permet le renvoi des demandeurs d'asile vers les premiers pays foulés sur le continent européen, parmi lesquels les nouveaux États membres des Balkans sont en première ligne. C'est dans cette optique que la technologie AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*) permettant la reconnaissance automatique des empreintes digitales a été installée ces dernières années en Serbie et en Bosnie-Herzégovine. Au Kosovo, des systèmes informatiques compatibles avec Eurodac ont été évalués début 2021 par Frontex dans le cadre du projet « *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the WB and Turkey* ». Dans tous les États des Balkans non membres de l'UE, des systèmes d'informations interopérables avec Eurodac seraient actuellement à l'étude, même s'ils sont loin de faire l'unanimité parmi les gouvernements nationaux. Surnommé Balkandac, un tel outil pourrait peser lourd pour les pays de la région vers lesquels seraient opérés de plus nombreux renvois de demandeurs d'asile. Un document à accès limité du Conseil JAI résume l'état des débats : « *La création d'un outil commun de partage de données parmi les partenaires des Balkans occidentaux serait-elle bénéfique, sur le modèle du système Eurodac et avec le support technique de l'UE ? Presque tous les partenaires hormis la Serbie sont tombés d'accord sur la nécessité de créer un système commun pour la distribution des données (...). Il faut noter que la République de Macédoine du Nord a exprimé sa préférence pour que les partenaires soient inclus dans les outils et mécanismes européens à court terme.* »<sup>98</sup>.

Ces dernières années, une autre pièce maîtresse de la gestion migratoire de l'UE dans les Balkans a reposé sur le déploiement de Frontex aux frontières balkaniques. Le « Corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens » a formalisé des accords de coopération avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie. Pour ces deux derniers pays, l'UE a approuvé le déploiement de Frontex en mai

---

à chaque instant depuis environ 500 000 terminaux d'interrogation répartis dans les vingt-neuf États connectés » (rapport Bockel, Sénat français 2016, p.10).

<sup>98</sup> Voir Conseil de l'UE, 18 juin 2020 : « EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Dialogue - Senior Officials Meeting: Informal Written Consultation », p. 5. Disponible sur demande.

2020, dans le but d'aider ces candidats à l'intégration à « mieux gérer les flux migratoires »<sup>99</sup>. Dans les faits, plusieurs opérations conjointes ont été lancées dans la région, premières du genre sur des territoires hors de l'UE : à la frontière Albanie/Grèce (mai 2019) et au Monténégro (juillet et octobre 2020). En lien avec ses deux officiers de liaison basés dans la région (à Belgrade et Tirana), Frontex entend ainsi développer les systèmes de collecte et d'échanges de données sur le contrôle aux frontières, mais aussi appuyer les opérations de refoulements en chaîne mises en œuvre par les polices locales le long des routes balkaniques.

## 2. Le déploiement des « routes des Balkans » (2001 - 2021)

Depuis 2015, les « routes des Balkans » sont régulièrement mises au-devant de l'agenda des politiques migratoires européennes. Durant la période qualifiée de « crise migratoire », les Balkans ont été la principale porte d'entrée dans l'UE (été 2015-mars 2016). Depuis 2016, le durcissement des contrôles frontaliers et la signature de l'accord UE-Turquie, début mars, semblent avoir jugulé les arrivées de migrants. Toutefois, les fermetures de frontières n'ont pas stoppé les arrivées migratoires. Comme partout ailleurs, les contrôles ont créé des contournements, menant au déploiement de routes alternatives, moins médiatisées.

En juin 2020, les Balkans devenaient à nouveau « la route migratoire la plus active » en Europe selon Frontex, avec 2050 détections aux frontières pour « franchissements illégaux » (soit trois fois plus qu'en juin 2019)<sup>100</sup>. Avec 9300 détections au premier semestre 2020, une augmentation de 73% a été enregistrée par rapport à la même période l'année précédente, malgré l'effet de la pandémie de Covid-19 sur la baisse des franchissements de frontières début 2020. Les ressortissants syriens représentaient deux tiers de ces détections. En conséquence, loin de disparaître, les zones de fixations aux frontières se sont élargies, ce dont témoignent les nombreux campements informels (ou « jungles ») apparus ces dernières années.

---

<sup>99</sup> « Frontex bientôt sur les frontières du Monténégro et de la Serbie », Fil d'information en continu 'Réfugiés-Balkans 2020', *Courrier des Balkans*, 1<sup>er</sup> juin 2020.

<sup>100</sup> « Situation at EU external borders – Arrivals down in first half of 2020 », *Frontex*, 13 juillet 2020.

### a. De l'émergence discrète des routes balkanique à la « crise migratoire » (2001-2016)

Les routes migratoires de longue distance par les Balkans sont anciennes. Situés entre la mer Noire et la mer Méditerranée, en contiguïté avec le détroit du Bosphore, déjà en Europe et aux portes de l'Europe centrale, les Balkans « *ont toujours évoqué l'image d'un pont ou d'un carrefour* »<sup>101</sup>, un espace de franchissement de l'Asie vers l'Europe centrale et occidentale. Toutefois, c'est dans les années 2000 que ces itinéraires deviennent d'importantes voies d'accès clandestines au continent européen, en réponse aux politiques de visas de plus en plus restrictives de l'Europe de Schengen<sup>102</sup>. Les Balkans deviennent des routes de contournement face au durcissement du contrôle frontalier, avec la multiplication des opérations de surveillance déployées en Méditerranée occidentale et centrale, sur la rive nord (détroit de Gibraltar, côtes italiennes et maltaises) comme sur la rive sud (enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, côtes libyennes)<sup>103</sup>.

Au début des années 2010, l'ampleur des circulations terrestres reste limitée : il est estimé qu'environ 20 000 personnes traversaient alors annuellement la Serbie de façon clandestine en direction de l'espace Schengen<sup>104</sup>. Mais les arrivées de migrants originaires d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, notamment des populations exilées de Syrie et d'Afghanistan cherchant à accéder aux systèmes de protection internationale des États européens vont dès lors s'accélérer. Si l'on retient l'exemple croate, les migrants non balkaniques représentent la majorité des migrants irréguliers placés en centre de rétention dès l'année 2011, par rapport aux migrants originaires des Balkans, constat qui témoigne de la diversification des flux migratoires de longue-distance par la péninsule.

---

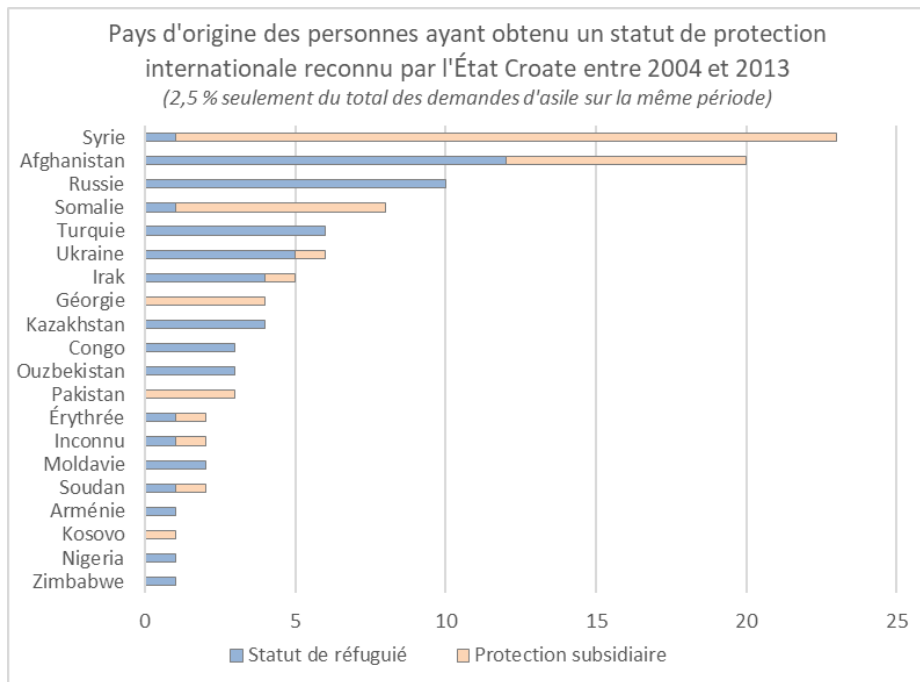
<sup>101</sup> Todorova, Maria, *Imaginaire des Balkans*, Éditions de l'EHESS, 2011.

<sup>102</sup> Depuis la mise en œuvre du Règlement N°539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres.

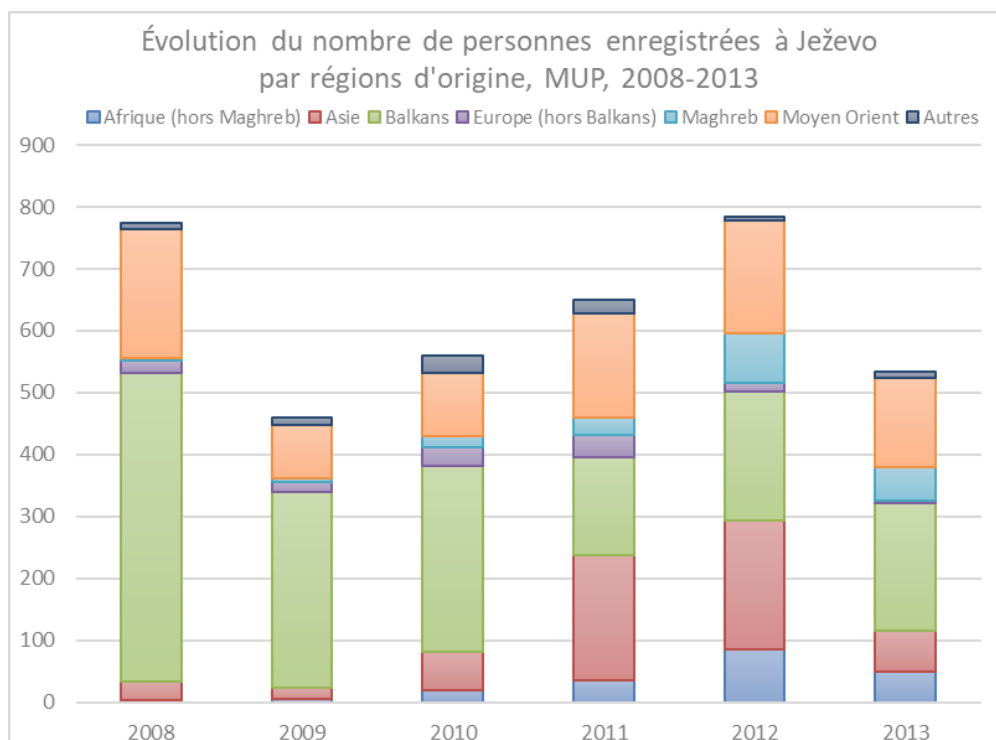
<sup>103</sup> Entre 2007 et 2014, plusieurs opérations de Frontex ont visé le renforcement des contrôles frontaliers dans ces zones : Indalo et Minerva à l'ouest, Poséidon et Aeneas à l'est, Triton au centre de la Méditerranée.

<sup>104</sup> Corbineau, Clément, « Migration et asile en Serbie : une européanisation des politiques publiques et associatives ? », *Géocarrefour*, 2014.

**Graphique 1. Nationalités des personnes bénéficiaires d'un statut de protection internationale de l'État croate<sup>105</sup>.**



**Graphique 2. Régions d'origine des personnes enregistrées dans le centre de rétention administrative de Ježevo (Croatie)<sup>106</sup>**



<sup>105</sup> Données du MUP 2004-2013 (in M. Dujmovic, 2019, p. 49).

<sup>106</sup> Données du MUP 2008-2013 (in M. Dujmovic, 2019, p. 47).

La traversée des Balkans débute généralement par un voyage jusqu'à Istanbul, véritable ville-carrefour en raison de son positionnement géographique et de sa fonction historique de comptoir métropolitain pour les mobilités commerciales<sup>107</sup>. La politique de visas extensive de la Turquie jusqu'au début des années 2010 permet à des ressortissants non-européens de rejoindre cette étape stambouliote munis de documents de voyage en règle, avant d'entreprendre le franchissement clandestin d'une dizaine de frontières balkaniques depuis la Grèce. Plusieurs routes traversant la péninsule sont documentées à partir de 2013 : par l'Albanie et le Monténégro, par la Bosnie-Herzégovine, par la Macédoine du Nord et la Serbie. D'autres itinéraires se déploient par la Bulgarie et la Roumanie.

Au cours de la crise des politiques migratoires de 2015, les routes des Balkans deviennent la principale voie d'accès à l'espace Schengen<sup>108</sup>. Sur l'ensemble du second semestre 2015, le niveau des « franchissements illégaux de frontières » détectés par les autorités macédoniennes, serbes, croates et slovènes est décrit comme « massif », « extraordinaire » et « sans précédent » par Frontex. Aucun État des Balkans n'était préparé à l'ampleur des arrivées de l'été 2015. Le 20 août 2015, les autorités macédoniennes proclament l'état d'urgence, ce qui permet le renforcement des effectifs policiers et militaires sur les frontières nord (Tabanovce) et sud (Gevgelija) du pays ; le 15 septembre, la Hongrie achève l'édification d'une clôture de barbelés à sa frontière avec la Serbie ; en 48 heures, près de 6000 exilés reportent leur trajectoire vers la Croatie (soit près de deux fois le niveau des entrées irrégulières en Croatie sur l'ensemble de l'année 2014).

Deux évènements tragiques hautement médiatisés suscitent alors l'émoi international, mettant en évidence l'urgence migratoire dans les Balkans : la découverte, le 2 septembre, du corps d'Alan Kurdi, un garçon syrien retrouvé sans vie sur une plage turque, et, le 27 août, celle du « camion de la honte », un poids lourd frigorifique immatriculé en Hongrie, abandonné sur une bande d'arrêt d'urgence en Autriche, au bord duquel 71 exilés ont péri.

Des coopérations bilatérales sont mises en place pour canaliser les parcours dans le Sud-Est de l'Europe ; à l'automne, une route principale est formée du Sud de la Macédoine

---

<sup>107</sup> Aslan, Mustafa et Jean-François Pérouse, « Istanbul : le comptoir, le hub, le sas et l'impasse », *Revue européenne des migrations internationales*, 2003.

<sup>108</sup> Šelo Šabić, Senada et Sonja Borić, « At the Gate of Europe. A Report on Refugees on the Western Balkan Route », *Friedrich Ebert Stiftung*, 2016.

du Nord à la Slovénie, acheminant les groupes en migration vers l'Allemagne, l'Autriche, ou d'autres États-membres de l'UE. Toutefois, ce n'est que le 25 octobre 2015 que le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker convoque une réunion extraordinaire, entérinant le projet d'un corridor migratoire. Cette « route des Balkans » articule plusieurs points névralgiques de contrôle frontalier, en particulier Idomeni à la frontière gréco-macédonienne, et Šid puis Slavonski Brod à l'entrée du territoire croate, où se forment des camps dits de transit. En novembre 2015, une quinzaine sont installés le long du corridor et permettent l'enregistrement des candidats à l'exil.

Dès novembre 2015, l'accès à ce parcours officiel est réservé aux ressortissants de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan, seuls considérés comme de potentiels réfugiés de guerre. L'acronyme « S.I.A. », pour « Syrian-Iraqi-Afghan », se généralise parmi les acteurs sécuritaires et humanitaires actifs dans l'encadrement du corridor. En février 2016, les Afghans en sont exclus, et en mars, toutes les personnes dont les villes d'origine ne sont pas considérées comme en guerre en sont refoulées (y compris Damas ou Bagdad).

Malgré la mise en place d'un dispositif d'enregistrement dans chaque pays de la route des Balkans, aucun chiffre officiel n'est disponible pour quantifier les passages par ce corridor. Selon les estimations, plus d'un million d'individus auraient transité par ce dispositif filtrant, certaines évoquent même le chiffre, sûrement surévalué, d'1,5 million. Après les annonces allemandes et autrichiennes de mettre un terme à leur politique d'accueil des exilés, la fermeture du corridor migratoire est consolidée par différents verrous frontaliers conjuguant barrières, quotas d'entrée et refoulements entre États voisins, jusqu'à la signature de l'accord UE-Turquie en mars 2016.

#### **b. De l'accord UE-Turquie aux nouvelles routes (2016-2021)**

Signé le 18 mars 2016, l'accord UE-Turquie prévoyait le versement de six milliards d'euros en échange de la réadmission en Turquie de toutes les personnes arrivées clandestinement sur les îles grecques de la mer Egée, y compris les demandeurs d'asile. Ce que nombre d'ONG ont dénoncé comme « l'accord de la honte » acte le principe du « 1 pour 1 », fustigé pour son iniquité : pour chaque migrant renvoyé en Turquie, l'UE accepterait

l'installation d'un Syrien de Turquie sur son sol (principe de relocalisation)<sup>109</sup>. En échange, il était promis à Ankara une relance de son processus d'adhésion à l'UE et l'exemption de visas pour les citoyens turcs à leur entrée sur le sol européen.

Plus de cinq ans après la signature de cet accord, l'heure est au bilan. Aucune des clauses de l'accord n'a pleinement abouti – avec quelques milliers de renvois en Turquie, à peine 20 000 réfugiés syriens accueillis en Europe, au moins 15 000 individus bloqués dans les hotspots grecs, et aucune avancée notable dans le processus d'adhésion de la Turquie. Toutefois, cet accord a pavé la voie à la politique de fermeture des frontières adoptée ensuite sur l'ensemble des parcours balkaniques. Dans les trois premières années de sa mise en œuvre, une baisse considérable des tentatives de traversée des Balkans a été enregistrée<sup>110</sup>, avant que celles-ci ne reprennent avec force, conséquence de la résurgence des conflits en Syrie et en Afghanistan. Pour les ONG humanitaires internationales<sup>111</sup>, ces cinq années signent l'échec de la politique européenne d'asile reposant sur l'enfermement de demandeurs d'asile dans des conditions de vie indignes.

Entre fermeture des frontières et maintien des flux migratoires, ces cinq dernières années ont surtout vu le développement de nouvelles zones-tampons aux frontières, où sont pratiqués des refoulements systématiques, souvent illégaux. Ces *pushbacks* – selon le terme employé par les nombreux acteurs internationaux présents sur le terrain –, sont désormais observés à presque toutes les frontières, au nord et au sud des Balkans. On peut dire qu'en l'espace de cinq ans, les Balkans « *sont donc passés du statut de sas vers l'Europe occidentale à celui de nasse* » de l'UE<sup>112</sup>.

Les *pushbacks* reposent parfois sur des pratiques de refoulement bien établies entre polices aux frontières, comme à la frontière Serbie/Hongrie où le campement informel de Subotica s'est développé dès les années 2000. Les *pushbacks* hongrois ont pris une nouvelle vigueur en 2021 : alors qu'une centaine de refoulements quotidiens étaient enregistrés par

---

<sup>109</sup> La Turquie héberge sur son sol 4 millions de réfugiés, dont 3,6 millions originaires de Syrie.

<sup>110</sup> D'après les estimations, les tentatives de traversée de la Turquie à la Grèce seraient passées de 800 000 à 11 000 annuellement, entre 2015 et 2019. Voir Billion Didier et Gaillard Barthélémy, « Crise migratoire : qu'est devenu l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ? », *Toute l'Europe*, 7 avril 2021.

<sup>111</sup> Voir le positionnement des ONG signataires d'une lettre ouverte en mars 2021 : « Five years after the EU-Turkey Statement, European Civil Society demands an end to containment and deterrence at the EU's External Borders ».

<sup>112</sup> Voir Dérens, Jean-Arnault et Simon Rico, « La Bosnie-Herzégovine, cul-de-sac européen sur la route des exils », *Mediapart*, 12 janvier 2021.

jour à la mi-juillet, ce sont 200 à 300 personnes qui y faisaient l'objet de renvois forcés début septembre, en majorité des ressortissants syriens ou afghans.

L'exemple le plus représentatif de la formation récente de telles zones-tampons se trouve à la frontière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine, dans le canton d'Una-Sana, en Fédération. Depuis 2017, et plus encore à partir de 2018, les autorités et habitants ont vu affluer un nombre croissant d'exilés, alors que la Bosnie-Herzégovine devenait l'un des pays de transit les plus pratiqués des Balkans (avec plus de 60 000 arrivées enregistrées par les autorités entre janvier 2018 et juin 2020<sup>113</sup>). Plusieurs routes migratoires convergent en effet, depuis la Bulgarie, la Macédoine du Nord et l'Albanie, jusqu'en Bosnie-Herzégovine, où le canton d'Una-Sana représente le point le plus proche de la Slovénie ; là, les contrôles drastiques opérés par la police croate suivis de *pushbacks* violents visent à empêcher toute poursuite des parcours.

Les exilés bloqués dans le canton d'Una-Sana tentent désespérément le franchissement de la frontière montagneuse vers la Croatie voisine. Ces multiples tentatives (parfois plusieurs dizaines pour un même individu, durant plusieurs mois) sont surnommées par les exilés « le *game* » ; bien que cette réalité n'ait rien d'un « jeu », le terme a désormais fait le tour des médias et des rapports d'ONG relatant les conditions de survie extrêmes dans les camps et campements du canton<sup>114</sup>.

#### **Zoom sur le canton d'Una-Sana (Bosnie-Herzégovine)**

Près de 6000 migrants étaient comptabilisés sur le sol bosnien fin mai 2021. Selon l'OIM, seules 55% de ces personnes étaient hébergées dans des camps officiels alors que 45% vivaient dans des campements informels (« *jungles* »). Parmi ces derniers, 81% se trouvaient dans le canton d'Una-Sana – contre seulement 11% dans le canton de Sarajevo, et 7% dans le canton de Tuzla<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Selon l'antenne bosnienne du Danish Refugee Council.

<sup>114</sup> Voir notamment Dérens Jean-Arnault et Simon Rico, « En Bosnie-Herzégovine, l'un des pires camps de réfugiés d'Europe évacué », *Mediapart*, 10 décembre 2019.

<sup>115</sup> Selon Laura Lungarotti, cheffe de mission de l'Organisation internationale des Migrations en Bosnie-Herzégovine et coordinatrice pour la sous-région des Balkans occidentaux, rencontrée en juin 2021.



Depuis l'été 2018, les camps officiels financés par l'UE sont gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), mais depuis 2020, l'État central de Bosnie-Herzégovine a pris la main sur la coordination des camps. Malgré les moyens déployés, les conditions de vie dans ces lieux sont déplorables, ce que viennent souligner les incidents qui surviennent régulièrement.

Le camp de Lipa a été ouvert au printemps 2020 pour accueillir temporairement les exilés dans des tentes, dans le contexte de l'urgence sanitaire. Il est toutefois resté en fonction en plein hiver, alors que le gouverneur du canton d'Una Sana avait refusé l'ouverture de deux centres d'hébergement « en dur » qui auraient pu accueillir 2400 personnes (à Bira, fermé à l'automne sous la pression des riverains, et Ciljuge), afin de s'éviter les contestations locales<sup>116</sup>. Le camp de Lipa a été l'objet d'un incendie, certainement volontaire, le 23 décembre 2020, laissant près de 1000 individus sans hébergement à la merci de températures extrêmes. Sa reconstruction en dur a été programmée dès l'hiver 2021, mais son ouverture est sans cesse retardée. Comme les autres camps officiels, Lipa est placé sous l'encadrement du Service pour les étrangers (État central), avec la coopération prévue de l'OIM et de « différentes ONG officielles sur des projets précis »<sup>117</sup>.

Des foyers importants de Covid-19 ont été signalés en mars et avril 2021 dans les camps de Borići, Sedra et Miral. Dans ce dernier, 150 exilés étaient testés positifs au Covid début avril, dont 80 placés en quarantaine, sur les 735 résidents du camp<sup>118</sup>. Alors que le surpeuplement de ces camps frontaliers est quasi-constant, l'insalubrité y règne et les déficits en aide médicale y sont récurrents<sup>119</sup>.

Les campements informels (dits « jungles ») se sont multipliés ces dernières années. Malgré la précarité extrême de ces habitats généralement squattés, ils constituent des alternatives souvent préférées aux camps officiels : moins contrôlés, ils sont installés au plus proches de la frontière pour tenter le « game ». On trouve ces campements aux abords des principales

---

<sup>116</sup> Davier, Margot, « En Bosnie-Herzégovine, l'enfer des migrants après l'incendie de leur camp », *Libération*, 6 janvier 2021

<sup>117</sup> Entretien avec l'OIM en juin 2021 (déjà cité).

<sup>118</sup> Fil d'information en continu « Réfugiés-Balkans » du *Courrier des Balkans*, 7 avril 2021. Pour des points de situation bimensuels détaillés sur la Covid 19 dans les camps, voir le programme *Emergency Response to Covid-19 in Mixed Migration Context in Bosnia and Herzegovina* du Danish Refugee Council.

<sup>119</sup> Dans le camp surpeuplé de Blažuj hébergeant 3000 personnes près de Sarajevo, un jeune garçon est décédé de la pneumonie, faute de soins (Migreurop, 2021) et des violences éclatent avec régularité.

villes-étapes (comme Bihać et Velika Kladuša) et des principaux points-frontières (comme Izačić, Lohovo ou Bosanska Bojna).

Ces situations de blocage aux frontières de la Croatie ont stimulé la formation d'itinéraires de contournement des routes serbe et bosnienne. D'anciennes routes migratoires sont réactivées via l'Albanie : la route terrestre à dominante montagneuse, et la route maritime transadriatique. La première rallie Tirana, puis Podgorica et Pljevlja au nord du Monténégro, avant de rejoindre Sarajevo. La seconde débute de villes portuaires comme Durrës ou Vlora à destination de l'Italie. Les interceptions par la police albanaise donnent souvent lieu à des refoulements vers la Grèce ; ces opérations menées en dehors de tout cadre légal se déroulent alors que les polices locales sont soutenues opérationnellement par Frontex<sup>120</sup>, et que des financements européens sont destinés aux camps fermés de Korçë et Gjirokastër localisés au sud du pays (Banque de développement du Conseil européen et fonds IPA).

Enfin, le renforcement des verrous frontaliers Serbie / Hongrie et Serbie / Croatie a entraîné l'activation d'un nouvel itinéraire de contournement par la Roumanie. Surnommée « le triangle », la route Serbie-Roumanie-Hongrie via Majdan-Timișoara-Szeged semble avoir été de plus en plus empruntée depuis 2020, année pour laquelle l'Inspection générale pour l'immigration roumaine a annoncé une forte augmentation des demandes d'asile (+137% par rapport à l'année précédente, soit 6156 demandes, ce qui constitue un record dans l'histoire post-communiste du pays)<sup>121</sup>. Ces demandes émanent en majorité de personnes ressortissantes d'Afghanistan, mais aussi de Syrie, du Pakistan et d'Iran. Un nouveau « *game* » se joue aussi dans cette zone où les tentatives répétées de passage par les migrants font face aux refoulements policiers (plus de 13 000 en 2020, selon l'ONG Save the Children).

En Roumanie, les besoins soudains de prise en charge de ces personnes ont mis à jour les faibles capacités d'accueil du pays, mais aussi l'organisation de réseaux d'entraide au sein d'une population elle-même touchée par l'exil il y a quelques décennies – notamment à

---

<sup>120</sup> Schmitz, Florian et Idro Seferi, « Is Frontex involved in illegal 'pushbacks' in the Balkans? », *Deutsche Welle*, 8 janvier 2021.

<sup>121</sup> Rico, Simon, « Le 'triangle', nouvelle route migratoire pour l'Union européenne », *Mediapart*, 26 juillet 2021.

Timișoara, chef-lieu de la région du Banat localisée à proximité de la Hongrie, depuis laquelle de nombreux Roumains ont fui les brutalités du régime communiste dans les années 1980. Aux côtés de ces mouvements de solidarité, des milices d'extrême droite se sont développées dans le nord de la Serbie, dont le but est de chasser les migrants. Ce phénomène de rejet violent est aussi observé en Bulgarie, en Hongrie, en Bosnie-Herzégovine, ou en Slovaquie<sup>122</sup>, où des « chasseurs de migrants » jouissent de l'impunité octroyée par le déficit de droits des exilés sans papiers.

### **c. La question des refoulements violents : un jeu dangereux au cœur des processus d'intégration à l'UE**

Un point spécifique mérite d'être accordé à la question de la violence des refoulements policiers qui a pris de l'ampleur, sur le terrain et dans les médias. Du nord au sud des Balkans, des pratiques inhumaines et dégradantes des polices locales ont été exposées au grand jour dans divers articles et rapports de plaidoyer. Les *pushbacks* de la police croate ont fait l'objet d'une attention spécifique, en raison de leur caractère massif<sup>123</sup> et de la récurrence des abus perpétrés, allant jusqu'à des allégations de viol et de tortures<sup>124</sup>. Le plus souvent, les *pushbacks* sont accompagnés de la destruction des biens (téléphones, chaussures, vêtements chauds), d'insultes, de coups et de blessures, mais aussi de pratiques d'intimidation et d'humiliation qui ont choqué par leur caractère déshumanisant - comme le fait de peindre des croix rouges sur les crânes des migrants refoulés<sup>125</sup>.

Si la présidence de l'État croate a fini par reconnaître publiquement à l'été 2019 que certains renvois forcés avaient été opérés en dehors de tout cadre légal, c'est dans la presse que la révélation de l'opération secrète *Koridor* a mis à jour un système institutionnalisé de refoulements illégaux au sein de la police croate<sup>126</sup>. En œuvre depuis 2017 dans la région de Vukovar, puis sur l'ensemble des territoires frontaliers de Croatie, cette unité spéciale

---

<sup>122</sup> Boitiaux Charlotte, « En Slovaquie, une clôture "de la honte" à la frontière croate (1/3) », Info Migrants, 14 novembre 2019.

<sup>123</sup> 23 853 documentés de mai 2019 à janvier 2021 par le Danish Refugee Council selon son « Border monitoring bimonthly snapshot » de janvier-février 2021 concernant la Bosnie-Herzégovine.

<sup>124</sup> « Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers », *Amnesty International*, 11 juin 2020.

<sup>125</sup> Tondo, Lorenzo, « Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers », *The Guardian*, 12 mai 2020.

<sup>126</sup> Klancir, Đurđica, « Policija sve dogovara na Whatsappu, a poseban zadatak u hvatanju migranata imaju taksisti! », *Net*, 9 décembre 2019.

patrouillant le visage masqué et en treillis, mais sans insigne, a impliqué une collaboration entre des chauffeurs de taxis et des agents de police spécialisés dans la lutte contre le crime organisé, en lien direct avec le sommet de la hiérarchie policière croate. La mission *Koridor* est placée sous l'autorité directe du ministère de l'Intérieur et n'est pas soumise au contrôle parlementaire.

Fin 2020, les abus commis par la police croate ont été qualifiés de « graves » par la commissaire européenne aux affaires intérieures, Ylva Johansson, sans que la Commission n'engage pour autant de sanctions. À l'inverse, la Croatie a reçu plus de 40 millions au titre des fonds Asile, migration et intégration et 91 millions au titre de la sécurité intérieure, entre 2015 et 2019<sup>127</sup>. En avril 2021, l'Onu a appelé les autorités croates à mettre un terme aux refoulements collectifs violents, après que la mission de l'Onu en Bosnie-Herzégovine a été témoin de violences physiques sur des migrants qui venaient de subir un *pushback*<sup>128</sup>. Toutefois, le caractère illégal des expulsions n'est pas l'apanage des États balkaniques, comme l'a confirmé début juillet 2021 le tribunal de Graz en reconnaissant que l'Autriche avait violé le droit d'asile en procédant à des expulsions illégales<sup>129</sup>. Cette question a même fait l'objet d'un « livre noir » en 2020, dans lequel le réseau Border violence monitoring rapporte des refoulements illégaux en cascade, de l'Italie et l'Autriche vers la Bosnie-Herzégovine<sup>130</sup>.

Le fait que l'UE sous-traite à des pays hors UE le contrôle de ses propres frontières (principe d'externalisation) tout en fermant les yeux sur les agissements des polices locales indique plusieurs faiblesses. Il convient de ne pas négliger la part d'instrumentalisations locales rendue possible par cette politique d'externalisation.

La Turquie a, de son côté, largement fait usage de l'accord conclu avec l'UE de 2016 pour faire valoir ses positions, tout en se permettant d'en franchir les lignes rouges, comme en février 2020, lorsque le Président Erdoğan a brutalement annoncé qu'Ankara cessait de jouer son rôle de gendarme, alors que débutait la crise du Covid et que la guerre faisait rage en

---

<sup>127</sup> Dérens, Jean-Arnault et Simon Rico, *Mediapart*, 2021 (déjà cité).

<sup>128</sup> Kovacevic, Danijel, « UN Condemns 'Violent Pushback' of Migrants by Croatian Police », *Balkan Insight*, 5 avril 2021.

<sup>129</sup> « La justice autrichienne condamne les expulsions en chaîne vers les Bosnie-Herzégovine » dans le fil info « Réfugiés-Balkans du *Courrier des Balkans*, 7 juillet 2021.

<sup>130</sup> Border violence monitoring network, « The black book of push back », décembre 2020. Accessible gratuitement en ligne : <https://www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/>

Syrie<sup>131</sup>. En Bosnie-Herzégovine, le millefeuille institutionnel permet aux différentes autorités de se renvoyer la balle sur la gestion des migrations, entre autorités cantonales (Una-Sana), niveau de la Fédération (entité croato-bosniaque) et gouvernement fédéral. D'après la représentante de l'OIM rencontrée en juin 2021 : « *Le canton d'Una Sana se sert de cette question des réfugiés comme d'un levier politique pour faire pression sur le reste de la Fédération, l'entité croato-bosniaque, et le gouvernement fédéral* ». De plus, les frontières internes multiplient les possibilités de renvois des migrants entre les deux entités, serbe et croato-bosniaque : « *Pour le moment, la Republika Srpska ne poursuit en effet qu'un seul objectif : se débarrasser au plus vite des migrants. On sait par exemple que la police de l'entité opère en toute illégalité le transport des migrants qu'elle intercepte sur son sol vers les cantons voisins de la Fédération.* »

Si le processus d'intégration à l'UE a servi de levier pour faire pression sur les politiques migratoires nationales, ce levier octroie aussi aux dirigeants des Balkans un moyen pour s'éviter des critiques sur l'État de droit<sup>132</sup>. On peut donc estimer que l'UE joue un jeu dangereux avec cette politique d'externalisation dont découlent de possibles dérives autocratiques.

---

<sup>131</sup> « UE–Turquie : le cynisme en partage », *Migreurop*, 18 mars 2020.

<sup>132</sup> C'est ce que des chercheurs ont qualifié de « rente géographique » dans d'autres espaces migratoires de transit, comme la Libye ou le Maroc. Voir par exemple : El Qadim, Nora, « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », *Politique européenne*, 2010.

Carte 8. Les exilés et la « route des Balkans »



- |  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #008080; border: 1px solid black;"></span> Pays membre de l'UE et de l'espace Schengen        | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 2px solid orange;"></span> Frontière fermée ou contrôles renforcés                     | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid purple;"></span> Routes principales   | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid blue;"></span> Opération Frontex en cours                                 |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #ADD8E6; border: 1px solid black;"></span> Pays membre de l'UE, candidats à l'espace Schengen | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px dashed purple;"></span> Clôture  | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid purple; border-left: 1px solid purple; border-right: 1px solid purple;"></span> Étape clé | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border-left: 1px solid blue; border-right: 1px solid blue;"></span> Bureaux Frontex hors UE |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></span> Pays candidat à l'UE                               | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 2px solid red;"></span> Verrou frontalier                                       | <span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid purple; border-left: 1px solid purple; border-right: 1px solid purple;"></span> Capitale  |  |
|  | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border-left: 2px solid red; border-right: 2px solid red;"></span> «Pushbacks» fréquents |   |  |

Sources :  
Le Courrier des Balkans, mission de terrain 2021;  
Organisation Internationale pour les migrations.

## Conclusion

Ces vingt dernières années ont été celles du déplacement de la frontière européenne dans les Balkans – avec, en ligne de mire, les adhésions programmées ou espérées à l’Europe communautaire et à l’espace Schengen. Cette externalisation de la frontière (et de son contrôle) repose sur d’importants moyens sécuritaires transférés vers les gouvernements balkaniques – au détriment d’une vision politique sur ce que devrait être une gestion migratoire incluant les pays des Balkans. On peut en effet juger avec sévérité ce vide politique, auquel correspond un vide juridique pour encadrer effectivement le droit d’asile. C’est ce qui explique le retour en force de nombreux acteurs internationaux à ces frontières : ONG, agences onusiennes (HCR, UNICEF, OIM), journalistes, parlementaires européens, etc. Le fait que certaines organisations soient de retour après avoir clôturé leur intervention post-conflit dans les années 2000 signe l’état d’instabilité durable dans lequel est plongée la région, sur les questions migratoires.

Pour cette raison, les Balkans demeurent un espace à haut potentiel stratégique sur la question des migrations. Plusieurs points de vigilance sont à envisager pour les prochaines années :

- Les activités de Frontex se déploient aux côtés des autorités balkaniques alors que celles-ci pratiquent des *pushbacks* illégaux, ce qui amène à des mises en cause fréquentes de la crédibilité de la mission européenne<sup>133</sup>. Début 2021, la question de la légalité a été invoquée par l’agence pour expliquer son retrait opérationnel de Hongrie : « *Nos efforts communs pour protéger les frontières extérieures de l’UE ne peuvent réussir que si nous veillons à ce que notre coopération et nos activités soient pleinement conformes aux lois de l’UE* »<sup>134</sup>.
- La situation sanitaire internationale a impliqué des mesures de quarantaine pour les personnes franchissant les frontières, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19. Dans plusieurs localités frontalières, les autorités ont peiné à trouver des

---

<sup>133</sup> Voir Schmitz, Florian et Idro Seferi, *Deutsche Welle*, 8 janvier 2021, déjà cité.

<sup>134</sup> Chris Borowski, porte-parole de la mission européenne, cité dans le fil d’information en continu « Réfugiés-Balkans » du Courrier des Balkans, 29 janvier 2021.

lieux de placement pour respecter les périodes d'isolement de 14 jours<sup>135</sup>, quand elles ne se sont pas tout bonnement désintéressées de la question. Pour l'heure, la prise en compte de l'état de santé des migrants sans-papiers est loin d'être considérée comme une question de santé publique.

- De nouvelles vagues migratoires sont à attendre de la résurgence de conflits dans les zones de départ, notamment la Syrie et l'Afghanistan. Il ne fait aucun doute que la prise de pouvoir par les talibans constitue un important facteur-push qui entraînera de très nombreuses tentatives de franchissements par les Balkans, accompagnées de nouvelles demandes d'asile. Sous la pression des États-Unis, l'Albanie, le Kosovo et la Macédoine du Nord ont accepté d'accueillir des quotas limités de réfugiés, en attendant que leurs demandes d'asile soient étudiées par les autorités américaines. Les autres pays des Balkans ont fait savoir qu'ils n'accueilleraient pas de réfugiés afghans.

### **Albanie, Kosovo et Macédoine du Nord : terres d'accueil pour les Afghans fuyant les Talibans ?**

La question des Afghans évacués à la suite de la prise de pouvoir des talibans fait l'objet de nouvelles instrumentalisation pour les gouvernements de la région. Au Kosovo, près d'un millier d'Afghans ont été transférés par l'Otab depuis la décision du gouvernement kosovar le 16 août 2021 d'octroyer une protection temporaire à ces groupes évacués. Fait intéressant : aucune information publique n'a été communiquée à l'arrivée de ces personnes dans la base militaire américaine de Bondsteel (camp Liya) et dans le camp Bechtel placé sous le commandement international de l'Otan. Contrairement aux demandeurs d'asile placés dans les camps ouverts du pays qui jouissent d'une relative liberté de mouvement, les Afghans évacués de Kaboul sont pour l'heure gardés au secret dans ces camps militaires sécurisés où les processus de screening sont toujours en cours. Il est actuellement difficile de se prononcer sur le sort qui sera réservé à ces nouveaux groupes en exil, lorsque s'achèvera le délai d'un an négocié dans le cadre de cet accueil transitoire.

<sup>135</sup> Rico, Simon, « Réfugiés en Roumanie : Timișoara, nouveau hotspot sur la route des Balkans », *Le Courrier des Balkans*, 28 avril 2021.



En Albanie, à l'inverse, les premiers groupes reçus le 27 août à l'aéroport de Rinas, ont fait l'objet d'une médiatisation importante, orchestrée par le gouvernement socialiste<sup>136</sup>. Le Premier ministre Edi Rama n'a pas hésité à présenter l'Albanie comme « *la première porte ouverte en Europe au peuple d'Afghanistan qui a cru en la démocratie* »<sup>137</sup>. Le bénéfice d'une telle politique d'accueil est double<sup>138</sup>. En termes de politique intérieure, Edi Rama a pu s'assurer un soutien en convoquant le registre compassionnel, lorsqu'il a comparé ce flux de réfugiés afghans et l'exil des Albanais fuyant en 1991 le régime communiste tout juste tombé : « *Pour nous, c'est une cause naturelle. Il y a trente ans, nous étions les Afghans quand nous sommes partis vers les côtes italiennes* »<sup>139</sup>. À l'international, le bras tendu aux populations afghanes est pour Edi Rama un moyen de redorer son blason à moindres frais – tout en captant la manne que représentent les financements américains.

En Macédoine du Nord, quelque 200 Afghans évacués sont logés dans des hôtels réquisitionnés par le gouvernement autour de la capitale Skopje. Les journalistes n'ont pas le droit de visiter ces hébergements, mais des ONG humanitaires y ont été autorisées et n'ont pas noté de violations manifestes de leurs droits. Ils jouissent de leur liberté de mouvements et bénéficient du statut de protection temporaire.

---

<sup>136</sup> Mari, Christina, « Afghan evacuees in Kosovo de facto detained », *Kosovo 2.0*, 16 septembre 2021.

<sup>137</sup> Myzyraj, Isa, « Thinking of Kabul », *Kosovo 2.0*, 31 août 2021.

<sup>138</sup> Rico, Simon, « 'Cannabisation', corruption, fichage d'électeurs... Des élections législatives tendues en Albanie ce dimanche », *RTBF*, 25 avril 2021.

<sup>139</sup> Mandraud, Isabelle, « L'Albanie, refuge inattendu de l'élite afghane », *Le Monde*, 20 septembre 2021.

## IV.

### Qui veut dépasser les frontières ?

Après la chute du Mur de Berlin, au moment où l'Europe accélérât son intégration, les Balkans faisaient figure d'exception, avec la fragmentation de la Yougoslavie en sept États indépendants. C'est désormais la région la plus densément cloisonnée du Vieux continent, un paradoxe pour cette « péninsule » inlassablement présentée comme un carrefour, point de rencontre entre l'Orient et l'Occident, entre le bassin méditerranéen et l'Europe médiane. De nombreuses routes commerciales, très fréquentées, traversent de longue date cet espace qui ne connaissait guère de frontières au temps de l'Empire ottoman. Avant même la conquête de ces terres du sud-est européen par les armées de la Sublime Porte, la « route des Balkans » était déjà empruntée, pour transporter sel, métaux précieux, soieries ou épices, via des axes dont certains avaient été tracés par les Romains. Sa notoriété actuelle, la « route des Balkans » l'a acquise durant les années 1970, quand elle s'est imposée comme l'une des principales voies de passage pour les opiacés arrivés de Turquie puis d'Afghanistan. Dans les années 1990, au moment des guerres, les trafics se sont diversifiés et intensifiés, puis la « route des Balkans » est devenue un nœud du trafic d'êtres humains. D'abord pour les réseaux de prostitution, puis plus récemment pour les demandeurs d'asile.

Si la « route des Balkans » reste si prisée, c'est parce que le crime organisé y trouve des conditions favorables pour mener ses activités de contrebande : États faibles, corruption galopante, frontières poreuses et difficiles à contrôler. En 2009-2010, l'Union européenne a toutefois ouvert l'accès à Schengen à tous les Balkans occidentaux (sauf le Kosovo), jugeant leurs progrès probants en matière de contrôle des frontières et de sécurité des documents, mais aussi de lutte contre les migrations clandestines. Aujourd'hui, ce sont les réseaux criminels qui offrent le meilleur exemple de coopération transfrontalière, profitant de l'achèvement des corridors paneuropéens de transport, grâce à la Chine (surtout)<sup>140</sup> et à la Turquie (un peu), venues se substituer aux financements européens. Les initiatives visant à promouvoir l'intégration régionale se sont pourtant multipliées, enchevêtrées même, ce dernier quart de siècle : Pacte de Stabilité, Conseil de coopération régionale, Accord CEFTA, Processus de Berlin et, tout récemment, Open Balkans. Sauf que les pompeuses déclarations d'intention restent trop rarement suivies de résultats concrets.

---

<sup>140</sup> Lire à ce sujet le dossier du *Courrier des Balkans* : « La Chine à la conquête des Balkans ».

Fatigués d'attendre un élargissement qui n'arrive pas, de nombreux Balkaniques viennent donc à l'Europe « avec leurs pieds ». Depuis une décennie, l'exode est redevenu massif chez les forces vives, des départs qui viennent grossir les rangs d'une diaspora déjà nombreuse après quatre grandes vagues d'émigration au XXe siècle. S'il est très compliqué de quantifier avec précision l'importance de cette diaspora ancienne, les différentes études s'accordent à noter que ses liens restent solides avec les pays d'origine, comme l'a prouvé l'épidémie de Covid-19. Reste à savoir si ces Balkaniques de l'étranger peuvent être un facteur de transformation des sociétés du sud-est européen ou au contraire de déstabilisation.

## **1. La « route des Balkans » au cœur des trafics européens**

Les Balkans constituent une formidable zone de contact entre plusieurs grandes aires culturelles : bassin méditerranéen, mitteleuropa, mer Noire, Turquie. Mais cette « péninsule » a aussi été traversée depuis le début de notre ère par plusieurs lignes de séparation : entre les parties occidentale (latine catholique) et orientale (grecque orthodoxe) de l'Empire romain, entre l'Empire des Habsbourg, rempart de la chrétienté, et l'Empire ottoman musulman puis, plus récemment, entre le « bloc de l'Est » communiste et l'Europe de l'Ouest capitaliste.

### **a. Des routes anciennes**

Si les Balkans sont connus pour leurs nombreux reliefs, qui ont longtemps servis de refuges à certaines populations contre les invasions ou de repères aux brigands et aux mouvements résistances, des axes de communications majeurs connectent depuis l'Antiquité ce « carrefour européen » aux grandes aires culturelles qu'il relie. Les Romains tracèrent par exemple la *via Egnatia*, qui allait de Constantinople au port de Durrës via Thessalonique, sur plus de mille kilomètres.

D'autres routes commerciales sont ensuite apparues au Moyen-Âge<sup>141</sup>, reliant la côte adriatique à la zone danubienne, notamment pour transporter le sel. Belgrade, fondée par les Romains (Singidunum) sur le *limes*, immense ligne de défense édifiée par l'Empire contre les

---

<sup>141</sup> Hozic Aida A., « The Balkan Merchants: Changing Borders and Informal Transnationalization », *Ethnopolitics*, 2006.

invasions barbares, a fini par s'imposer comme le principal nœud de communications de tout l'espace balkanique. Trois grandes routes transrégionales se croisent dans la capitale serbe :

- Le couloir danubien qui relie l'Allemagne à la mer Noire via Vienne, Budapest et Belgrade ;
- Vienne-Istanbul via Ljubljana, Zagreb, Belgrade, Niš, Sofia et Plovdiv ;
- Budapest-Istanbul via Belgrade, Skopje et Thessalonique.

Les deux derniers itinéraires, très proches, correspondent à ce qu'on appelle communément « la route des Balkans ». Dès l'époque ottomane, les opiacés y ont transité<sup>142</sup>, pour relier les espaces de production (Anatolie, Macédoine), aux espaces de consommation d'Europe du Nord et de l'Ouest. Mais cette route a vraiment commencé à prendre de l'importance durant l'entre-deux-guerres, au moment où des quotas de production d'opium de plus en plus drastiques étaient imposés par la Société des Nations. Soucieuses de s'éviter des crises sociales dans leurs campagnes, la Turquie et la Yougoslavie royale ont laissé les réseaux clandestins se développer pour écouler à bon prix la production. Les communautés diasporiques ont servi de relais, en Europe, en Amérique du Nord et en Asie. Les Grecs constituaient alors le gros des trafiquants, mais on comptait aussi des Serbes et des Bulgares. L'instabilité politique qui régnait dans les Balkans, traversés par plusieurs revendications nationales, favorisait aussi les activités criminelles.

#### **b. D'abord l'héroïne puis les cigarettes et la cocaïne**

Après la Seconde Guerre mondiale, la « route des Balkans » perdit de son importance et se marginalisa un temps au profit des voies maritimes, surtout entre Beyrouth et Marseille. Mais une fois la French connexion démantelée, en 1972, cet itinéraire terrestre a très vite retrouvé une place prépondérante : on estime que plus des deux tiers de la morphine voyageant de Turquie en Europe y sont passés dans les années 1970. Plusieurs facteurs ont contribué à ce retour en force : le développement massif du transport international routier (TIR) et des exportations de la Turquie vers l'Europe, mais aussi l'émigration de nombreux travailleurs yougoslaves et turcs en Allemagne et en Autriche, dont certains allaient, encore une fois, servir de relais sur place. Milan et Munich, principaux terminaux européens pour les

---

<sup>142</sup> Chassagne, Philippe, « Opiacés et routes des Balkans : facteurs géographiques, historiques et politiques du phénomène », *Hérodote*, 2004.

camions TIR, sont alors devenus les plaques tournantes et les centres de redistribution de l'héroïne en Europe. Avec l'amélioration des routes pendant les années 1980, la filière se développe encore, d'autant que les régimes communistes sont partout en crise. En Bulgarie comme en Yougoslavie, on a besoin de devises internationales et les autorités vont tenter d'en capter grâce aux trafics, d'opiacés donc, mais aussi d'armes ou de cigarettes. C'est ainsi que les services secrets deviennent des maillons essentiels des réseaux mafieux.

Les guerres de Croatie, de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo ont compliqué le passage par la voie « traditionnelle » et contribué à une recomposition des itinéraires, au profit de l'Albanie et du Monténégro notamment. À partir des années 1990, la « route des Balkans » s'est donc divisée en plusieurs sous-branches et les trafics passant par ces itinéraires se sont largement diversifiés. Les mafias italiennes ont d'abord noué de bonnes relations avec les élites politiques d'Albanie dès les années 1980 puis du Monténégro ensuite<sup>143</sup>. Ces liens se sont d'abord concentrés sur la contrebande de cigarettes, activité qui a servi de tremplin à l'émergence de nouveaux trafics et de nouveaux réseaux. Aujourd'hui, les mafias monténégrines et albanaises figurent parmi les plus puissantes des Balkans, au côté des serbes, et traitent directement avec les trafiquants d'Amérique du Sud pour le trafic de cocaïne, le plus lucratif. Certaines de ces organisations balkaniques disposent même de structures dans les zones de production<sup>144</sup>, essentiellement en Colombie et en Équateur, pour contrôler la distribution. Les saisies spectaculaires qui ont eu lieu ces dernières années dans les ports de l'Adriatique, en Albanie<sup>145</sup>, au Monténégro<sup>146</sup> et en Croatie<sup>147</sup> témoignent de la place essentielle qu'occupent les Balkans sur la route de la cocaïne vers l'Europe.

### **c. Les trafics d'êtres humains : de la prostitution aux demandeurs d'asile**

Après la chute du Mur de Berlin, les trafics de la « route des Balkans » ont vite proliféré, profitant du chaos provoqué par la transition mal contrôlée vers l'économie de marché et la faiblesse des nouvelles autorités. C'est à ce moment-là qu'a commencé à se

---

<sup>143</sup> Despici-Popovic, Hélène et Marc Semo, « Le Monténégro, plaque tournante du trafic », *Libération*, 21 juillet 2000.

<sup>144</sup> Cassonnet, Florentin, « Cocaïne : Kompania Bello, le démantèlement d'un cartel albanais », *Le Courrier des Balkans*, 24 février 2021

<sup>145</sup> André, Jérôme, « Drogues en Albanie : saisie record de cocaïne dans le port de Durrës », *Le Courrier des Balkans*, 7 mars, 2018.

<sup>146</sup> « Monténégro : Saisie record de plus d'une tonne de cocaïne », *AFP*, 27 août 2021.

<sup>147</sup> Zebić, Enis, « Drogues : les saisies de cocaïne explosent en Croatie », *Le Courrier des Balkans*, 15 mars 2021.

développer le trafic d'êtres humains : les « filles de l'Est » transitant vers les réseaux de prostitution de l'Ouest via la même route que les drogues, les armes et les cigarettes.<sup>148</sup> Dès les années 2000, le nombre de demandeurs d'asile non-européens empruntant cette route a ensuite commencé à augmenter significativement<sup>149</sup>. Certains États membres de l'UE, notamment l'Autriche et la Hongrie, s'inquiétaient alors de la porosité des frontières des Balkans et du risque sécuritaire que ces migrations irrégulières faisaient peser sur les 27. Dans les Balkans occidentaux, les premières jungles sont apparues au début des années 2010, à la frontière entre la Macédoine du Nord et la Serbie<sup>150</sup>. Après la crise de 2015-2016, plusieurs murs ont été érigés et d'importants effectifs de police déployés pour tenter d'enrayer les franchissements de frontières illégaux. Si la fermeture officielle de la route migratoire a effectivement permis de faire baisser le nombre de passages, l'effet collatéral aura été de favoriser les affaires des passeurs.

Dans les zones frontalières les moins bien surveillées et donc les plus aisées à franchir, les réseaux de passeurs sont peu structurés et se résument à des « fixeurs », des individus qui transportent discrètement les candidats à l'exil moyennant de faibles sommes d'argent, de l'ordre de quelques dizaines à quelques centaines d'euros maximum. Ce sont principalement les policiers et les taxis qui effectuent ces modestes trafics. Mais dans les passages les plus délicats de la route, ce sont des groupes criminels aux ramifications multiples qui prennent en charge ce business et les prix s'envolent pour atteindre, parfois, plusieurs milliers d'euros. Cela vaut notamment pour les deux principaux verrous frontaliers de la route, ceux menant vers l'Union européenne : entre la Serbie et la Hongrie, entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. Généralement contrôlés par des mafieux locaux, ces groupes de passeurs, organisés et hiérarchisés, disposent de relais privilégiés au sein des polices locales. Ils emploient des ressortissants de pays d'où sont originaires demandeurs d'asile et migrants (essentiellement Afghanistan, Pakistan, Syrie et Maroc) pour servir d'intermédiaires. Parmi ces « employés » figurent des candidats à l'exil qui veulent eux-mêmes gagner un peu d'argent en vue de se payer ensuite de meilleurs services pour franchir les frontières. Parce qu'évidemment, plus le voyage est sécurisé, plus le prix à payer aux trafiquants est élevé.

---

<sup>148</sup> Bjelica, Jelena, *Prostitution : l'esclavage des filles de l'Est*, Paris-Méditerranée, Paris, 2005.

<sup>149</sup> Trpcevska, Daniela, « Macédoine-Grèce : la nouvelle porte d'entrée des migrants clandestins en Europe », *Le Courrier des Balkans*, 2 août 2007.

<sup>150</sup> Dérens, Jean-Arnault, « Migrations clandestines : Lojane, le 'Sangatte des Balkans' », *Le Courrier des Balkans*, 19 décembre 2011.

Les réseaux de passeurs sont souvent interconnectés et des « formules » sont proposées aux plus fortunés dès la Turquie ou la Grèce. Les trafiquants agissent comme des agences de voyage, proposant des offres à diverses gammes de prix : transfert jusqu'en Allemagne, jusqu'en Hongrie ou seulement jusque dans un pays des Balkans. Les plus riches peuvent se voir proposer de traverser l'Adriatique en bateau, en direction de l'Italie via la Grèce, l'Albanie ou le Monténégro. Les trafiquants détaillent les itinéraires, les hébergements, le transport et alertent même sur les risques. Moyennant un supplément, le forfait peut en outre inclure la délivrance de faux papiers. Ces « formules » supposent bien sûr une bonne interconnexion entre les différents trafiquants établis tout le long de la route des Balkans. Selon certaines estimations, le trafic de migrants et de demandeurs d'asile générerait de 35 à 50 millions d'euros de bénéfices annuels pour les passeurs. Un total qui reste donc très largement inférieur aux revenus générés dans la région par le narcotrafic : d'après les calculs de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), entre 1,8 et 4,6 milliards d'euros seraient blanchis chaque année dans les Balkans occidentaux.

#### **d. Le crime organisé joue à « saute-frontières »**

Si la « route des Balkans » reste une voie majeure des trafics européens, cela s'explique notamment par la faiblesse chronique du contrôle des frontières. Les reliefs escarpés compliquent les opérations de surveillance au sol et le manque d'équipement des polices locales en drones ou en appareil de reconnaissance limite leurs capacités. De nombreux postes-frontières ne sont même pas équipés de scanners de détection. Et quand ils le sont, ces scanners sont régulièrement en panne. La corruption, massive, des agents de la police aux frontières et des douanes reste en effet un point de préoccupation majeure. Dans certains postes-frontières, il existerait ainsi des *happy hours*, des plages horaires pendant lesquelles les contrebandiers savent qu'ils peuvent faire passer leurs marchandises sans encombre, moyennant un bakchich moins élevé. Ces pratiques seraient communes en Macédoine du Nord, en Albanie, au Kosovo ou en Serbie. Des témoignages font même état de pratiques institutionnalisées. Comme celui d'un ancien policier recueilli par la *Global*

*Initiative against transnational organised crime* fin 2018<sup>151</sup> concernant le poste-frontière de Jazince / Glibocice, entre la Macédoine du Nord et la Serbie :

« *Après minuit, vers 3h du matin, la police et les agents des douanes reçoivent souvent l'ordre d'éteindre les caméras pendant une demi-heure. Bien sûr, ils reçoivent une récompense adéquate en contrepartie. Le camion qui passe à ce moment-là appartient à un groupe criminel qui partage les bénéfices avec les hauts-fonctionnaires du parti albanais au pouvoir.* » Le parti dont il est question n'est autre que l'Union démocratique pour l'intégration (BDI), la formation dirigée par l'indéboulonnable Ali Ahmeti, partenaire des majorités au pouvoir sans interruption depuis 2006.

#### **« Macédoine du Nord - Kosovo - sud de la Serbie » : le triangle de tous les trafics**

Majoritairement peuplée d'Albanais, la région qui couvre l'Ouest de la Macédoine du Nord, l'est du Kosovo et la vallée de Preševo en Serbie souffre d'un sous-développement chronique depuis des décennies et les institutions publiques y sont faibles et corrompues. Entre 1918 et 1991, ces territoires faisaient tous partie de la Yougoslavie et les frontières qui sont apparues au cours des trois dernières décennies n'ont pas empêché les liens familiaux et claniques de se maintenir. Ces liens accroissent encore la porosité de ces nouvelles bordures étatiques.

Dans les années 1990, la région a été une zone-clé pour la contrebande de produits de base (en particulier d'essence) vers l'Union Serbie-Monténégro, alors sous embargo international, mais aussi d'armes vers le Kosovo durant la guerre de 1998-99. Aujourd'hui, la contrebande concerne encore les denrées du quotidien (les prix variant d'un pays à l'autre), les cigarettes et les drogues. Schématiquement, le cannabis et la cocaïne arrivent d'Albanie en direction de la Serbie, de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Grèce, l'héroïne transite via la Turquie puis la Grèce, ou la Bulgarie.

La région abriterait des laboratoires permettant la fabrication de drogues de synthèse et le reconditionnement de l'héroïne. Fin 2017, 110 kg d'héroïne ont été saisis dans un bus

<sup>151</sup> « Hotspots of organized crime in the Western Balkans », *Global Initiative against transnational organised crime*, 2019.



reliant la vallée de Preševo à la Suisse, où vit une importante diaspora de cette région. Au même moment, 300 kg d'amphétamines étaient découverts dans un laboratoire illégal près de Tetovo, la plus grosse saisie de drogues synthétiques dans les Balkans occidentaux.

C'est également un haut lieu de la traite des êtres humains. Les trafiquants se concentreraient dans les villages de Vaksince et Lojane. Au pic de la crise migratoire de 2015, de nombreux témoignages d'exilés ont ainsi fait état de kidnappings et de demandes de rançon pour leur libération. En attendant que l'argent soit versé, ils étaient enfermés et surveillés par des gardes en armes particulièrement violents.

Deux nouveaux postes-frontières sont prévus de longue date : un entre la Macédoine du Nord et le Kosovo (Belanovce-Stançiç) et un autre entre la Macédoine du Nord et la Serbie (Lojane-Miratovac), mais leur ouverture est sans cesse retardée. La collusion entre partis politiques et groupes criminels ne serait pas étrangère à ces reports. En attendant, les routes alternatives passant dans cette zone montagneuse restent intensément utilisées par les contrebandiers pour se jouer des récentes frontières étatiques.

#### **e. Les points chauds de la « route des Balkans »**

Sur la « route des Balkans », les groupes criminels contrôlent des couloirs de passage transfrontaliers par lesquels ils font transiter illégalement êtres humains et marchandises. Du Nord au Sud, en voici les principaux nœuds :

- **Subotica (Serbie-Hongrie) :** dernière ville de l'autoroute E75 (qui relie Thessalonique à Budapest via Skopje et Belgrade) avant l'entrée dans l'espace Schengen. Divers trafics passent par ici comme le prouvent les importantes saisies de cannabis et de cigarettes dont la plupart portent des timbres d'accises de Macédoine du Nord. Malgré les barbelés construits par la Hongrie à la frontière, la ville reste un point névralgique pour le passage des exilés.
- **Vršac-Majdan (Serbie-Roumanie) :** Vršac se situe sur la route la plus rapide entre Belgrade et Timișoara, la grande ville de l'ouest de la Roumanie. Le poste-frontière voisin de Vatin-Stamora Moravița serait une plaque tournante du trafic de cigarettes.

De l'héroïne a également été saisie près de Vršac. C'est un point de passage secondaire pour les migrants : le « triangle » qui s'est ouvert fin 2020 entre la Serbie et la Hongrie via la Roumanie passe plus au nord, par Majdan, près de Kikinda.

- **Tuzla-Bijeljina-Zvornik-Brčko (Bosnie-Herzégovine-Serbie) :** Cette zone du nord-est de la Bosnie-Herzégovine est une plaque tournante des trafics arrivant de Serbie. Depuis la fin 2017, c'est aussi le point d'entrée des migrants, après avoir traversé la rivière Drina. Les douanes locales et la police aux frontières sont notoirement corrompues et ont été mises en cause dans plusieurs affaires. En novembre 2020, le chef du poste frontière de Zvornik a été arrêté pour avoir fait passer des migrants clandestinement.
- **Trebinje-Dubrovnik-Kotor (Bosnie-Herzégovine-Croatie-Monténégro) :** Située dans l'entité serbe, à l'est de l'Herzégovine, la région de Trebinje compte 70 kilomètres de frontière avec la Croatie (dans l'arrière-pays de Dubrovnik) et 130 avec le Monténégro. Un terrain montagneux, où les patrouilles sont difficiles et les routes alternatives nombreuses. La zone est donc prisée pour faire transiter les drogues en provenance du Monténégro et d'Albanie (cocaïne arrivée par les ports de Bar et Durrës, cannabis albanais) vers la Croatie, porte d'entrée de l'Union européenne. Plusieurs policiers de la région ont été arrêtés pour trafic de stupéfiants.
- **Rozājë-Cākor (Monténégro-Kosovo-Serbie) :** Ce territoire fait partie de la région historique du Sandjak, majoritairement bosniaque. Rozājë se situe au carrefour des routes de Peć / Peja, la grande ville de l'ouest du Kosovo, et de Novi Pazar, le chef-lieu du Sandjak, située dans le sud de la Serbie. Dans la zone montagneuse qui sépare le Monténégro, le Kosovo et la Serbie, les frontières sont un véritable gruyère<sup>152</sup> : les trafiquants utilisent les nombreuses routes cachées pour faire passer leurs marchandises, surtout des cigarettes et de la drogue. Des animaux (ânes, chevaux, chiens) sont même dressés pour assurer seuls le transport.
- **Shkodër-Tuzi (Albanie-Monténégro) :** Shkodër était une plaque tournante bien connue de la contrebande (essence, cigarettes, armes, etc.) durant les guerres des

---

<sup>152</sup> Softić, Toufik, « Trafics au Monténégro : une frontière en trous de gruyère », *Le Courrier des Balkans*, 26 septembre 2014.

années 1990 pour contourner l’embargo visant l’Union Serbie-et-Monténégro puis lors des combats au Kosovo. Aujourd’hui, le lac voisin reste un haut-lieu de passage pour le trafic de drogues et de migrants. Des liens importants unissent les gangs albanais installés sur ses deux rives.

- **Kukës-Prizren (Albanie-Kosovo) :** La route qui relie Kukës à Prizren est un axe clé pour le trafic de cannabis vers l’est et le nord et d’héroïne vers l’ouest. Des groupes de Prizren, où vit une importante minorité turque, auraient de bons liens avec des distributeurs en Turquie. Des laboratoires illégaux pour produire de l’héroïne ont été découverts à Fushë-Krujë (2014) et Has (2018).
- **Kumanovo-Tetovo (Kosovo-Macédoine du Nord-Serbie) :** voir encadré ci-dessus.
- **Gevgelija (Macédoine du Nord-Grèce) :** Située sur l’autoroute E75, la ville est devenue célèbre lors de la crise migratoire. En face, la bourgade grecque d’Idomeni a un temps accueilli le plus grand camp de réfugiés de la « route des Balkans ». Les trafics de migrants se poursuivent depuis : plusieurs camions transportant des dizaines de candidats à l’exil ont été interceptés ces dernières années dans la zone. Mais Gevgelija est aussi connue pour ses casinos, véritables lessiveuses à argent sale, et pour être un hotspot du trafic de drogues. L’héroïne y arrive de Turquie avant d’être acheminée vers le nord, le cannabis arrive en sens inverse, filant depuis d’Albanie vers la Grèce et la Turquie. En décembre 2018, plus d’une demi-tonne de marijuana y a été interceptée.
- **Saranda-Vlora-Igoumenitsa (Albanie-Grèce-Italie) :** La région de Saranda est une plaque tournante des trafics, par voie terrestre et maritime. La drogue (principalement du cannabis) serait acheminée en Grèce à dos de mule, mais de l’héroïne et de la cocaïne transitent aussi, surtout dans le sens inverse, par le poste-frontière de Qafe Bote-Mavromati qui ne dispose pas d’équipement adapté pour leur détection. Le cannabis est ensuite acheminé vers le port grec d’Igoumenitsa, relié au sud de l’Italie. Des vedettes rapides partent aussi des ports de Saranda et de Vlora en direction des Pouilles, où des gangs albanais se développent au point de rivaliser avec les puissantes mafias italiennes. L’ancien directeur des transports de Saranda, Klement Balili, réputé

proche du président Ilir Meta, est accusé par la Grèce d'être l'un des boss du trafic de cannabis local. Il a été arrêté en 2019 après trois ans de cavale<sup>153</sup>.

**Carte 9. Les routes des trafics dans les Balkans**



<sup>153</sup> « Trafic de drogues en Albanie : le ‘Pablo Escobar des Balkans’ est aux mains de la police », *Le Courrier des Balkans*, 24 janvier 2019

## **2. L'intégration régionale : vœux pieux et superposition de coquilles vides**

Les années 1990 ont produit de nombreuses nouvelles frontières dans les Balkans du fait de l'éclatement de la Yougoslavie. Après avoir assisté, impuissante, à la plongée de l'ancienne fédération socialiste dans les guerres, l'Union européenne s'est attachée à favoriser le rapprochement entre ces nouveaux pays, en vue d'accompagner et de faciliter leur intégration future : promotion des relations de « bon voisinage », mais aussi développement de la coopération régionale. Aujourd'hui, un grand nombre d'initiatives cohabitent et se marchent sur les pieds, sans obtenir de résultats concluants.

### **a. Du Pacte de Stabilité à l'accord CEFTA**

Le 30 juillet 1999, l'Union européenne posait la première pierre de son engagement dans les Balkans occidentaux en lançant un « Pacte de stabilité » à Sarajevo, quatre ans après le lancement du processus de Royaumont. Il s'agissait d'aider ces pays tout juste sortis de la guerre à dépasser « l'héritage du passé » et à ouvrir un nouveau chapitre de leur histoire, celui de la normalisation politique (en favorisant la paix et la démocratie) qui devait ouvrir par ricochet la porte de la croissance économique (reconstruction, développement, coopération). En 2006, le Pacte de stabilité a été remplacé par le Conseil de coopération régionale (RCC), et doté d'un volet économique aisément identifiable : l'accord de libre-échange CEFTA 2006, qui a pris la suite de l'accord du même nom créé en 1992 pour les pays du groupe de Visegrád. L'objectif de l'UE : préparer le terrain en vue de l'élargissement, annoncé dès 2003 au sommet de Thessalonique, des États des Balkans occidentaux. Le renforcement de la coopération régionale constitue une priorité, afin de montrer la capacité de ces pays fragilisés par la douloureuse décennie 1990 à intégrer le marché commun (critères de Copenhague). Avec une idée simple : si cette « recette » a fonctionné pour les PECO, pourquoi ne serait-ce pas le cas pour les Balkans occidentaux ?

Seulement cette zone de libre-échange a été pensée avant tout d'un point de vue politique, en sous estimant sa dimension économique. Or, les pays des Balkans occidentaux affichent des profils trop semblables pour être réellement complémentaires. Résultat : c'est leur dépendance au marché de l'UE, avec une balance commerciale particulièrement défavorable, qui s'est renforcée au détriment du développement des échanges intra-régionaux

que prévoyait l'accord CEFTA de 2006. Pour la Bosnie-Herzégovine, le commerce avec les membres du CEFTA s'est même largement réduit et ne représente plus qu'un sixième des exportations, et la Serbie, leader régional, plafonne au même niveau. Quant à l'Albanie et au Kosovo, les deux pays restent encore mal intégrés, sans parler de la lointaine Moldavie, qui ne commerce toujours pas, ou presque, avec ses partenaires. De fait, quinze ans après la signature de l'accord CEFTA 2006, les facteurs historiques, culturels et politiques restent déterminants dans l'organisation du commerce en son sein.

### **b. L'obscur Processus de Coopération en Europe du Sud-Est**

Le RCC qui chapote le CEFTA est lui-même placé sous l'autorité politique directe du Processus de Coopération en Europe du Sud-Est (SEECP). Cette organisation, qui a le soutien de l'Union européenne, a été fondée en 1996 « *pour renforcer la coopération économique et politique de la région, promouvoir les relations de bon voisinage et mener une lutte commune contre le crime organisé* ». Le SEECP regroupe aujourd'hui 13 pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Grèce, Monténégro, Macédoine, Moldavie, Roumanie, Serbie, Slovénie et Turquie. Une organisation « non institutionnalisée » dont les actions semblent se résumer à des rencontres régulières entre les dirigeants, au cours desquelles des engagements sont pris, suffisamment flous pour ne pas être tenus, sans jamais avoir à rendre de compte.

Outre le CEFTA, le RCC pilote pas moins de neuf autres organismes, dont la composition varie, mais qui regroupent chacun les six pays des Balkans occidentaux. Le Kosovo peut y siéger en tant que membre de plein droit, qu'observateur ou être représenté par la Minuk. Une situation ubuesque qui en dit long sur l'impossible harmonisation de ces multiples dispositifs abscons dont les actions restent inconnues du grand public et les mandats mal calibrés. Jamais avare de bonnes résolutions, le RCC édite depuis 2010 une Stratégie décennale pour renforcer la coopération régionale entre les 13 membres de la SEECP. Voilà qui vient se superposer au CEFTA, au moins pour les Balkans occidentaux, mais avec - là encore - bien peu de résultats concernant l'intégration régionale. En 2011, la Stratégie 2020 affichait des objectifs ambitieux, dont celui d'accroître le commerce entre ses membres de 140%. Or, au lieu de se renforcer, les échanges de biens et de services se sont légèrement contractés, ce qui constitue un terrible désaveu, surtout en cette période de reprise qui a suivi la crise financière. De même, les objectifs de rattrapage du niveau de vie par rapport à la

moyenne européenne n'ont pas été atteints. Pour sa Stratégie 2030, le SEECP a préféré gommer toute ambition chiffrée, sûrement pour éviter de nouvelles désillusions.

### c. Le Processus de Berlin : un pas de côté

Ces dernières années, de nouveaux dispositifs interrégionaux sont encore venus se superposer à cet écheveau d'organismes dont on peine déjà à identifier les périmètres exacts de compétences, qui ont tendance à se recouper. Le plus connu est certainement le Processus de Berlin lancé par Angela Merkel le 28 août 2014. Six semaines plus tôt, le nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avait annoncé qu'aucun élargissement ne serait envisageable le temps des cinq ans de sa mandature<sup>154</sup>. Avec ce nouveau mécanisme, la chancellerie allemande entendait tendre le bras aux pays des Balkans occidentaux pour ne pas les désespérer et éviter qu'ils ne se tournent vers d'autres grandes puissances concurrentes. Peine perdue : la Chine est devenue un partenaire majeur dans la région tandis que la Turquie et la Russie y restent des interlocuteurs qui comptent, au moins symboliquement. « *Le processus de Berlin est une initiative visant à renforcer la coopération régionale dans les Balkans occidentaux et à favoriser l'intégration de ces pays dans l'Union européenne* », résume son site Internet. Avant d'en donner les grands principes, très généraux : « *Faire de nouveaux et réels progrès réels dans le processus de réformes, dans la résolution des désaccords bilatéraux et intérieurs et dans la réconciliation régionale* », sans oublier, bien sûr « *la coopération économique régionale qui doit poser les bases d'une croissance durable* ».

Chaque année, un sommet a lieu au début de l'été pour fixer de nouveaux objectifs, complété par plusieurs rendez-vous ministériels intermédiaires. Au vrai, toutes ces rencontres semblent se résumer à empiler les déclarations d'intentions : sept ans après la mise en œuvre du Processus de Berlin, les résultats tangibles apparaissent en effet bien maigres. « *Les Balkans occidentaux restent bloqués dans un environnement commercial régional complexe, avec des engagements ambitieux pris par les dirigeants des pays qui, pour la plupart, sont restés lettre morte* », remarque par exemple l'analyste politique Valëza Zogjani dans son article « Repenser la connectivité des Balkans occidentaux : La coopération économique

---

<sup>154</sup> « L'Union européenne restera à 28 pendant les cinq prochaines années (Juncker) », *La Tribune*, 15 juillet 2014.

apathique » publié sur le site du Processus<sup>155</sup>. Entre 2015 et 2020, les six pays des Balkans occidentaux ont pourtant reçu un milliard d'euros de fonds de pré-adhésion (IPA) pour développer ce programme de connectivité. « *Le programme de connectivité - pivot de la coopération économique des Balkans occidentaux - n'a pas encore permis de concrétiser les objectifs fixés* », poursuit Valëza Zogjani. « *Alors qu'une dizaine de projets ont été validés par les pays des Balkans occidentaux, seule une poignée d'entre eux ont respecté les délais de mise en œuvre prévus. Les principales raisons sont un manque de capacités administratives, la complexité des préparatifs techniques, des questions d'aménagement du territoire, et, dans certains cas, d'un manque de volonté politique, pouvant résulter de différends non résolus.* »

#### **d. Open Balkans : une nouvelle lubie controversée**

Dans ce contexte, l'initiative Open Balkans, portée à bouts de bras par la Serbie, l'Albanie et la Macédoine du Nord depuis 2019, risque bien de rester une coquille vide. Une de plus. Initialement baptisé « mini-Schengen », ce projet a été paraphé par ces trois pays le 30 juillet 2021, après la bagatelle de huit sommets et l'ouverture effective de leurs frontières attendra le 1er janvier 2023. « *Nous commençons aujourd'hui à faire dans la région ce que nous ferons demain dans l'UE* », veut croire Edi Rama, le Premier ministre albanais. C'est pourtant mal parti : les trois autres pays des Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro) ont refusé de s'associer à Open Balkans. « *Ceci laisse croire qu'il existe une autre alternative que la voie commune de la région vers l'UE. Transmettre ce message est aussi dangereux que les retards pris dans l'intégration européenne* », s'est ainsi agacée Donika Gërvalla, la ministre kosovare des Affaires étrangères. Selon son Premier ministre Albin Kurti, il serait encore préférable de faire évoluer le CEFTA en SEFTA (South-East Europe Free Trade Agreement) sur le modèle de l'Association européenne de libre-échange (AELE), plutôt que de créer ce nouveau dispositif, dont on peine à voir en quoi il se démarque du « marché régional » initié dans le cadre du Processus de Berlin fin 2020.

C'est donc du côté de Pristina que les critiques officielles contre Open Balkans ont été les plus fortes tandis que la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro se sont montrés relativement discrets. Dès février 2020, lors de sa première visite à Tirana en tant que chef du gouvernement, Albin Kurti avait dénoncé la volonté de Belgrade de « *créer une quatrième*

---

<sup>155</sup> Zogjani, Valëza, « *Rethinking the connectedness of the Western Balkans: Economic cooperation in the doldrums* », 15 novembre 2019.



*Yougoslavie* », s'appuyant sur les propos tenus par le Président serbe Aleksandar Vučić à Vienne en 2017, quand celui-ci avait évoqué l'idée d'un marché commun des Balkans en le décrivant comme « la vieille Yougoslavie plus l'Albanie ». Aujourd'hui, Albin Kurti s'inquiète en outre du risque d'« ouvrir les Balkans à l'influence de la Russie et de la Chine ». Les trois pays ayant refusé de se joindre à Open Balkans ont en tout cas tous des contentieux non résolus avec la Serbie. « *La Bosnie-Herzégovine a des problèmes avec la Republika Srpska, le Monténégro avec le rôle de l'Église orthodoxe serbe et le Kosovo avec la non-reconnaissance [de son indépendance] par la Serbie* », relève Ardian Hackaj, directeur de recherche de l'Institut de coopération et de développement, basé à Tirana. Surtout, cet analyste pointe le flou qui entoure Open Balkans, « *une initiative politique dont le nom et les objectifs évoluent, qui n'a pas de feuille de route, pas de budget, pas de personnel, pas de calendrier, les éléments qui définissent une initiative de coopération régionale viable* »<sup>156</sup>.

Quant à l'Union européenne, elle reste plutôt silencieuse. Interviewée par le quotidien kosovar *Gazeta Express*<sup>157</sup>, la porte-parole de la Commission européenne, Ana Pisonero s'est réjouie « *des engagements pris par les dirigeants en faveur de la coopération régionale, élément essentiel de la perspective européenne des Balkans occidentaux et partie intégrante du processus de stabilisation et d'association* ». Avant de tacler les incohérences d'Open Balkans : « *Un processus impliquant l'ensemble de la région des Balkans occidentaux est essentiel. Dans ce contexte, il est important que la région avance dans la mise en place d'un marché régional commun, un engagement politique pris par les six dirigeants de la région lors du sommet de Sofia à l'automne dernier*<sup>158</sup> ».

#### **e. De vieilles rengaines**

Si elles sont rarement suivies de résultats sur le terrain, les initiatives pour favoriser l'intégration régionale des Balkans occidentaux sont en tout cas loin d'être nouvelles. Dès février 1988, avant même la chute du Mur de Berlin, la Bulgarie, la Roumanie, l'Albanie, la

---

<sup>156</sup> Đorđević, Nikola, « Can the Open Balkans project succeed without half of the region ? », *Emerging Europe*, 10 août 2021.

<sup>157</sup> « EU on Open Balkan: We welcome commitments of the WB leaders to regional cooperation », *Gazeta Express*, 13 août 2021.

<sup>158</sup> « Balkans-UE : un 'marché commun', un 'plan vert' et des querelles historiques à Sofia », *Le Courrier des Balkans*, 11 novembre 2020.

Yougoslavie et la Grèce (membre de la Communauté économique européenne depuis 1981), avaient organisé une première Conférence balkanique de Belgrade<sup>159</sup> pour envisager ensemble la mise en place d'un processus de coopération multilatérale balkanique.

Trente mois plus tard, la deuxième, réunie à Tirana fin 1990, avait lieu dans un contexte international bouleversé par la chute du Mur de Berlin, l'effondrement des régimes communistes et la volonté de « retour à l'Europe » des pays de l'ancienne zone d'influence soviétique. De fait, les États participants proclamaient leur foi en la démocratie et estimaient que leur avenir devait s'orienter vers l'ouest du Vieux continent. Le terrain semblait propice à une intégration intrarégionale rapide et à une ouverture vers le projet d'Union européenne en gestation. Les conflits yougoslaves mirent un terme aussi brutal que durable à ces deux orientations, minant jusqu'à la cohésion des États membres de la CEE, incapables de s'accorder sur la réponse à donner face à ces guerres qui se déroulaient à leurs frontières.

### **3. Les diasporas distordent les frontières des Balkans**

#### **a. Cinq grandes vagues migratoires depuis la fin du XIXe siècle**

Dans les Balkans, l'émigration est une vieille tradition, déjà attestée à l'époque ottomane. L'exode s'est accéléré à partir de la fin du XIXe siècle et l'on peut identifier cinq grandes vagues migratoires depuis lors.

La première dure jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, avec des départs qui concernent surtout les couches populaires et se dirigent vers le « Nouveau monde », l'Amérique du Nord et l'Australie. La deuxième vague se limite à la fin de la Seconde Guerre mondiale, motivée par des raisons idéologiques : les collaborateurs des nazis, pourchassés par les nouvelles autorités socialistes yougoslaves prennent la fuite, à commencer par les Tchétzniks (monarchistes) serbes et les Oustachis (fascistes) croates. Ces groupes trouvent refuge là encore dans le « Nouveau monde », avec une prédilection pour l'Amérique du Sud. La troisième vague d'émigration date des Trente Glorieuses, quand les pays européens ont fait appel aux travailleurs yougoslaves pour faire tourner leurs usines. Le régime titiste n'a guère tenté de contrecarrer cet exode, convaincu qu'il valait mieux que sa main-d'œuvre

---

<sup>159</sup> Cattaruzza, Amaël, « L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région ? », *Strates*, 2008.

excédentaire parte à l'étranger plutôt que de maintenir un un plein emploi factice plombant les caisses de l'État. Dès le début des années 1960 des conventions bilatérales ont donc été conclues, notamment avec l'Allemagne de l'Ouest et l'Autriche, pour encadrer ces départs.

La quatrième, durant les guerres des années 1990, a sûrement été la plus massive. Les estimations les plus hautes évoquent quatre millions de départs, en incluant l'émigration albanaise consécutive à la chute du très dur régime communiste à Tirana. Les départs se sont dirigés vers l'Europe de l'Ouest (Allemagne, Suisse, Autriche, France), du Nord (pays scandinaves) et même du Sud (Grèce, Italie). À la fin des années 1990, Berlin comptait par exemple 1,7 millions d'émigrés yougoslaves sur son sol. La cinquième vague, toujours en cours, a commencé au début des années 2010. La crise financière de 2008 a révélé la fragilité du modèle de croissance économique basée sur le couple privatisations-investissements étrangers, qui s'est alors effondré, nécessitant l'intervention du FMI et de drastiques politiques d'austérité. Depuis, les forces vives des Balkans occidentaux partent massivement tenter leur chance « dans un pays normal »<sup>160</sup>.

**Graphique 3. Les chiffres de l'émigration dans les Balkans occidentaux en 2019**

Pays	Nombre d'émigrés	Taux d'émigration	Évolution de la population (2020-2050)
Albanie	1 207 032	41,9%	-15,8%
Bosnie-Herzégovine	1 653 056	50,1%	-18,2%
Macédoine du Nord	153 009	24,4%	-6,2%
Monténégro	658 264	31,6%	-10,9%
Serbie	950 485	10,8%	-18,9%

Notes :

- Le taux d'émigration est le ratio entre le nombre d'émigrés et la population totale du pays concerné
- Les données des Nations unies sur la Serbie incluent la population du Kosovo. Celles du gouvernement kosovar sur l'estimation de sa population émigrée ne sont pas fiables.

<sup>160</sup> Trégourès, Loïc, « Partir des Balkans pour 'vivre dans un pays normal' », *The Conversation*, 2018.

- Selon les résultats préliminaires du recensement de 2021, la Macédoine du Nord aurait perdu 190 000 habitants depuis 2002, soit 10% de sa population.

Sources : Département des affaires économiques et sociales de l'Onu, chiffres de 2019.

### **b. Les transferts de fonds : une bouée de sauvetage**

Du temps de la Yougoslavie titiste, les *gastarbeiteren* (le terme allemand désignant les « travailleurs invités », passé dans la langue serbo-croate pour désigner l'ensemble des émigrés) envoyaient déjà des sommes appréciables à leur famille restée au pays. Ces apports de devises permettaient de soutenir l'économie autogestionnaire du régime yougoslave très dépendante des crédits internationaux. Après l'éclatement de la Fédération socialiste et la chute du régime communiste en Albanie, les Balkans occidentaux se sont fortement désindustrialisés. Durant la transition néolibérale, les transferts de fonds des diasporas ont été essentiels pour maintenir les économies, bouleversées, à flot.

En 2016, le rapport de la Banque mondiale<sup>161</sup> indique que trois pays des Balkans occidentaux, l'Albanie (12,12 %), la Bosnie-Herzégovine (12,87 %) et le Kosovo (16,68 %), figurent parmi les dix premiers pays recevant les taux de transferts de fonds les plus élevés par rapport à leur PIB. En tout, la Banque mondiale estime qu'en 2015 les diasporas auraient envoyé aux six pays des Balkans occidentaux plus de 8,5 milliards de dollars en transferts de fonds. Un montant supérieur à l'addition des investissements directs étrangers et de l'aide publique au développement, respectivement de 5 et 2,4 milliards de dollars cette année-là. Voilà qui reflète la dépendance massive des économies de la région à l'argent de la diaspora.

Pour tenter de valoriser le potentiel économique de leurs importantes communautés établies à l'étranger, les pays des Balkans se sont tous dotés d'un ministère ou d'un secrétariat d'État explicitement dédiés à la diaspora, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine. Sans parvenir à l'effet escompté. Les investissements productifs des diasporas restent très limités : le mauvais climat des affaires (corruption massive, secteur bancaire peu fiable, institutions faibles, etc.) et les récits d'expériences compliquées<sup>162</sup> contribuent à dissuader les candidats. Dans ces conditions, la très grande majorité des transferts de fonds de la diaspora reste informelle et sert uniquement à soutenir la consommation des ménages.

---

<sup>161</sup> « Migrations et remittances Factbook (Third Edition) », *World Bank*, 2016.

<sup>162</sup> Zogjani, Nektar, « Investir au Kosovo : bonjour la galère ! », *Le Courrier des Balkans*, 24 mars 2014.

## **b. La fuite des cerveaux : une dangereuse saignée**

Au vrai, l'émigration balkanique profite surtout aux pays de destinations, c'est-à-dire majoritairement à des membres de l'Union européenne. Des études menées dans les pays de l'UE ont par exemple conclu que les immigrés permettaient de booster le PIB de leur pays d'accueil de 0,5 % à 1,3 %<sup>163</sup>. La fuite des cerveaux coûte en revanche très cher aux Balkans occidentaux. En 2016 en 2017, par exemple, plus de 300 médecins ont officiellement quitté la Bosnie-Herzégovine. Si l'on calcule que leur formation a coûté environ 150 000 euros, cela veut dire que le pays a dépensé 45 millions d'euros par an pour former des personnels qui ne bénéficieront pas à ceux qui ont financé leurs compétences.

Mais il n'y a pas que la santé qui pâtit de ces départs. Ingénieurs, informaticiens ou chercheurs, ce sont tous les personnels très qualifiés qui quittent massivement la région. Selon l'OCDE, la fuite des cerveaux dans les secteurs de la science, de la technologie et de l'innovation va faire perdre la bagatelle de neuf milliards d'euros à la Serbie. Si elle permet de faire baisser artificiellement les chiffres du chômage, l'émigration massive des forces vives contribue donc surtout à fragiliser les économies des Balkans occidentaux, qui peinent déjà à financer leurs retraites et leurs systèmes de protection sociale.

## **c. Épidémie de la Covid-19 : des leçons à tirer**

Les fermetures de frontières et les périodes de confinement ont rebattu les cartes des liens entre les diasporas et leurs pays d'origine. Au printemps 2020, au moment où commençait la première vague, les attaques ont été particulièrement virulentes contre tous ceux revenus visiter leurs proches lors des vacances de février, accusés d'avoir ramené avec eux le virus. La Serbie et la Bosnie-Herzégovine ont même mis en place des « camps de quarantaine » pour isoler tous les ressortissants rentrés brutalement. De peur de se retrouver sans travail et sans aucune aide dans leurs pays d'accueil à cause du confinement généralisé, de très nombreux travailleurs balkaniques précaires se sont précipités de rentrer avant que les frontières ne se referment totalement. Employés pour la plupart dans la construction ou l'hôtellerie-restauration, ils ne disposaient pas de contrats ouvrant droit à des prestations

---

<sup>163</sup> Wharton School of the University of Pennsylvania, « What migration can (and can't) do for a country's GDP », 2013.

sociales. Les médias locaux ont parlé de plusieurs centaines de milliers de personnes, mais aucune évaluation précise n'a jamais eu lieu.

Personne ne sait non plus combien sont restés dans les Balkans occidentaux une fois que les frontières ont rouvert et que les opportunités de travail ont repris. Certains analystes prétendent en tout cas que la présence de ces diasporas revenues massivement aurait pesé sur les résultats des élections législatives au Monténégro de la fin août 2020 et des municipales en Bosnie-Herzégovine, favorisant la chute du régime Đukanović (*cf. supra*) dans le premier cas et les partis citoyens dans le second, écornant légèrement la puissance des formations ethno-nationalistes dominantes (*cf. supra*). Ces interprétations sont difficiles à évaluer faute d'études sérieuses menées sur place. Les législatives de l'été 2020 en Serbie, en Macédoine du Nord et en Croatie ont d'ailleurs eu des résultats opposés : à chaque fois, la majorité sortante a été reconduite. En Serbie, cette issue reste toutefois à nuancer puisque les formations d'opposition avaient boycotté le scrutin pour dénoncer les conditions non démocratiques de leur tenue<sup>164</sup>.

À l'inverse, plusieurs États membres de l'Union européenne n'ont pas hésité à contourner les fermetures de frontières pour faire venir d'urgence des travailleurs balkaniques par avion. En Allemagne et en Italie, il s'agissait de sauver les récoltes, en Autriche d'assurer la continuité du service de soins. Ce dernier exemple est particulièrement significatif du peu de cas fait à l'égard de leurs pays d'origine, déjà en pénurie de professionnels de santé. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en 2016, l'Autriche comptait près de 52 médecins pour 10 000 citoyens, quatre fois plus que l'Albanie (12) et trois fois plus que la Bosnie-Herzégovine (21).

La question de l'intégration des Balkans occidentaux au certificat de voyage européen dématérialisé a récemment montré à quel point ces pays se retrouvaient marginalisés, notamment à cause de leurs difficultés à se conformer aux standards des 27. Jusqu'à présent, seuls deux d'entre eux (l'Albanie et la Macédoine du Nord) ont fait valider leurs certificats, permettant la libre circulation de leurs ressortissants vaccinés, testés négatifs ou guéris. La Serbie et le Monténégro ont de leur côté confirmé leur intention de rejoindre le système et d'aligner leurs propres certificats nationaux sur ceux de l'UE. Mais les Kosovars doivent

---

<sup>164</sup> « Serbie : élections «sur mesure» pour le régime Vučić, l'enjeu de la participation », *Le Courrier des Balkans*, 21 juin 2020.

toujours présenter un certificat papier, qui n'est pas toujours accepté tandis qu'en Bosnie-Herzégovine, les deux entités n'ont pas pu se mettre d'accord sur un document unique.

### **Entre l'Italie et la Slovénie : quand la frontière a soudain réapparu**

Le 16 septembre 1947, la ville de Gorizia fut coupée en deux, la majeure partie étant rattachée à l'Italie, le reste à la Yougoslavie. Des champs, des jardins et même le cimetière furent traversés durant 70 ans par une frontière bien gardée, celle qui séparait le capitalisme du socialisme autogestionnaire yougoslave. Le régime titiste fit vite bâtir Nova Gorica, « *une ville nouvelle qui brillera au-delà de la frontière* », et plaça une étoile rouge au sommet de la gare tout juste abandonnée, à quelques mètres des barbelés, sous laquelle était fièrement inscrit : « *Nous édifions le socialisme* ». Jusqu'en 1991, les Yougoslaves venaient à Goriza acheter des jeans et des vêtements. Les flux transfrontaliers se sont ensuite inversés, les Italiens profitant des prix moins élevés en Slovénie. Nova Gorica est alors devenu un haut-lieu des casinos et des jeux de hasard.

Le 22 décembre 2007, cette frontière est tombée aussi vite qu'elle était apparue, avec l'entrée de la Slovénie dans l'espace Schengen. Côté slovène on organisa une grande fête couronnée d'un feu d'artifice géant. Côté italien, on leva des toasts en criant « Vive l'Italie ». Mais partout, on préféra oublier que durant quatre siècles, ce territoire aux carrefours des influences autrichiennes, italiennes et slaves avait appartenu aux Habsbourg.

Le 11 mars 2020, Gorizia et Nova Gorica se sont de nouveau retrouvées coupées en deux. La Slovénie avait fait fermer la frontière, redoutant que la vague de la Covid-19 qui submergeait alors le nord de l'Italie ne se propage sur son territoire. La construction d'une barrière sur la place Piazza della Transalpina - Trg Evrope a suscité la consternation générale : ce symbole de l'élargissement de l'Union européenne à l'est, était de nouveau divisé. Une véritable gifle pour les deux villes, qui préparaient alors leur candidature pour devenir Capitale européenne de la culture en 2025. Mais il en fallait plus pour diviser les habitants : les images de parties de volley ou de badminton, de même que les gens trinquant par-dessus la clôture ont fait le tour des réseaux sociaux<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> Lusa, Stefano, « Covid-19 : entre l'Italie et la Slovénie, quand la frontière a réapparu », *Le Courrier des Balkans*, 12 juin 2021.

Pour montrer leur attachement à une Europe unie, les maires de Gorizia et Nova Gorica ont alors symboliquement installé leurs bureaux au milieu de la place pour communiquer à travers la barrière. Une réaction qui a contrasté avec le reste des zones frontalières voisines, où les blocages imposés par le virus n'ont rencontré qu'une indifférence généralisée.

#### **d. Passeports et naturalisations : des armes (géo-)politiques**

À l'époque du Maréchal Tito, le passeport yougoslave était l'un des plus puissants au monde. En pleine Guerre froide, il permettait de voyager sans visa dans les deux blocs. Seuls six pays réclamaient un visa aux citoyens de la Fédération socialiste : les États-Unis, la République fédérale d'Allemagne, la Grèce, Israël, l'Albanie et la Chine. Le passeport yougoslave était donc l'un des plus chers sur le marché, sa cote au marché noir atteignait 5 à 6000 euros. À l'inverse, le passeport de l'Albanie communiste était l'un des plus faibles au monde, le paranoïaque dictateur Enver Hoxha ayant complètement fermé le pays. Depuis, la situation s'est très nettement rééquilibrée entre les pays des Balkans occidentaux, la cote du passeport de ceux issus de la Yougoslavie ayant beaucoup chuté tandis que l'Albanie voyait la sienne remonter. Aujourd'hui, le passeport serbe est le plus puissant des six des pays des Balkans occidentaux (62<sup>e</sup> du classement Passport Index qui recense 199 pays), devant le macédonien (66<sup>e</sup>), le monténégrin (76<sup>e</sup>), le bosnien (80<sup>e</sup>), l'albanais (85<sup>e</sup>) et, très loin derrière, le kosovar (175<sup>e</sup>).

Les ressortissants du plus jeune État européen, dont l'indépendance reste contestée, doivent en effet toujours demander un visa pour voyager dans l'espace Schengen, contrairement à leurs voisins. Ils n'ont droit de voyager librement que dans quatorze pays. Au moment de la libéralisation des visas Schengen, fin 2009, pour la Serbie, la Macédoine du Nord et le Monténégro, les rumeurs faisaient état d'une explosion du trafic de passeports serbes au Kosovo<sup>166</sup>, le sésame leur permettant de voyager 90 jours sans visa dans l'Union européenne. Le phénomène a cessé un an plus tard quand l'Albanie a été exemptée de visas. Depuis, de nombreux Kosovars tentent d'obtenir la citoyenneté albanaise.

---

<sup>166</sup> Miladinović, Z., « Kosovo : passeports serbes à vendre à Merošina ? », *Le Courrier des Balkans*, 1<sup>er</sup> septembre 2010.



Plusieurs pays des Balkans ou dans son proche voisinage (Hongrie) usent de leur intégration au sein de l'UE pour offrir la citoyenneté aux ressortissants des pays voisins, en autorisant la double nationalité. Une méthode utile pour gagner de précieuses voix aux élections et disposer de solides relais d'influence. La Croatie délivre par exemple des passeports à tous les ressortissants des États issus de l'ancienne Yougoslavie à condition qu'ils puissent prouver leur ascendance croate. Cela vaut essentiellement pour les Croates de Bosnie-Herzégovine, 545 000 selon le dernier recensement de 2013, dont le vote est acquis aux nationalistes-conservateurs du HDZ, qui dominent largement la vie politique à Zagreb depuis l'indépendance. Leurs adversaires sociaux-démocrates n'ont eu la majorité que lors de deux mandatures.

Récemment, une polémique a surgi en Bulgarie au moment des élections législatives anticipées de juillet 2021. La formation « antisystème » du chanteur Slavi Trifonov a accusé son rival, le mouvement de Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) du Premier ministre sortant Boïko Borissov, de vouloir faire voter des milliers de Macédoniens disposant de la citoyenneté bulgare pour faire pencher la balance en sa faveur. Depuis l'entrée de la Bulgarie dans l'Union européenne, en 2007, Sofia a en effet naturalisé à tour de bras des citoyens de la Macédoine du Nord<sup>167</sup>. Fin 2020, plus de 65 000 avaient reçu leur passeport bulgare, précieux sésame ouvrant toutes les portes de l'UE. Cette largesse est loin d'être désintéressée : la Bulgarie et la Macédoine du Nord entretiennent des relations compliquées et la signature d'un traité d'amitié en 2017 n'aura permis qu'une courte accalmie : Sofia refuse de reconnaître l'existence de la langue macédonienne (la considérant comme un dialecte bulgare) et pose aujourd'hui son veto à l'ouverture des négociations d'adhésion de Skopje pour des querelles historiques non réglées<sup>168</sup>. En délivrant ces passeports, la Bulgarie espère peut-être obtenir la reconnaissance d'une minorité bulgare en Macédoine du Nord.

La Hongrie de Viktor Orbán a beau avoir une virulente politique anti-migrants, c'est devenu l'une des championnes européennes des naturalisations<sup>169</sup>. Une situation qui n'a rien de paradoxal : l'homme fort de Budapest a fait voter en 2010 des lois permettant à toutes les

---

<sup>167</sup> Blazecka, Katerina, « Macédoine : le passeport bulgare, un « visa » pour l'Europe ? », *Le Courrier des Balkans*, 12 décembre 2012.

<sup>168</sup> Voir à ce propos le dossier du *Courrier des Balkans* : « Bulgarie et Macédoine du Nord : les frères ennemis ».

<sup>169</sup> Tóth, Judit, « The curious case of Hungary: why the naturalisation rate does not always show how inclusive a country is », *Global Citizen Ship Observatory*, 2018.

populations magyares établies dans les pays voisins, des territoires perdus lors du Traité de Trianon de 1920, de prétendre à la citoyenneté hongroise et au droit de vote. Une évidence pour Viktor Orbán, lui qui n'a cessé de mettre en avant les discours irrédentistes et se pose en protecteur de la diaspora « outre-frontières ». Plus d'un million de personnes ont déjà reçu leur passeport hongrois et leur carte d'électeur, dont des dizaines de milliers de Hongrois de Voïvodine, la principale minorité de cette province septentrionale de Serbie<sup>170</sup>. Parmi les 21 élus envoyés par Budapest siéger au Parlement européen figure d'ailleurs un Hongrois de Voïvodine, Andor Deli, à la fois membre du Fidesz en Hongrie et de l'Alliance des Magyars de Voïvodine en Serbie.

#### **e. La double-nationalité : un potentiel facteur de déstabilisation ?**

Si certaines naturalisations sont très politiques, comme celle de Milorad Dodik, l'homme fort des Serbes de Bosnie, qui a pris la nationalité serbe 2007 ou celle d'Albin Kurti, Premier ministre du Kosovo (souverainiste de gauche, partisan d'un rapprochement entre Pristina et Tirana), devenu citoyen d'Albanie par décret présidentiel en 2016, pour les citoyens ordinaires prendre une deuxième nationalité répond le plus souvent à des motivations avant tout pragmatiques<sup>171</sup>.

Aujourd'hui plusieurs millions de citoyens des Balkans occidentaux disposent de la double nationalité, dont une bonne part ne résident plus dans la région depuis plusieurs années voire, pour certains, n'ont presque jamais mis les pieds dans le pays dont ils possèdent la citoyenneté. Or, ces diasporas continuent de peser sur le destin de leur pays : au Kosovo, les électeurs de l'étranger ont contribué à ce qu'Albin Kurti remporte la majorité absolue lors des dernières législatives de février 2021<sup>172</sup>. En Croatie, les sièges réservés à la diaspora sont immanquablement remportés par les nationalistes-conservateurs du HDZ et ils ont parfois été précieux : en 2000 pour empêcher les sociaux-démocrates d'avoir la majorité absolue ou en 2007 pour que le HDZ puisse former un gouvernement.

---

<sup>170</sup> La Bruyère, Florence, « Législatives : Viktor Orbán donne de la voix jusqu'en Serbie », *Libération*, 1er avril 2014.

<sup>171</sup> Radić, Nikola, « Bosnie-Herzégovine : l'irrésistible attrait du passeport serbe », *Le Courrier des Balkans*, 7 décembre 2018.

<sup>172</sup> Dérens, Jean-Arnault et Laurent Geslin, « Élections au Kosovo : la diaspora va-t-elle assurer le triomphe de Vetëvendosje ? », *Le Courrier des Balkans*, 13 février 2021.

La « citoyenneté ethnique », basée sur le droit du sang, soulève donc une question essentielle pour un pays souverain et démocratique : qui est son peuple ? Le pouvoir est en effet accordé sur la base d'un contrat social entre les citoyens et leurs gouvernants. Or, l'octroi de la citoyenneté à des personnes qui ne vivent pas, n'ont pas vécu ou n'envisagent plus de vivre dans le pays dont elles possèdent la citoyenneté leur donne l'entière responsabilité des droits civiques alors même qu'ils n'ont pas à subir les conséquences de leur vote au quotidien. Ce qui peut contribuer à déformer le jeu électoral. Dans les Balkans, la question de la « citoyenneté ethnique » a sans aucun doute contribué à renforcer les divisions ethnographiques, particulièrement en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine du Nord.

## Conclusion

Trois décennies après l'implosion de la Yougoslavie socialiste en sept États indépendants, les Balkans sont la région la plus cloisonnée d'Europe et dépasser ces nouvelles frontières demeure un enjeu compliqué. Alors que les initiatives politiques visant à l'intensification des relations transfrontalières montrent leurs limites, ce sont les organisations criminelles des Balkans qui semblent les mieux intégrées, avec de puissants réseaux interconnectés. Aujourd'hui sous les verrous, le parrain bosnien d'origine kosovare Naser Kelmendi a longtemps symbolisé cette « internationale du crime balkanique » : ses hommes opéraient principalement en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro et au Kosovo dans le trafic de stupéfiants, avec de solides appuis politiques. Ces dernières années, les règlements de comptes qui affectent les mafias serbo-monténégrines constituent aussi l'un des symboles de l'intégration régionale de ces mafias : des assassinats ciblés ont eu lieu sur la côte adriatique, à Belgrade, mais aussi à Athènes. Certains de ces clans bénéficieraient là encore de solides relais au sein de l'appareil politique, que ce soit à Belgrade<sup>173</sup> ou à Podgorica, même si l'alternance politique de 2020 a rebattu les cartes au Monténégro<sup>174</sup>. Ces liens entre milieux criminels et pouvoirs politiques ont été noués dès les années 1990, durant les guerres yougoslaves et la période d'instabilité politique en Albanie.

---

<sup>173</sup> Vojinović Milica, « Mafia et politique en Serbie : petits services entre amis », *Le Courrier des Balkans*, 27 juillet 2021.

<sup>174</sup> Perović, Milena, « Monténégro : Dritan Abazović, dangereusement seul face aux réseaux mafieux », *Le Courrier des Balkans*, 5 mai 2021.

En 2011, Europol s'inquiétait de constater que les Balkans étaient devenus la région d'Europe où les activités du crime organisé connaissent la plus forte croissance. Depuis, la tendance ne semble pas s'être inversée : l'explosion du trafic de cannabis en Albanie, là encore avec l'appui des plus hauts responsables politiques, en est l'illustration la plus flagrante<sup>175</sup>. La « route des Balkans » reste donc, plus que jamais, un axe majeur pour le narcotrafic en direction de l'Union européenne. D'autant que le cannabis a favorisé la diversification des mafias albanaises vers d'autres drogues (cocaïne et amphétamines principalement), en profitant de relais diasporiques installés en Italie et en Grèce. Le boom de l'immobilier à Tirana témoigne de l'importance du blanchiment de cet argent du cannabis, évalué ici à 1,6 milliard d'euros entre 2017 et 2019<sup>176</sup>. En 2020, alors que l'économie albanaise a plongé de -10,2% à cause de la crise sanitaire engendrée par la pandémie de la Covid-19, le secteur de l'immobilier progressait encore de +5,5%. Cet argent favoriserait le maintien au pouvoir du Premier ministre socialiste Edi Rama, au point que l'on parle désormais de « cannabisation » du pays. Son parti a été reconduit aux affaires pour la troisième fois consécutive au mois d'avril dernier, une première dans l'histoire de la jeune démocratie albanaise.

Pour prospérer, les criminels des Balkans s'appuient sur les points faibles de la région - vulnérabilité socio-économique, faible gouvernance, police sous-équipée et mal payée - et l'amélioration significative des réseaux de transports (surtout routiers) ces dernières années, grâce à des financements européens, mais aussi chinois et turcs. Même si les saisies de drogues sont en hausse, la faiblesse des quantités interceptées témoigne des difficultés des États des Balkans à lutter contre le crime organisé. Hormis quelques opérations spectaculaires, impliquant d'autres polices européennes,<sup>177</sup> peu de groupes criminels locaux sont démantelés, ce qui témoigne du niveau de corruption des institutions publiques, à tous les échelons. Selon le diplomate serbe Uglješa Zvekić et le juriste croate Sunčana Roksandić, les Balkans souffrent même de « *corruption organisée* »<sup>178</sup> - un système de criminalité institutionnalisée unissant mafias, police, justice et responsables politiques. Voilà qui

---

<sup>175</sup> Dérens, Jean-Arnault, Laurent Geslin et Simon Rico, « Albanie: pouvoir, police et armée sont gangrénés par le trafic de drogue », *Mediapart*, 16 novembre 2017.

<sup>176</sup> Reitano, Tuesday et Kristina Amerhauser, « Illicit Financial flows in Albania, Kosovo and North Macedonia », *Global Initiative against transnational organised crime*, 2020.

<sup>177</sup> « Trafic de drogues : Europol annonce le démantèlement du 'cartel des Balkans' », *Le Courrier des Balkans*, 1er octobre 2021.

<sup>178</sup> Zvekić, Uglješa et Sunčana Roksandić, « Political Economy of Organized Corruption and Anti-Corruption in the Western Balkans », *Global Initiative against transnational organised crime*, 2021.

contribue à faire dégringoler les pays de la région dans les indices de lutte contre la corruption et de démocratie. Pourtant, l'Union européenne et les États-Unis semblent toujours préférer fermer les yeux sur ces dérives et soutenir les « stabilocraties » balkaniques<sup>179</sup> : des gouvernements qui prétendent garantir la stabilité régionale et adhérer aux valeurs de l'Union européenne tout en menant une politique autoritaire et corrompue. On pourrait résumer ce pas de deux entre les dirigeants occidentaux et balkaniques par la formule « Nous ferons semblant de vous laisser entrer si vous faites semblant de vous réformer ».

Ce constat vaut aussi pour la Bosnie-Herzégovine où, faute d'être en mesure de proposer un projet politique fédérateur à ce pays « bloqué », on tolère, par crainte d'une plus grande déstabilisation, les provocations politiques des nationalistes croates et serbes - qui s'appuient eux sur de puissants réseaux clientélistes souvent liés au crime organisé (cf. *supra*). L'exemple du Monténégro montre pourtant qu'il est possible de s'attaquer frontalement aux réseaux criminels, comme le redoutable clan narco-criminel des Škaljari, qui a longtemps bénéficié de la protection des autorités de Podgorica. D'ailleurs, malgré les tensions politiques que connaît toujours le petit pays plus d'un an après les élections du 30 août 2020, ni l'Union européenne ni ses États membres ne négocient leur soutien au gouvernement d'alternance et notamment au vice-Premier ministre Dritan Abazović, en charge de la lutte contre les réseaux criminels. Même s'il va de soi que l'UE ne peut pas s'engager dans des aventures dangereuses de changement de régimes démocratiquement élus, ne pourrait-elle pas avoir une politique davantage proactive, afin de pousser les gouvernements d'Albanie ou de Serbie à s'engager réellement dans la lutte pour l'État de droit ?

Lassés d'une corruption généralisée qui semble « tolérée » par la communauté internationale, et singulièrement par l'UE, déçus par une intégration sans cesse retardée, de nombreux Balkaniques choisissent en effet de « *de voter avec leurs pieds* » et de partir vers l'Union européenne. Les transferts d'argent envoyés par les diasporas représentent 10% en moyenne du PIB des Balkans occidentaux, mais cela ne suffit pas à compenser les effets délétères de cette fuite massive des cerveaux sur les finances publiques. Alors que des régions entières sont en voie de désertification (est de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie, nord du

---

<sup>179</sup> On attribue la paternité du terme « stabilocratie » ou « stabilitocratie » à l'universitaire autrichien Florian Bieber. Lire son article : « The Rise (and Fall) of Balkan Stabilocracies », *CIRSD*, 2017.

Monténégro, montagnes d'Albanie, etc), la saignée démographique constitue désormais un défi vital pour tous les pays de la région.

### **Préconisations pour prévenir le crime transfrontalier :**

- Renforcer la coopération régionale policière et judiciaire : si les mafias se jouent des frontières, la police et la justice doivent pouvoir en faire autant. Cela doit passer par une harmonisation des législations, mais aussi un sérieux monitoring européen, accompagné d'un réel transfert de compétences. Sans oublier, bien sûr, la modernisation des équipements. La création d'une police aux frontières régionale, avec des équipes mixtes réunissant des fonctionnaires de différents pays, pourrait être un moyen de limiter la corruption. Idem pour les douanes ;
- Élargir réellement les compétences de Frontex à la lutte contre la criminalité organisée : aujourd'hui, l'UE se focalise sur la lutte contre l'immigration irrégulière, voire même sur les migrants clandestins avec, de surcroît, des méthodes et des résultats contestés. En plus de ce volet migratoire, il semble donc urgent de déployer des équipes de Frontex uniquement dédiées à la lutte contre le crime organisé transfrontalier. Les *pushbacks* ou la construction de « murs » n'entravent pas les activités de ces réseaux criminels : au contraire, ces mesures les favorisent, en contraignant les migrants à se tourner vers ces réseaux criminels ;
- S'attaquer aux volets financier et économique de la criminalité et de la corruption : il est nécessaire de renforcer les capacités du renseignement financier dans les Balkans occidentaux et de les élargir, là encore, à une organisation régionale, pour mutualiser les forces et limiter les possibilités de corruption des agents. La lutte contre le blanchiment d'argent doit devenir un axe prioritaire, en se concentrant aussi sur la confiscation, la saisie et la réutilisation des actifs issus des activités criminelles.

## V.

### Cybersécurité et souveraineté numérique dans les Balkans

À première vue, parler de frontières dans le cyberspace peut sembler paradoxal. Réseau de communication transnational, le cyberspace est en effet, par sa nature même, une infrastructure transfrontalière. Dans les années 1990, l'essor d'Internet était généralement associé au processus de mondialisation et à l'idée du « village global ». Mais au cours de la dernière décennie, deux phénomènes ont modifié cette représentation politique du cyberspace en tant que domaine transfrontalier neutre : la montée des cybermenaces (l'Estonie a été le premier exemple d'attaque d'État en 2007) et la prise de conscience de l'hégémonie technique des États-Unis (les révélations de Snowden ont mis en évidence les conséquences de cette domination sur les États et leurs populations). Ce double constat, justifie l'intégration de cette question dans cette étude stratégique sur les « frontières » dans les Balkans.

De fait, le changement de représentation sur l'espace numérique explique pourquoi de nombreux États et organisations ont construit leurs propres politiques, afin de protéger ce qu'ils conçoivent comme leur « territoire » national ou régional dans le cyberspace. Ainsi, des processus de territorialisation ont émergé au niveau des États et des organisations régionales en réponse à l'hyperpuissance américaine dans ce domaine. À ce propos, le politologue Joseph Nye proposait en 2010 le concept de « cyber power », ou puissance numérique, qu'il définissait comme « *un ensemble de ressources liées à la création, au contrôle et à la communication de l'information électronique et informatique, que ce soit au niveau des infrastructures, des réseaux, des logiciels et des compétences humaines*<sup>180</sup> ».

Aussi, cette étude des « frontières numériques » dans les Balkans s'intéresse à différents processus qui ont chacun d'eux un impact dans l'avenir politique de la région – et plus généralement de l'Europe. Nous nous intéresserons d'abord à définir des approches géographique et géopolitique du cyberspace, qui nous permettent de travailler sur cette notion de frontière dans l'espace numérique. Puis, nous étudierons la montée des cyberattaques dans cette zone, et la manière dont cela pourrait impacter l'équilibre régional. Enfin, nous nous intéresserons aux différentes compétitions internationales qui se jouent

---

<sup>180</sup> Nye, Joseph, « Cyber Power », *Belfer Center for Science and International Affairs*, 2010.

actuellement dans le domaine du numérique, que ce soit via la montée en puissance de la Chine dans l'implantation d'infrastructures numériques dans la région (stratégie de la *Digital Silk Road*), via la dimension « action informationnelle » qui dont le rôle ne cessera de s'accroître à l'avenir, mais aussi via l'imposition de normes et de doctrines en termes de cybersécurité (domaine dans lequel l'Union européenne et l'OTAN sont actifs).

## **1. Du cyberspace à la datasphere : une approche géographique et géopolitique**

Comment définir le cyberspace ? La réponse n'est certes pas aisée car il y a presque autant de définition qu'il y a d'auteurs sur ce sujet. Or, suivant l'angle d'observation (technique, juridique, politique, stratégique, etc.), la définition change. Ici, notre approche est bien évidemment géographique et géopolitique. Étudier les frontières dans le cyberspace nous demande d'insister sur les dimensions territoriales du sujet et sur la notion de souveraineté numérique pour les États de la zone. Pour se faire, il peut être intéressant de rappeler les distinctions conceptuelles qui existent entre les termes de cyberspace, d'espace numérique et de datasphere, car ces distinctions nous permettent de saisir la complexité des champs qui s'ouvrent aujourd'hui, via l'étude des technologies numériques et de leurs impacts socio-spatiaux.

La notion de cyberspace est déjà ancienne et est antérieure à la généralisation des outils numériques. Ce terme est emprunté à la littérature d'anticipation du début des années 1980<sup>181</sup>, et fait plutôt écho dans l'esprit du grand public à tout un ensemble de champs techniques, appartenant plutôt à la sphère des ingénieurs et des informaticiens. Deux constats peuvent être tirés de cette référence romanesque. Tout d'abord, par son caractère intangible et ubiquitaire, le cyberspace apparaît à première vue très différent de l'espace géographique « traditionnel », impliquant à la fois une localisation, une étendue et des limites. Ensuite et surtout, cette notion de cyberspace fait écho à des représentations imaginaires, produites par différents acteurs, et il est impossible de lui attribuer une définition unique. Il a pu tour à tour revêtir l'image d'un domaine d'opportunités et de libertés, dans le discours des pionniers issus de la contre-culture hippie américaine, mais aussi celle d'un espace de surveillance, qui réduit nos capacités de décision, ou encore d'un lieu de vulnérabilités et de menaces dont il

---

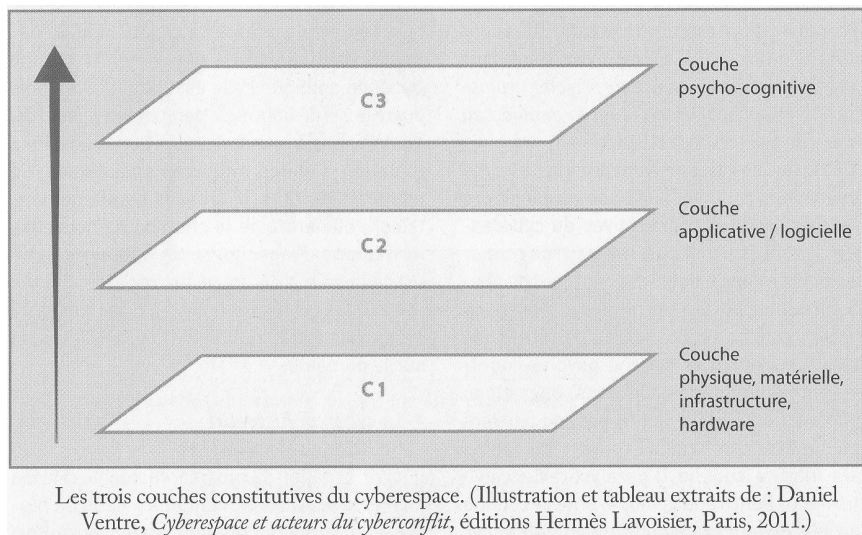
<sup>181</sup> Voir en particulier : Gibson, William, *Le Neuromancien*, La Découverte, 1985.



faudrait se prémunir. De même, il renvoie tantôt à des approches techniques, tantôt à des appréhensions plus complexes prenant en compte différents aspects sociaux.

En ce sens, l'une des méthodes pour cerner les multiples dimensions et représentations du cyberspace consiste à différencier plusieurs couches qui le constituent (*cf.* document). On peut distinguer ainsi une couche matérielle (des infrastructures physiques plus ou moins lourdes - *datacenters*, câbles de transmission des données, serveurs, smartphones, objets connectés, etc.), une couche logique et logicielle (allant des protocoles fondamentaux aux applications plus superficielles), une couche sémantique et informationnelle (ensembles de contenus, d'informations sous différentes formes), voire même une couche humaine (décideurs, créateurs, producteurs, utilisateurs de données). Cette représentation par couche permet de jeter les bases d'une géographie du cyberspace, en montrant les disparités spatiales qui ressortent de l'étude de ces différents ensembles, et de mieux appréhender la question des frontières.

### **Graphique 1 : Les trois couches du cyberspace**



De son côté, le terme d'espace numérique a émergé dans le courant des années 2010, en particulier dans les cercles décisionnels, pour pallier celui de cyberspace, considéré comme étant sujet à ambiguïté, ou trop associé à des domaines techniques et sécuritaires<sup>182</sup>. Cette expression recouvre un sens à la fois plus large et plus précis. En France, elle est mise

<sup>182</sup> Douzet, Frédérick et Alix Desforges, « Du cyberspace à la datasphère. Le nouveau front pionnier de la géographie », *Netcom*, 2018.

en avant pour introduire les jeux de pouvoirs et les questions stratégiques dans l’appréhension des questions techniques, et élargir le champ de réflexion à la sphère informationnelle, et aux enjeux de propagande ou d’influence par les réseaux.

Pour conforter cet élargissement, Frédérick Douzet propose la notion de datasphere<sup>183</sup>, qui « *peut se concevoir comme la représentation d’un nouvel ensemble spatial formé par la totalité des données numériques et des technologies qui la sous-tendent, ainsi que de leurs interactions avec le monde physique, humain et politique dans lequel elle est ancrée* ». Cette évolution fait donc peu à peu émerger une approche globale des questions numériques, dans laquelle l’apport de la géographie et des sciences humaines prend toute sa part.

Ce constat n’est néanmoins pas universel. En ce sens, le vocable utilisé en français est assez révélateur de l’influence de la langue anglaise. Dans d’autres langues, les termes désignant le champ du numérique peuvent avoir eu des évolutions très différentes. En Russie par exemple, les autorités ont préféré mettre en avant la notion d’« espace informationnel », alors que le préfixe « cyber », souvent utilisé dans les pays occidentaux pour désigner la dimension numérique de différents phénomènes, est remplacé par l’adjectif « informationnel », ce qui induit d’emblée une vision plus sociale et politique que technique<sup>184</sup>. À travers les mots transparaissent ainsi des façons très différentes de penser la sphère numérique d’un lieu à l’autre, comme autant de conceptions et de géographies possibles de ce nouveau domaine.

Dans le cas des Balkans, ces constats nous incitent donc à observer de manière assez large à la fois les infrastructures matérielles qui constituent ce nouveau domaine, les actions cybernétiques offensives, mais aussi les actions informationnelles, qui s’inscrivent dans le champ de la datasphere. Compte tenu de l’étendu du champ concerné, nous réduirons nos observations à deux domaines, celui de la cyberconflictualité – et de la généralisation des cyberattaques qui, par leurs aspects transfrontaliers, induisent de nouveaux jeux d’acteurs dans la zone – et celui de l’influence internationale, passant par le biais de la datasphere au sens large (infrastructures, espace informationnel, normes et pratiques), qui touche directement à la question de la souveraineté des États concernés. D’autres sujets pourraient

---

<sup>183</sup> Douzet, Frédérick. « Éditorial. Du cyberspace à la datasphère. Enjeux stratégiques de la révolution numérique », *Hérodote*, 2020.

<sup>184</sup> Limonier Kevin, *Ru.net. Géopolitique du cyberspace russophone*, Les carnets de l’Observatoire, Editions l’inventaire, 2018.

être évoqués (architecture physique du réseau et son évolution, espaces informationnels locaux transfrontaliers, réseaux transnationaux par le biais des échanges avec les diasporas, etc.) mais cela demanderait une étude à part entière.

## **2. La montée de la cyberconflictualité dans les Balkans**

Un premier aspect concerne la montée en puissance de la cyberconflictualité dans la région. La multiplication récente des cyberattaques a entraîné l'ensemble des pays des Balkans à développer au cours des dernières années un certain nombre de politiques en termes de cybersécurité, ce qui pose des questions en termes de frontières et de souveraineté numériques dans la région. Plusieurs pays ont dû faire face à des campagnes de cyberattaques ciblées (Monténégro en 2017, Macédoine du Nord à l'été 2020). En parallèle, les conflits géopolitiques peuvent également se refléter dans la conflictualité numérique (le groupe de hackers serbes TeslaTeam qui s'est attaqué à des cibles en Croatie et en Albanie en 2013, où la montée des tensions cyber entre la Grèce et la Turquie depuis 2018). Cette prise en compte récente des vulnérabilités numériques entraîne la mise en place d'une série de politiques nationales en termes de cybersécurité.

Plusieurs questions apparaissent en toile de fond de cette montée en puissance de la cyberconflictualité dans les Balkans. Dans quelle mesure ces États peuvent-ils être fragilisés par des cyberattaques internationales ou locales ? Leur situation géostratégique, membres ou partenaires de l'Otan aux portes de l'Union européenne, peut-elle être une incitation pour de potentiels assaillants ? En quoi la conflictualité numérique peut-elle devenir une caisse de résonance aux différents conflits latents entre les États de la zone ? En d'autres termes, la montée des cyberattaques peut-elle jouer un rôle déstabilisateur dans les Balkans occidentaux ?

### **a. Des États mal préparés en proie aux cyberattaques internationales**

Le 16 octobre 2016, jour des élections parlementaires, le Monténégro est la cible de plusieurs cyberattaques coordonnées. Divers sites d'information comme *Cafe del Montenegro* (CDM), le site de la radio *Antena M*, ou des sites de partis politiques, comme celui du parti alors au pouvoir, le Parti démocratique des socialistes (DPS), sont bloqués par une attaque par

déni-de service<sup>185</sup> (DDoS) de grande ampleur. Ces attaques interviennent dans un contexte politique lourd. Au même moment, des soupçons de tentatives de coup d'État sont mises en avant par le gouvernement de Milo Đukanović (aujourd'hui Président) et une vingtaine de militants « pro-serbes » sont arrêtés, tandis que la Russie est pointée du doigt.

Si cette tentative de « coup d'État » et l'implication de la Russie sont difficiles à démontrer<sup>186</sup>, les cyberattaques sont, de leur côté, des menaces plus tangibles. Celles-ci s'accroissent d'ailleurs au cours de l'année 2017, année au cours de laquelle le Monténégro a officiellement rejoint l'Otan. Parmi les assaillants identifiés par de grandes entreprises internationales de cybersécurité – Fire Eye, Trend Micro et ESET – figure le groupe de hacker russe APT28, ou *Fancy Bear*<sup>187</sup>. Ce groupe, actif depuis 2004, est soupçonné de liens avec les services secrets russes. Il aurait à son actif de nombreuses attaques dont la finalité politique ne fait guère de doute – cyberattaque contre TV5 Monde, piratage de l'artillerie ukrainienne entre 2014 et 2016, attaque de la Maison Blanche et du Bundestag en 2015, piratage de l'Otan en 2015, et du site internet d'Emmanuel Macron, « En marche ! » en 2017, entre autres.

Bien entendu, la principale difficulté de la cyberguerre réside dans l'attribution des cyberattaques. En effet, dans la plupart des cas, les attaquants vont chercher à couvrir leurs traces. Cela est d'autant plus facile que la nature même du réseau Internet favorise l'anonymat : de la même manière qu'un utilisateur lambda peut naviguer de manière anonyme en utilisant les bons outils, un pirate chevronné pourra placer entre lui et sa cible plusieurs *proxies*, ou serveurs intermédiaires, afin que l'on ne remonte pas jusqu'à lui. Plus largement, l'attribution technique des cyberattaques (c'est-à-dire l'acte de désigner, par des preuves techniques formelles, un responsable) s'avère être une gageure, si bien que certains pays comme la France refusent d'attribuer officiellement les attaques dont ils sont victimes tant la marge d'incertitude est généralement importante. Certes, des recoupements de morceaux de codes identiques d'une attaque à l'autre peuvent mener à identifier des groupes de hackers. Mais quand bien même on parviendrait à identifier les personnes appartenant à

---

<sup>185</sup> Une attaque DDoS consiste à envoyer de multiples requêtes à la ressource Web attaquée dans le but d'entraver la capacité du site Internet à gérer les requêtes et bloquer son fonctionnement.

<sup>186</sup> Dérens Jean-Arnault, Geslin Laurent et Rico Simon, « Les Balkans dans le piège de la 'nouvelle guerre froide' », *Mediapart*, 2 janvier 2017.

<sup>187</sup> Tomovic, Dusica et Maja Zivanovic, « Russia's Fancy Bear Hacks its Way Into Montenegro », *Balkan Insight*, 5 mars 2018.

ces groupes, il serait très difficile de les relier directement à un gouvernement – sauf à disposer d’informations issues des services de renseignement. De fait, et compte tenu de cette difficulté, l’attribution demeure essentiellement un acte politique, dans la mesure où elle se base sur le recoupement de faisceaux d’indices concordants permettant de déduire qu’une attaque a de fortes chances d’avoir été menée par un État donné.

Aussi, dans ce cas précis, si la désignation par des sociétés américaines d’un groupe de hacker russe peut être interrogée, le rôle de la Russie dans ces attaques reste improuvable. Néanmoins, l’utilisation des cyberattaques à des fins de déstabilisation est bien une des caractéristiques des modes d’action russes actuels. Les cyberattaques contre l’Estonie en 2007, contre la Géorgie en août 2008, et contre l’Ukraine pendant le dernier conflit ont largement profité au pouvoir russe. Cette pratique, qui a probablement été utilisée lors des campagnes électorales américaines de 2016 et française de 2017, semble aujourd’hui s’étendre aux Balkans. Le Monténégro aurait donc ici été visé du fait de son adhésion à l’Otan, actée en 2017.

Ainsi, les cyberattaques pourraient être utilisées dans les Balkans à des fins d’influence politique, et cela d’autant plus que les pays de la région sont faiblement préparés à faire face à ce type d’attaques – qui sont par ailleurs souvent relativement aisées à mettre en place pour l’assaillant. Bien entendu, certaines offensives sophistiquées nécessitent des moyens importants, mais dans le cas qui nous occupe ici, les attaques par déni de services sont des dispositifs peu coûteux et faciles à déployer. Aussi, la faible protection des pays balkaniques en font des cibles faciles pour des acteurs cherchant à déstabiliser les pouvoirs en place. De fait, la plupart des pays n’ont que récemment pris en considération cet enjeu de la cybersécurité. En Serbie, la première doctrine officielle de cybersécurité date de 2017, comme en République de Macédoine du Nord. Au Monténégro, les attaques 2016 ont amené le pays, sous l’égide de l’Otan, à renforcer progressivement son dispositif de cyberdéfense.

Mais, malgré cela, la plupart des pays restent vulnérables. La Bosnie-Herzégovine n’a pas encore adopté de stratégie nationale en termes de cybersécurité. En Macédoine du Nord, la plupart des systèmes d’exploitations sont obsolètes (de nombreuses administrations utilisent encore Windows XP) – et sont donc plus vulnérables aux attaques. Par ailleurs, dans l’ensemble de la région, des formations sont nécessaires pour initier les populations aux rudiments de la cybersécurité – concernant les mots de passe, le *phishing* ou l’ingénierie

sociale, qui ne nécessitent que peu de moyens pour l'assaillant et restent des vulnérabilités importantes.

Parmi les acteurs potentiellement intéressés par ce type d'attaque et ayant des intérêts à défendre dans les Balkans, la Russie semble aujourd'hui occuper une place de choix. Son implication dans la zone est déjà ancienne (déjà présente pendant les conflits yougoslaves) et ses actions régionales dans les années 2000 ont été nombreuses (enjeux énergétiques, soutien de la Serbie face à l'indépendance du Kosovo, discours anti-Otan, enjeux économiques, entre autres). Mais d'autres puissances numériques pourraient également à l'avenir cibler ces États par des cyberattaques, et profiter de ces vulnérabilités pour étendre leur influence. La Chine en particulier qui déploie depuis quelques années d'importants investissements dans la zone (rachat du port de Pirée, crédits massifs accordés aux pays de la région, nombreux investissements directs, etc.) pourrait également utiliser l'arme numérique, en particulier dans le cadre d'opérations d'espionnage et de vols de données, type d'action dans lequel les hackers chinois se sont déjà distingués sur la scène internationale.

Du fait de son implication dans la zone, la Turquie pourrait également devenir une menace potentielle dans l'espace numérique. Le groupe de hacker turque *Cyber-Warrior Akıncılar*, connu pour ses positions islamistes et nationalistes, pro-Erdoğan, développe également des actions à finalités politiques. Il serait impliqué dans plusieurs attaques touchant les États-Unis, Israël, la France (attaque du site de Charlie Hebdo en 2011 après la publication des caricatures de Mahomet), mais aussi la Grèce et les institutions kurdes. Ce type d'action pourrait tout à fait s'étendre aux Balkans occidentaux, encore une fois à des fins d'influence politique.

Cette montée des cyberattaques dans une zone fragile et exposée pourrait donc s'insérer dans des politiques d'influence plus larges à l'avenir. La prise de conscience de cette menace a incité les pays de la région à mettre en place dans la seconde moitié des années 2010 des politiques de cybersécurité, qui restent toutefois très imparfaites pour le moment. Et même si, de nombreux programmes ont commencé à être mis en place, à l'initiative de l'Union européenne et de l'Otan, pour améliorer la situation de ces pays, les Balkans occidentaux restent parmi les régions les plus vulnérables d'Europe en termes de cybersécurité.

## **b. La cyberconflictualité, potentiel facteur de déstabilisation régionale**

L'une des caractéristiques majeures de la cyberconflictualité est que la majeure partie des cyberattaques reste en dessous du seuil de l'acte de guerre. L'arsenal numérique constitue donc un outil de nuisance particulier, qui peut être utilisé dans le cadre de conflits géopolitiques, sans pour autant entraîner de réponses létales de la part de la cible visée. Cela explique le taux élevé de cyberattaques dans le monde et la difficulté pour les États de les réguler. En effet, les coûts économique et politique des attaques sont relativement faibles, dans la mesure où la menace de réplique directe est peu probable et où les attaquants disposent d'un avantage stratégique, du fait des difficultés inhérentes à l'identification des assaillants et des éventuels commanditaires. Dans les Balkans, l'arme numérique peut ainsi être utilisée dans le cadre de conflits géopolitiques plus traditionnels (rivalité Serbie/Kosovo, Serbie/Monténégro, Serbie/Croatie, Grèce/Macédoine du Nord, Bulgarie/Macédoine du Nord entre autres). Si les risques d'inflation vers un conflit armé demeurent faibles, ces pratiques n'en restent pas moins des facteurs de déstabilisation régionale sur un plan politique et diplomatiques, et peuvent entretenir une logique de rivalité marquée entre pays voisins.

Formé en 2010, le groupe de hacker serbe « TeslaTeam » illustre parfaitement ce constat. Celui-ci avait une orientation politique nationaliste serbe, et s'était spécialisé dans les attaques contre des sites croates, albanais ou monténégrins. Ces actions dans le courant de l'année 2013 ont touché, entre autres, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Énergie d'Albanie, les sites web des gouvernements bulgare et albanais, la base de données de l'université de Cambridge, et le tribunal de Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, dans le courant de la même année, de nombreux sites internet avaient été défacés (modification du contenu en ligne) en Croatie (plusieurs institutions et partis politiques touchés, dont la Conférence des évêques, l'Institut de Recherches pour la paix et l'Éducation et la Paix de Vukovar et le parti d'extrême droite *Hrvatska čista stranka prava* – en décembre 2013, une attaque massive concerne plus d'une centaine de sites croates), au Monténégro (plus de 200 sites défacés en août 2013) ou en Albanie.

Plus récemment, la montée des tensions entre la Turquie et la Grèce a donné lieu à une surenchère de cyberattaques entre 2018 et 2020<sup>188</sup>. Cet exemple illustre un nouveau mode

---

<sup>188</sup> Gagné, Danny, « De la mer Égée au cyberspace », *UQAM*, 2020.

d'action dans l'expression des conflits régionaux, qui pourrait à court terme avoir des répercussions dans les Balkans occidentaux. S'appuyant sur une rivalité ancienne entre les deux États, notamment sur la question des délimitations frontalières en mer Egée, les événements récents ont montré la manière dont des conflits géopolitiques traditionnels peuvent se répercuter dans le cyberspace. Une première attaque contre la principale agence d'information grecque débute en juillet 2018, sous l'impulsion du groupe de hackers turcs *Akincilar*, qui menace également d'infiltrer le ministère des Affaires étrangères. À partir de décembre 2019, cette rivalité dans l'espace numérique s'accroît par l'intermédiaire de différents autres groupes de hackers. Alors que la Grèce critique ouvertement l'accord entre la Turquie et la Libye, le groupe turc *Anka Nerferler Tim* lance une attaque DDoS contre plusieurs sites gouvernementaux grecs. En réponse, le groupe *Anonymous Greece* pirate quelques heures plus tard les messageries de plusieurs institutions turques, dont celles du ministère de l'Économie et des services de police.

Par la suite, ces ripostes se multiplient dans le courant de l'année par groupes de hackers interposés. Les principaux acteurs visibles sont *Anonymous Greece*, et du côté turc les groupes *Akincilar*, *Anka Nerferler Tim*, et la cyberarmée *Ayyildiz Tim*, dont certains soupçonnent des liens avec le gouvernement. Dans le même temps, les États grecs et turcs renforcent leur capacité offensive officielle dans le cyberspace. Dans l'été 2020, Athènes annonce le recrutement de 80 hackers supplémentaires au sein de service de renseignement, tandis que la Turquie dévoile un ambitieux plan de cybersécurité sur trois ans en décembre 2020<sup>189</sup>.

Or, ce nouveau mode d'expression des conflits régionaux dans le cyberspace est déjà perceptible dans les Balkans occidentaux. Deux incidents notables peuvent être signalés, signes de tensions réelles dans ce domaine. Le premier concerne la République de Macédoine du Nord et sa rivalité avec la Grèce sur la question du nom. Ainsi, dans le courant de l'année 2020, plusieurs incidents ont éclaté et la Macédoine du Nord s'est retrouvée la cible d'un groupe de hacker dénommé « *Powerful Greek Army* », déjà connu pour avoir réussi en 2016 à infiltrer des sites de Haut Commissariats localisés en Inde. Les actions menées par le groupe en 2020 affichent une volonté de déstabilisation du pouvoir macédonien. En mai 2020, le groupe pirate des dizaines d'adresses électroniques et de mots de passe d'employés du

---

<sup>189</sup> « Turkey reveals its three-year cybersecurity plan », *TRT World*, 30 décembre 2020.



ministère des Finances et de l'Économie et de la municipalité de la ville de Strumica dont est originaire le Premier ministre Zoran Zaev, signataire avec Aléxis Tsípras de l'accord de Prespa sur le changement de nom en juin 2018<sup>190</sup>. Dans la nuit du 15 juillet 2020, les élections législatives macédoniennes sont perturbées par une nouvelle attaque contre le site web de la Commission électorale nationale<sup>191</sup>. À nouveau, il s'agit d'une attaque par déni de service de grande ampleur, qui a paralysé le site de la commission électorale pendant plusieurs jours. Si le processus électoral n'a pas été trop affecté, les vulnérabilités de l'espace numérique macédonien ont été clairement exposées. Des attaques se sont d'ailleurs reproduites quelques mois plus tard ciblant divers ministères. Il est difficile d'attribuer de manière précise ces derniers incidents, qui n'ont pas été revendiqués. Néanmoins, l'année 2020 correspond à l'entrée de la Macédoine dans l'Otan, ce qui pourrait en partie expliquer cette augmentation rapide du nombre de cyberattaques auxquelles le pays se retrouve confronté.

Quelques années plus tôt, le Kosovo accusait la Serbie et la Bosnie-Herzégovine d'être à l'origine des cyberattaques qu'il avait subies. Le 7 décembre 2018, le Ministère kosovar des Affaires étrangères et de la Diaspora du annonçait via son compte *Twitter* être attaqué par des ordinateurs majoritairement localisés en Serbie et en Bosnie-Herzégovine<sup>192</sup>. Cette attaque aurait visé les systèmes de communications, et aurait affecté les adresses de plusieurs diplomates. À nouveau, la question de l'attribution reste difficile à prouver. Néanmoins, dans ce cas, l'accusation portée par le gouvernement de Pristina immédiatement après l'attaque supposée montre une autre forme d'usage de la cyberconflictualité, à savoir l'instrumentalisation politique des cyberattaques pour nourrir la confrontation politique avec des adversaires locaux. Cet incident pourrait avoir d'autres précédents dans les années à venir, compte tenu de l'augmentation continue des cyberattaques dans la région.

L'émergence et la multiplication de ces différents entre les pays de la zone via l'espace numérique sont loin d'être anecdotiques. Les actions malveillantes dans le cyberspace par leur caractère diffus, protéiforme et difficilement identifiable entretiennent un niveau de tension entre les États des Balkans – et permettent à ceux-ci de s'attaquer

---

<sup>190</sup> « L'ONU salue l'entrée en vigueur de l'accord sur le nom de 'République de Macédoine du Nord', *Nations unies*, 14 février 2019.

<sup>191</sup> Stojkovski, Bojan, « Flawed Cybersecurity Is a Ticking Time Bomb for the Balkans », *Foreign Policy*, 4 janvier 2021.

<sup>192</sup> « Kosovo optužuje Srbiju i BiH za cyber napad », *Al Jazeera Balkans*, 7 décembre 2018.

mutuellement, sans avoir à en référer aux différents médiateurs internationaux (Onu) et aux organisations régionales en place dans la région (UE, Otan, OSCE). Par ailleurs, un flou subsiste sur la nature des liens entre gouvernements et groupes de hacker, ce qui ravive les suspicions interétatiques mutuelles. D'autant que l'absence de sanction après les différents actes malveillants perpétrés entretient l'idée d'une collusion entre ces acteurs criminels et les différents pouvoirs. Cette situation permet également l'instrumentalisation politique des cyberattaques et peut venir alimenter des discours nationalistes belliqueux contre les pays voisins.

### **c. Les *ransomwares*, une menace de plus en plus prégnante**

Parmi les menaces plus difficiles à catégoriser, la montée en puissance des *ransomwares* (ou rançongiciels – logiciel malveillant qui prend un otage des données personnelles en échange d'une rançon) touche aujourd'hui également les Balkans. Ces attaques sont souvent assimilées à de la criminalité, bien que leurs usages puissent quelquefois avoir aussi des finalités politiques (sabotage, déstabilisation, etc.). En 2017, le *ransomware* SerbRansom était le fruit d'un développeur serbe d'extrême-droite, connu sous le pseudonyme R4z0rx0r<sup>193</sup>. Le malware diffusait une chanson nationaliste serbe comme fond sonore pour accompagner le message de rançon. Au-delà de cet exemple trivial, le lien avec des États peut également être quelquefois évoqué, comme dans le cas de *WannaCry* et *NotPetya* en 2017, où des hackers nord-coréens avaient finalement été identifiés, et des soupçons pesaient sur l'implication potentielle de la Corée du Nord. En tout état de cause, au-delà de la motivation pécuniaire, les *ransomwares* peuvent aussi être utilisés comme outils de nuisance par différents types d'acteurs.

Or, du fait de leur faible préparation à ce type de menaces, les pays des Balkans occidentaux sont des proies faciles pour les attaquants. Certaines opérations semblent avoir ciblé particulièrement les pays des Balkans occidentaux. Cela a été le cas en 2017 avec le rançongiciel baptisé « Spider ». Ce *malware* était lancé à partir de faux documents Microsoft Office envoyés en pièce jointe d'un courriel dont l'objet en bosniaque était *potrazivanje dugovanja* (recouvrement de dette). Les documents malveillants lançaient alors la page de demande de rançon de Spider, également rédigée en bosniaque. Le *malware* était donc dirigé

---

<sup>193</sup> Cimpanu, Catalin, « Ultrnationalist Developer Behind SerbRansom Ransomware », *Bleeping Computer*, 11 février 2017.

de façon évidente contre les citoyens de Bosnie-Herzégovine, sans qu'on puisse véritablement en connaître la source.

Le 1<sup>er</sup> mars 2020, le système d'information de la ville de Novi Sad était la cible d'un virus connu sous le nom de PwndLocker, déjà utilisé dans des attaques d'administrations municipales ou d'entreprises<sup>194</sup>. Les attaquants demandaient 50 bitcoins (l'équivalent alors de 400 000 euros) pour déchiffrer les données, que la ville refusa de payer. La situation a mis plusieurs semaines pour revenir à la normale, avec une interrogation sur la sécurité des données personnelles des habitants. De fait, les administrations des pays des Balkans occidentaux ont suivi ces dernières années la tendance allant vers une numérisation progressive de leurs services. Pour autant, les personnels restent très peu sensibilisés aux problèmes de cybersécurité, ce qui accroît considérablement le niveau de vulnérabilité de la région, et en fait une cible de choix pour la cybercriminalité.

Avec l'attaque de Novi Sad, nous voyons que la question des *ransomwares* dépasse largement le simple niveau du brigandage pour devenir un véritable sujet de sécurité nationale. Là encore, les pays des Balkans occidentaux apparaissent comme parmi les plus fragilisés sur la scène européenne. Le manque de moyens dans la région entraîne souvent l'utilisation de matériels obsolètes plus vulnérables que les autres, tandis que les populations restent globalement moins formées aux technologies numériques qu'ailleurs en Europe, ce qui génère également des failles potentielles en termes de cybersécurité. En face, les cybercriminels sont de plus en plus équipés et se professionnalisent. Or, comme cela a déjà été expliqué, cette menace n'est pas le simple fait de groupes isolés, uniquement motivés par l'appât du gain. L'espace numérique est le lieu de multiples hybridations, et d'imbrications entre acteurs criminels et services de renseignements, entre acteurs non-étatiques et acteurs étatiques, les uns pouvant quelquefois agir pour les autres. Dans la perspective d'une intégration prochaine de ces États dans l'Union européenne, et dans les processus d'intégration déjà bien engagés à l'Otan, il est nécessaire d'accroître les niveaux de cybersécurité de ces différents pays, pour ne pas que ces problèmes ne se répercutent sur de plus vastes ensembles à l'avenir.

---

<sup>194</sup> Kovačev, Nataša, « Novi Sad pod nekim vidom terorističkog napada, nije bomba, Bogu hvala », *NI*, 4 mars 2020.

### **3. L'espace numérique et le « grand jeu » dans les Balkans occidentaux**

Finally, the question of the digital space is revealing of a whole game of international influences in the region and of strategies of powers (China, Russia, Turkey, among others) which could through this bias durably increase their implantation and their role in South-East Europe. In fact, the geopolitical and geostrategic characteristics of the Balkans in history are rather those of a peripheral space in which confrontations of powers and rivalries take place. The post-conflict situation of the Yugoslav wars in which the perspective of Euro-Atlantic and European integration seemed not to suffer from an alternative has finally been quite exceptional. Several events have since seen the re-emergence of a game of international competitions more marked in the zone. The economic, political and social crisis of 2008 – which combines with the difficulties linked to the massive enlargement of the EU in 2004-2007 and the difficulties of functioning which follow – leads to the emergence of the notion of « integration capacity » and to the weakening of the dynamics of integration of the Western Balkans. At the same time, the independence of Kosovo engenders very strong international realignments, notably the Russian and Chinese support for Serbia. The refugee crisis, since 2015 and especially since 2015, strikes the Balkans with full force, which are once again in a situation of EU backroom, although this subject divides the 27. Finally, the health crisis provoked by the Covid-19 epidemic has contributed to diversify even more the partnerships in the region: Russia or China have clearly played the diplomatic card of solidarity, distributing notably their vaccines to increase their influence.

This situation of re-emergence of a multipolar international competition in the Balkans also takes place in the digital domain – whether at the level of physical infrastructures and investments in progress, or in that of the information sphere. All these points raise more generally the question of the sovereignty of the countries of the zone – with new dependencies which are in the process of being established. They also question their « European anchoring » - for what is taking place in the digital sphere, inserts itself very clearly in a wider framework, and reinforces the growing influence of China, of Russia, of Turkey, among others, in countries which are nevertheless candidates for European integration. We will first of all look at the question of digital infrastructures,

et l'implantation de la Chine. Puis nous traiterons des actions informationnelles dans les Balkans via l'espace numérique. Enfin nous essayerons de définir en quoi les politiques de cybersécurité peuvent en partie être un levier d'influence européenne et euro-atlantique dans la région.

#### **a. La puissance chinoise en voie d'affirmation dans l'espace numérique des Balkans**

La Chine a clairement signifié son intérêt pour les Balkans qui s'inscrit dans une perspective plus large de *Digital Silk Road*. Cette politique est un volet important de la *Belt and Road Initiative* annoncée en 2013 par Pékin, qui comprend de gigantesques investissements chinois dans tout un ensemble de pays stratégiques – le long d'une « nouvelle route de la soie » couvrant l'ensemble des continents<sup>195</sup>. Or, cette route passe par les Balkans, et les politiques chinoises (investissements industriels, prêts, rachats) se sont considérablement multipliées ces dernières années<sup>196</sup>. La dimension numérique de cette initiative prend la forme d'investissements et de contrats qui placent la Chine comme un acteur durable dans la région, et rendent les pays de la région en partie dépendant de ses technologies. De son côté, la Chine présente cette politique comme un outil pour le développement, l'innovation et l'évolution technologique de ses partenaires, et met en avant la perspective d'un échange « gagnant-gagnant ». Néanmoins, parmi les interrogations émergentes, la question de l'exportation potentielle d'un modèle politique chinois, ou du moins d'une influence politique, par le biais de l'adoption de technologies numériques – en particulier les technologies de surveillance et de contrôle – est posée.

Précisons néanmoins que la politique de la *Digital Silk Road* mise en place par Pékin dans la région couvre des domaines très différents, allant d'investissements dans les réseaux de communications, à des projets de « Smart cities », de *data center*, d'e-commerce, le déploiement de technologies 5G ou encore l'implantation de systèmes de navigation satellite chinois. Ces partenariats sont plus ou moins avancés dans les différents pays des Balkans occidentaux, en fonction de la proximité politique antérieure que ces États avaient développée avec la Chine, de leurs relations avec d'autres partenaires, et en particulier avec les États-

---

<sup>195</sup> Hu Rui, « International Cooperation Forum on the Digital Silk Road », *I Chongqing*, 25 août 2019.

<sup>196</sup> Vladislavljev Stefan, « Surveying China's Digital Silk Road in the Western Balkans », *War on the rocks*, 3 août 2021.

Unis, et des opportunités que les technologies chinoises peuvent représenter pour eux. Il est important de rappeler en toile de fond de ces investissements chinois dans les Balkans occidentaux deux éléments.

Premièrement, la rivalité sino-américaine dans le domaine du numérique, qui a abouti, entre autres, à l'implémentation de la politique américaine du « Clean network » annoncée le 5 août 2020 par l'administration Trump. Comme l'affirme la déclaration officielle, le « Clean network » a pour objectif de s'attaquer « à la menace à long terme que représentent les acteurs malveillants autoritaires pour la confidentialité des données, la sécurité, les droits de l'homme et la collaboration fondée sur des principes pour le monde libre ». Avec cette initiative, les États-Unis lancent ainsi une campagne contre les prestataires chinois, Huawei et ZTE ayant été particulièrement visés par l'administration Trump, auprès de tous les pays signataires de cette déclaration. Dans les Balkans occidentaux, le Kosovo, la Macédoine du Nord et l'Albanie font partie des pays qui ont signé la déclaration.

Par ailleurs, la Chine a lancé en 2012 un forum avec les pays d'Europe de l'est dans le but de renforcer ses relations économiques et politico-diplomatiques dans la région. Il a initialement été lancé avec 16 pays – Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie et Macédoine – ce qui lui vaut son nom de 16+1. Depuis 2019, avec l'arrivée de la Grèce, cette plateforme de coopération est devenue le 17+1. Bien que très large dans son fonctionnement, ces discussions incluent donc l'ensemble des pays des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo, dont l'indépendance n'est pas reconnue par la Chine. Cette politique permet donc d'initier également des négociations bilatérales avec les différents pays de la zone dans le cadre de la *Digital Silk Road*. Pour autant les pays sont plus ou moins réceptifs aux investissements chinois.

Parmi les pays les moins enclins à coopérer avec la Chine, et dans lesquels les investissements numériques ont été les plus restreints, figurent sans surprise le Kosovo (en raison de sa non-reconnaissance), la Macédoine du Nord, et l'Albanie. Leur proximité avec les États-Unis et leur signature de la déclaration de « Clean Network » expliquent en partie cette réticence vis-à-vis des investissements chinois. L'implantation chinoise est en revanche plus marquée au Monténégro, pays fortement endetté auprès de la Chine du fait de la

construction controversée de l'autoroute Bar-Boljare<sup>197</sup>, et dans lequel Huawei avait participé à la mise en place du réseau 3G, suite à un accord signé en 2011. Les négociations commerciales pour le déploiement de la 5G devraient commencer en 2022. Bien que membre de l'Otan, le Monténégro pourrait se retrouver dans une position délicate vis-à-vis de la Chine compte tenu de sa situation actuelle. De façon surprenante, la Bosnie-Herzégovine se retrouve être un point d'appui important de la *Digital Silk Road* dans les Balkans. Le pays a signé en 2018 avec Pékin des accords prévoyant une coopération dans le cadre de la mise en place de solutions de « Smart city » et de « Safe city » à Sarajevo. Par ailleurs, Huawei est bien implanté dans le pays par l'intermédiaire de sa filiale, Huawei Technologies Bosnia, et pourrait participer au consortium qui sera mis en place pour le développement futur des technologies 5G dans le pays, avec Ericsson et Samsung.

Mais, sans surprise, c'est la Serbie, déjà principale bénéficiaire des crédits et investissements chinois dans les Balkans occidentaux, qui fait figure de partenaire privilégié dans les Balkans occidentaux pour la *Digital Silk Road*<sup>198</sup>. En 2016, un partenariat était signé en grande pompe avec Huawei pour mettre en place à Belgrade des projets de « smart city » et de « safe city ». Le géant chinois de la téléphonie mobile, qui dispose depuis 2007 d'un bureau à Belgrade, s'est en outre vu chargé de la construction du deuxième *data center* national à Kragujevac, à vocation régionale, qui a ouvert en décembre 2020. Quelques mois auparavant, Huawei inaugurait en septembre 2020 un Centre pour la numérisation et l'innovation à Belgrade qui veut identifier les nouveaux talents, individus et start-up, et promouvoir l'insertion de la Serbie parmi les acteurs mondiaux de l'informatique<sup>199</sup>.

La coopération étroite entre Belgrade et Pékin soulève un certain nombre de questions. La dépendance de la Serbie aux technologies chinoises ancre durablement l'Empire du Milieu dans le paysage numérique des Balkans occidentaux. Par ailleurs, dans le cadre de la construction de solution de « safe city », des dispositifs de sécurité numériques, de vidéosurveillance avec des technologies de reconnaissance faciale, entre autres, ont été mis en place – à savoir tout un arsenal d'outils dont les enjeux éthiques n'ont pas vraiment fait

---

<sup>197</sup> « Le Monténégro appelle l'UE à l'aide pour rembourser sa dette chinoise », *Le Courrier des Balkans*, 15 avril 2021.

<sup>198</sup> Vuksanovic, Vuk, « On China's Digital Silk Road, Serbia Has Special Place », *Balkan Insight*, 9 décembre 2019.

<sup>199</sup> Ralev, Radomir, « Huawei to launch W. Balkans digital transformation hub in Serbia », *See News*, 23 avril 2019.

l'objet de débats<sup>200</sup>. Or, la question de la sécurité de ces données reste ouverte – les révélations d'Edward Snowden ayant permis de prendre conscience de l'avantage stratégique que représentait pour un État la diffusion de ses technologies numériques. Si les États-Unis ont pu utiliser leur domination technologique dans le domaine des infrastructures numériques pour mettre en place des programmes de surveillance de grande ampleur sur l'ensemble de la planète, la diffusion actuelle des technologies chinoises induit en retour le risque que la Chine puisse mettre en place des pratiques similaires. Rien ne garantit en effet aux clients et aux utilisateurs des infrastructures chinoises que des « portes dérobées » ou *backdoors* ne soient pas présentes en leur sein.

Ainsi, nous voyons comment une stratégie d'influence durable peut être mise en place via des investissements dans les infrastructures matérielles du numérique. Quelles que soient les politiques lancées aujourd'hui dans les Balkans occidentaux concernant leur intégration européenne ou euro-atlantique, celles-ci devront prendre en compte désormais l'implantation de la Chine, de manière générale et en particulier dans le secteur numérique. En effet, l'espace numérique est devenu en quelques années un outil de renseignement et d'influence particulièrement efficace. En ce sens, Pékin dispose aujourd'hui dans les Balkans occidentaux d'antennes et de relais qui pourront être utilisés à l'avenir dans le cadre plus large de l'Union européenne.

### **b. Actions informationnelles dans les Balkans**

La fragilité régionale des Balkans occidentaux que nous évoquons dans le cadre de la cyberconflictualité se retrouve également au niveau de l'exposition à la propagande et aux actions informationnelles développées via le cyberspace. La Russie a, par exemple, été soupçonnée d'avoir développé ces dernières années des campagnes de désinformation à destination des pays Balkans, ou basée dans la région. L'installation d'une antenne du journal *Sputnik* à Belgrade est un signe visible de cette influence dans l'espace numérique serbophone. Comme le rappellent Kevin Limonier et Maxime Audinet, *Sputnik* est, avec RT, l'un des deux organes de la diplomatie 2.0 de la Russie en Europe<sup>201</sup>. L'agence Sputnik, dont le siège est à Moscou, diffuse ses contenus en plusieurs langues et dispose de plusieurs

---

<sup>200</sup> B., Ph., « Télésurveillance en Serbie : Big Brother made in China », *Le Courrier des Balkans*, 28 mars 2019.

<sup>201</sup> Limonier, Kévin, et Audinet Maxime, « La stratégie d'influence informationnelle et numérique de la Russie en Europe », *Hérodote*, 2017.



bureaux régionaux : Washington, Pékin, Paris, Berlin, Le Caire, Londres, Edimbourg, Montevideo, Rio de Janeiro et Belgrade.

La ligne éditoriale de l'agence est de proposer une information dite « alternative » face à l'information proposée par les « grands médias occidentaux ». Parmi les stratégies de communications relayées par Sputnik Belgrade, on trouve la promotion de certains principes géopolitiques (multilatéralisme, souverainisme, conservatisme) ainsi que l'adoption d'un « positionnement orienté, sélectif et relativiste, qui vise à mettre en question l'univocité des représentations véhiculées par les médias mainstream occidentaux »<sup>202</sup>. En Serbie, *Sputnik* insiste donc sur un certains nombres de sujets qui flattent les idéaux des groupes nationalistes serbes : dénonciation systématique de l'Otan, information régulière sur la situation au Kosovo (toujours désigné par l'appellation « Kosovo et Metohija »), mise en avant d'une vision serbe de la situation régionale en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro, etc. La visibilité de *Sputnik* Belgrade est renforcée par une présence active sur les réseaux sociaux. Évidemment, cette action informationnelle visible et officielle dans la région via une agence de presse internationale n'est pas le seul fait de la Russie. Al Jazeera dispose depuis plusieurs années de son agence en serbo-croate basée à Sarajevo, tandis que les États-Unis ont été les premiers à implanter un organe de presse officiel par le biais de Radio Free Europe, dont il existe des versions en serbo-croate, en albanais et en macédonien.

La stratégie d'influence numérique russe est néanmoins plus large que ces biais d'informations officielles. Les pratiques passent par des actions de déstabilisations plus diffuses dans l'espace numérique. Un centre comme l'*Internet Research Agency* basé à Saint-Petersbourg et financé par le Kremlin a développé des techniques d'influence via les réseaux sociaux, utilisant diverses tactiques de désinformations coordonnées visant directement les citoyens. Ce type de campagne centralisée nécessitant d'importants moyens est souvent évoqué par les analystes concernant l'action d'influence de la Russie dans des campagnes électorales comme la campagne américaine de 2016<sup>203</sup> ou la présidentielle française de 2017<sup>204</sup>. Dans ces cas précis, certains évoquent l'usage par la Russie d'« usines à trolls »<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> « The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency », *Sénat américain*, 2019.

<sup>204</sup> Untersinger, Martin, « Les preuves de l'ingérence russe dans la campagne de Macron en 2017 », *Le Monde*, 7 décembre 2019.

installées en Macédoine du Nord, qui auraient été également utilisées plus récemment pendant la crise sanitaire<sup>206</sup>. Des soupçons identiques d'influence russe ont été également avancés dans les Balkans occidentaux, concernant la tentative de coup d'état au Monténégro en 2016 – qui avait auparavant fait l'objet d'une intense campagne de propagande et de désinformation pro-serbe sur Internet et dans les réseaux sociaux – ou avant le référendum sur le changement de nom en Macédoine du Nord. Néanmoins il reste impossible d'attribuer ce type de campagne d'influence à un acteur en particulier, et encore moins à un État. Toutefois, dans le cas de la Russie, les stratégies d'influence semblent moins centralisées qu'il n'y paraît, comme l'ont montré Kevin Limonier et Marlène Laruelle<sup>207</sup>. En réalité, l'action informationnelle serait mise en œuvre par tout un réseau d'entrepreneurs d'influence plus ou moins autonomes, et soutenus en sous-main par le Kremlin<sup>208</sup>. En ce sens, l'action informationnelle « russe » pourrait être l'objet de quelques individus, sans qu'il ne soit possible de remonter réellement à une action coordonnée et centralisée.

Toutefois, malgré les difficultés réelles d'attribution de telles actions, cette stratégie informationnelle par le biais de l'espace numérique et des réseaux sociaux est une méthode de plus en plus employée par les États. À ce titre, il serait utile de réaliser une étude plus systématique de ces pratiques dans les Balkans occidentaux. D'autres puissances comme la Turquie, ou la Chine développent des stratégies similaires, en multipliant les réseaux d'informations qui promeuvent leurs intérêts. Ainsi, le site d'information Klix.ba en Bosnie-Herzégovine, a pu être pointé du doigt pour ses évocations élogieuses de la Chine et des acteurs chinois. De la même manière, le dernier rapport de l'Irsem sur les manœuvres informationnelles chinoises évoquent l'utilisation d'un large réseau de *bots* (faux comptes) sur les réseaux sociaux en Serbie pour amplifier l'information concernant l'aide chinoise en termes de vaccins, et le manque de solidarité de l'Union européenne<sup>209</sup>. Cette dimension informationnelle devrait donc faire l'objet d'une évaluation critique plus approfondie dans la région.

---

<sup>205</sup> Une usine à trolls (en anglais « troll factory »), ou une ferme à trolls (de l'anglais « troll farm »), est un groupe organisé de trolls sur internet, voire de hackers, payés pour diffuser de manière massive des informations partielles, partiales ou totalement mensongères sur les réseaux sociaux.

<sup>206</sup> « Coronavirus : les 'fermes à trolls' complotistes de Macédoine du Nord », *Le Courrier des Balkans*, 2 juin 2020.

<sup>207</sup> Laruelle, Marlène et Kévin Limonier, « Beyond "hybrid warfare": a digital exploration of Russia's entrepreneurs of influence, Post-Soviet Affairs », 2021.

<sup>208</sup> Ils étudient en particulier les cas de Prigozhin et de Malofeev, comme exemple de ses « entrepreneurs privés » d'influence.

<sup>209</sup> Voir le rapport en ligne (p.377) :

<https://drive.google.com/file/d/1qxUvLrLG4SSg8ANZnqvBfDOxUrtPmaB5/edit>

### **c. La cybersécurité, un outil d'influence pour l'Otan et l'UE**

Dans le domaine de la cybersécurité, les avancées politiques les plus significatives sont prises à l'échelle nationale. Paradoxalement, les frontières sont des marqueurs en termes de cybersécurité, alors que les menaces cybernétiques sont, par définition, transnationales. De fait, l'État reste dans ce domaine l'acteur principal de la cyberdéfense de son territoire. À ce titre plusieurs facteurs peuvent être observés pour évaluer le niveau de prise en compte de la menace cybernétique par un État : le niveau de maturité de son cadre juridique et politique (mise en place d'une loi-cadre de cybersécurité, d'une stratégie nationale avec un plan d'action en conformité avec les cadres internationaux) ; son état d'avancée dans l'établissement d'un cadre opérationnel (désignation d'autorités nationales compétentes, constitution d'équipes de réponse aux cyber-incidents (Computer Emergency Response Team, CERT), mise en place d'unités de cybercriminalité et de défense, etc.), ou encore ses initiatives quant à l'éducation populaire en matière de cybersécurité.

Dans les Balkans occidentaux, ces mesures ne font objet d'attention que depuis récemment et ces États restent en majeure partie peu protégés. Le Monténégro a été précurseur dans la région, en mettant en place depuis 2010 un système opérationnel de cybersécurité. Les autres pays ont moins progressé à ce niveau, bien qu'ils aient commencé, chacun à leur rythme, à adopter des réformes juridiques et opérationnelles pour mieux se protéger face aux menaces cybernétiques. Certains pays comme la Bosnie-Herzégovine, restent encore très en retrait sur ces questions, alors que d'autres comme l'Albanie et la Serbie sont un peu plus avancés.

Néanmoins, si ces domaines restent de la compétence des États, ils sont en réalité très encadrés d'un point juridique au niveau européen, comme d'un point de vue doctrinaire par l'Otan. Aussi, la question de la cybersécurité demeure un champ d'influence pour l'Organisation euro-atlantique, comme pour l'Union européenne. De fait, parmi les clauses de la procédure d'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE figure l'adoption de réformes en termes de cybersécurité. De la même manière, nous trouvons ce même type d'exigences dans les traités de partenariat avec l'Otan. D'autres acteurs internationaux jouent un rôle d'incitateur dans la prise en compte de ces questions de cybersécurité comme l'Onu, le Conseil de l'Europe ou l'OSCE. Mais la plupart des sommets déterminants dans la région

dépendent de l'UE et/ou de l'Otan. Aussi, les normes édictées dans ces organisations régionales ont également un rôle d'influence non négligeable dans la région. Les thèmes de la cybersécurité et de la cyberdéfense sont donc des domaines qui peuvent servir de levier pour asseoir une influence euro-atlantique et européenne dans les Balkans occidentaux, à défaut de pouvoir être plus influents sur d'autres champs (infrastructures, pratiques, espace informationnel).

## Conclusion

Les nouvelles menaces cybernétiques obligent à repenser la question des frontières et du territoire. Dans les Balkans, l'espace numérique pourrait être un nouveau champ d'affrontement, maintenant un niveau de méfiance, voire de conflictualité entre pays voisins – à partir d'actions dont les acteurs restent en partie invisibles. Comme le rappelle Ben Buchanan<sup>210</sup>, cette caractéristique des actions cybernétiques oblige à repenser une géopolitique aux contours plus fluides et moins stables, et aux frontières floues, dans laquelle des acteurs privés peuvent, pour diverses raisons, déstabiliser ou influencer des États – mais dans laquelle les États peuvent également agir de manière cachée, et inscrire sur la scène internationale des fils d'actions parallèles, qui fragilisent leurs adversaires, et perturbent les rapports de puissance en cours. Ces actions cybernétiques, de par leur dimension transfrontalière, redessinent des jeux d'influence et des territoires, modifiant les relations des acteurs politiques au sein de la région. En ce sens, les questions de cybersécurité et de cyberdéfense sont dans les Balkans occidentaux un champ de vulnérabilité majeur, qui revêtent une dimension stratégique tant à l'échelle régionale qu'internationale.

De fait, les phénomènes actuellement en cours dans le champ numérique, que ce soit au niveau du développement des infrastructures numériques ou dans l'espace informationnel, menacent durablement la souveraineté des États des Balkans occidentaux, et scellent l'influence dans la région de puissances comme la Chine ou la Russie. Or, les politiques menées aujourd'hui dans la région auront demain des conséquences au niveau de l'alliance atlantique comme au niveau européen. En effet, ces positions stratégiques dans les *hardwares* régionaux ou dans l'espace informationnel sont autant d'instruments d'influence et de puissance à l'échelle internationale et peuvent également servir de points d'appui pour des

---

<sup>210</sup> Buchanan, Ben, *The Hacker and the State: Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics*, Harvard University Press, 2020.

actions de renseignement et de surveillance. Il convient donc pour l'Union européenne comme pour l'Otan d'apporter une attention particulière à ces questions, et d'essayer de peser par tous les moyens envisageables pour limiter cette évolution.

## Conclusion générale

Depuis deux siècles, le « discours balkanique »<sup>211</sup> est saturé de références frontalières. Les nationalistes de tous les camps ont toujours revendiqué des frontières « justes », fondées sur l'histoire, le prix du sang et l'ethnie. Pour leur part, les acteurs internationaux ont trop souvent repris à leur compte ou du moins cautionné ces logiques, soit en entérinant les arguments du peuple qu'ils choisissaient de favoriser au nom de leurs intérêts stratégiques, soit en prônant un discours pseudo-scientifique prétendant lui aussi fonder d'introuvables frontières « justes ».

L'expérience fédérale yougoslave a représenté un mode de gestion territoriale des conflits nationaux imparfait, mais relativement fonctionnel. L'éclatement de l'ancien État commun, lié à une conjonction complexe de facteurs socio-économiques, politiques et historiques, n'a pas permis l'apparition d'un espace politique structuré par des visions contradictoires du développement, mais le nouveau champ de la démocratie pluripartite a été investi par des formations à l'idéologie floue et incapables de construire leur légitimité différentielle sur d'autres éléments tangibles qu'une référence communautaire. Ces formations ethno-nationales se sont généralement formées par l'association de segments des anciennes bureaucraties communistes à des nationalistes, souvent issus de la diaspora, mais venant aussi des milieux criminels. Faute de promouvoir des visions différentes de la société, ces nouveaux partis ont ressuscité le mythe des « grands États » - Grande Serbie, Grande Croatie, Grande Albanie, voire même, dans le cas tragicomique de Fikret Abdić, « Grande Kladaša » (*cf. supra*, p.34)... Ces formations ont donc détourné en termes « ethniques » les débats politiques du post-socialisme et de la « transition »<sup>212</sup>, et ce débat « ethnique » s'est cristallisé en revendications territoriales : c'est ainsi que les polémiques territoriales ont remplacé la réflexion sur le type de société à (re-)construire, que la cartographie s'est largement substituée à la démocratie dans tout l'espace post-yougoslave et même balkanique.

Déconcertés par l'engrenage de la guerre en Bosnie-Herzégovine, les différents acteurs internationaux (qu'il s'agisse d'organisations interétatiques ou d'États poursuivant leurs propres stratégies d'influence) ont accepté de cautionner une solution territoriale – telle fut la constante de tous les plans de paix internationaux conçus en Bosnie-Herzégovine

---

<sup>211</sup> Garde, Paul, *Le discours balkanique. Des mots et des hommes*, Paris, Fayard, 2004, 479 pages.

<sup>212</sup> Glamočak, Marina, *La transition guerrière yougoslave*, Paris, L'Harmattan, 2002, 287 pages.

jusqu'aux accords de Dayton. Au lieu de réfléchir à la manière dont tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine pourraient de nouveau vivre ensemble, on a donc essayé de trouver la « moins inacceptable » des manières de les séparer. Non seulement les nouvelles frontières tracées ne pouvaient faire l'objet que de nouvelles critiques et contestations, mais en s'enfermant dans cette logique ethno-territoriale, l'on n'a rien fait d'autre que d'occulter les autres problèmes, à savoir les carences démocratiques et la captation de l'État par des structures politico-affairistes liées aux cercles criminels qui prétendent à une légitimité « ethnique » pour masquer leurs turpitudes. Aucun exemple au monde n'a jamais montré que des États redessinés sur des bases « ethniques » seraient plus fonctionnels ou moins corrompus que des États au peuplement composite. En la matière, il est établi depuis bien longtemps que la prétendue *realpolitik* n'est qu'une vue de l'esprit, parfaitement irréaliste.

Une nouvelle ère a néanmoins semblé commencer au passage du nouveau siècle, après la fin de la guerre du Kosovo et les changements démocratiques en Croatie et en Serbie. Tandis que le Sommet européen de Thessalonique (juin 2003) promettait une perspective européenne à tous les pays des Balkans occidentaux, la politique de l'Union européenne se basait sur deux axiomes complémentaires : intangibilité des frontières et démocratisation en profondeur des sociétés – la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, en 2008, étant définie comme un cas spécifique. Pour le reste, le règne de l'État de droit devait répondre aux sempiternels débats sur les frontières étatiques, disqualifiant les arguments des nationalistes. L'insistance sur le caractère pluriel ou « multiethnique » des États était un élément naturel et indispensable du processus de démocratisation lui-même, une apparence « multiethnique » déconnectée de l'exigence démocratique ne pouvant en effet aboutir qu'à des gestes vides de sens, comme le furent, hélas, certaines initiatives de la « communauté internationale », particulièrement en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo. Malgré ces ratés, les règles du jeu étaient changées : pouvait-on espérer que la perspective européenne allait enfin permettre de dépasser le débat sur les frontières, avant de les dépasser ou de les « sublimer » ?

Las, le processus d'élargissement s'est enlisé dès la fin des années 2000, du fait de la crise financière, mais aussi de la profonde crise politique et institutionnelle de l'UE. C'est dans ce contexte bien particulier d'éloignement constant de la perspective européenne réelle (même si les différents pays de la région semblent formellement avancer dans le long processus de l'intégration) que de nouvelles formes de régimes semi-autoritaires et clientélistes se sont imposées dans tous les pays de la région, notamment dans l'Albanie d'Edi

Rama ou la Serbie d'Aleksandar Vučić. Ces régimes sont formellement pro-européens, ils savent du moins tenir les éléments de langage qui flattent les oreilles européennes, mais ils ont très bien compris que l'Union européenne, faute de perspective politique claire à offrir aux pays des Balkans, n'était plus en mesure d'imposer son agenda, notamment sur l'enjeu essentiel de l'État de droit.

C'est dans ce contexte délétère d'éloignement de la perspective européenne que la question d'une « redéfinition » des frontières est revenue au premier plan, tant entre le Kosovo et la Serbie qu'en Bosnie-Herzégovine. Ces débats, qui n'apportent en vérité aucun élément nouveau – ces infinies revendications et projections territoriales sont toujours présentées comme les conditions et la garantie d'une stabilité des Balkans qu'une perspective européenne encalminée ne serait plus en mesure d'assurer. En effet, c'est aussi durant cette même période des années 2010, et surtout à partir de 2015, que la question de la stabilité ou plutôt de la solidité des frontières extérieures des Balkans a pris une importance stratégique nouvelle, qu'il s'agisse des flux migratoires de la « route des Balkans », restés importants malgré la fermeture des frontières en mars 2016, ou bien des nouvelles frontières du cyberspace, les Balkans pouvant devenir un facile terrain de jeu pour des acteurs comme la Russie. Encore une fois, cette situation profite aux régimes semi-autoritaires qui cherchent à jouer les efficaces gardiens du *limes* de l'Union européenne, tout en répétant à l'envi leur engagement euro-atlantique et en se posant comme des partenaires incontournables et enthousiastes de l'Occident. Ce qui ne les a jamais empêchés jusqu'à ce jour d'entretenir d'excellentes relations avec Ankara, Moscou ou Pékin...



**Carte 10. Les territoires contestés dans les Balkans**



Les exemples du Kosovo et du Monténégro – avec, dans le premier cas, l’inculcation du président Thaçi puis le triomphe électoral d’Albin Kurti et du mouvement Vetëvendosje, et dans le second, une alternance politique qui pourrait rebattre beaucoup de cartes dans la lutte contre les réseaux régionaux du crime organisé – montrent pourtant que les « stabilocraties » des Balkans demeurent éminemment fragiles. Leur apporter un soutien aveugle au nom d’un « réalisme politique » à courte vue serait donc un pari aussi irréaliste que dangereux. Dans ces conditions, il semble primordial que les partenaires européens des pays des Balkans

occidentaux, et notamment la France, orientent leurs politiques en réaffirmant plusieurs idées-forces :

- Le principe de l'intangibilité des frontières doit être fortement et définitivement rappelé, pas comme un « article de foi » ni un mantra au pouvoir magique, mais tout simplement pour éviter que les débats politiques ne se perdent dans cette direction, qui ne peut rien apporter de positif. De même, toute option d'une modification à motivation nationaliste de la carte administrative de la Bosnie-Herzégovine doit être écartée ;
- Tout doit être fait pour favoriser une véritable démocratisation des sociétés des Balkans, en insistant avant tout sur les obligations de consolidation de l'État de droit liées au processus d'intégration européenne. De ce point, la « nouvelle méthodologie » promue par la France peut se révéler fort utile ;
- Mais pour que cette objurgation ait un sens, il conviendra aussi de rappeler que l'intégration demeure le cadre de référence, ce qui amène à relativiser l'importance d'initiatives « alternatives » comme Open Balkans ou même le processus de Berlin. De telles initiatives ont tendance à brouiller le discours général et à ouvrir des brèches dans lesquelles s'engouffrent la communication « pro-européenne » des « stabilocrates » ;
- En parallèle de l'accélération de l'intégration européenne doit être menée une lutte toujours plus appuyée contre les réseaux criminels qui prolifèrent dans les Balkans, notamment du fait des barrières frontalières qui jalonnent la région. Ces réseaux criminels sont par ailleurs généralement très bien connectés avec les politiques au pouvoir. Une attention particulière doit donc être accordée à la lutte contre le blanchiment d'argent : les retombées économiques des trafics dopent artificiellement les marchés de la région, par exemple celui de l'immobilier, qui atteint parfois des prix totalement déconnectés du pouvoir d'achat de la population, et l'afflux d'argent sale permet aux partis au pouvoir de s'acheter des obligés, ce qui rend toute alternance par les urnes très délicate ;

- L'Union européenne doit se montrer intraitable dans sa condamnation des *pushbacks* illégaux menés par certains de ses États-membres (Croatie, Grèce, Hongrie, Slovaquie, etc.), au risque de voir la crédibilité de son message totalement battue en brèche, ainsi que celle de la mission Frontex. Par ailleurs, les conditions d'accueil dans les camps installés dans les Balkans doivent être améliorées, ne serait-ce que pour éviter des dramatiques crises sanitaires, particulièrement dans le contexte du Covid-19. Seul un cadre européen global de gestion des migrations peut permettre d'apporter des réponses satisfaisantes, tant sur le plan humanitaire que sécuritaire. Dans le même temps, seul le renseignement humain peut permettre d'identifier les personnes et les réseaux mal intentionnés qui utiliseraient la « route des Balkans » pour se rendre en Europe occidentale.
  
- Pour finir, les nouvelles menaces cybernétiques obligent à repenser la question des frontières. Dans les Balkans, l'espace numérique va devenir un nouveau champ d'affrontement entre voisins – à partir d'actions dont les acteurs restent en partie invisibles. Ces actions cybernétiques, de par leur dimension transfrontalière, redessinent des jeux d'influence et des territoires, modifiant les relations des acteurs politiques au sein de la région. En ce sens, les questions de cybersécurité et de cyberdéfense sont dans les Balkans occidentaux un champ de vulnérabilité majeur, qui revêtent une dimension stratégique tant à l'échelle régionale qu'internationale. Il convient donc pour l'Union européenne comme pour l'Otan d'apporter une attention particulière à ces questions, et d'essayer de peser par tous les moyens envisageables pour contrôler cette évolution.

## Verbatims

**Novak Adžić : « Les tensions actuelles au Monténégro ne sont en rien comparables à celles des années 1990 »**

*Enseignant chercheur à l'Université de Nikšić, l'historien Novak Adžić est le co-auteur, avec l'historien Šerbo Rastoder d'une Histoire moderne du Monténégro (1988-2017). Du changement du régime à l'OTAN, parue en 2020<sup>213</sup>.*

*Propos recueillis à Podgorica le 1<sup>er</sup> mai 2021.*

**Les divisions actuelles qui déchirent le Monténégro sont-elles profondément ancrées dans l'histoire ?**

Tout à fait. Après 1918, ces divisions ont fait des milliers de morts, mais leurs racines remontent plus loin encore. Elles trouvent leur origine dans le conflit qui a opposé dès le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle la famille des princes-évêques, les Petrović-Njegoš, à celle des *guvernadur*, les Radonjić. Ces deux familles étaient originaires du même village de Njeguši, mais défendaient des visions différentes du Monténégro et de ses relations internationales. Le Monténégro était alors une petite principauté ecclésiastique, jouissant d'une autonomie de fait dans l'Empire ottoman. Les Radonjić étaient plutôt tournés vers Venise puis, au XIX<sup>e</sup> siècle, vers l'Autriche, tandis que les Petrović-Njegoš s'en tenaient avant tout à l'alliance russe. En 1832, le prince-évêque et poète Petar II Petrović-Njegoš, le « grand Njegoš », a éliminé le clan du *guvernadur*, mais la vie politique monténégrine est restée agitée par les mêmes tensions. Sous le règne du prince puis roi Nikola I<sup>er</sup> (1860-1921), elles se sont renforcées après l'adoption d'une Constitution et l'instauration d'un régime parlementaire, en 1905, avec l'émergence de deux partis, le Parti du droit, les « pravaši », qui défendaient les positions du Palais, et le Club du parti populaire, les « klubaši », qui étaient souvent de jeunes gens ayant étudié en Serbie. En 1907, des conjurés armés par la Serbie, ont tenté de tuer le souverain monténégrin. Cette « affaire de la bombe » (*Bombaška afera*) a profondément déchiré le pays.

---

<sup>213</sup> Rastoder, Šerbo et Novak Adžić, *Moderna istorija Crne Gore 1988-2017. Od prevrata do NATO pakta*, Podgorica : Nezavisni dnevnik Vijesti, 2020.

**Les divisions se sont exacerbées après 1918, tandis que le roi Nikola était maintenu en exil forcé en France, l'Assemblée de Podgorica (24 novembre 1918), qui a voté le rattachement du Monténégro au nouveau Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes, étant considérée par beaucoup comme illégitime. Après le soulèvement de Noël (7 janvier 1919), le pays a sombré dans la guerre civile. Quel en a été le bilan humain ?**

Il a été très lourd - un total de 9000 morts dans les deux camps, 4000 exils politiques, 3000 prisonniers politiques. Le Monténégro n'était plus que cendres et tombeaux. Les années de guerre civile ont aussi été marquées par des épisodes de nettoyage ethnique frappant les populations musulmanes, notamment dans la région de Plav et Gusinje, ainsi qu'à Bijelo Polje, certains notables bosniaques ayant pris les armes dans le camp des « verts », les partisans de la dynastie déchue et de la souveraineté monténégrine. Ces violences sont encore trop peu étudiées, mais elles ont contribué à forger deux récits historiques radicalement opposés, dont l'un peut réunir les souverainistes monténégrins et les minorités nationales. Ces violences ont été réactivées durant la Seconde Guerre mondiale. Alors que le Monténégro était occupé depuis avril 1941 par les Italiens, les partisans ont lancé l'insurrection le 13 juillet. Les combats, farouches, ont opposé plusieurs acteurs. L'Italie fasciste puis, après sa capitulation en 1943, les Allemands, les partisans guidés par le Parti communiste, mais aussi les nationalistes serbes, les tchetniks, et enfin les « Verts » (*Zelenaši*), partisans de la restauration de l'indépendance monténégrine ou, du moins, d'une forme de confédération, dirigés par Krsto Popović et qui contrôlaient en partie la région de Cetinje, la *Katunška nahija*. D'abord proches des Italiens, les *Zelenaši* finirent par rallier en bonne part les partisans... Les tchetniks étaient très implantés dans le nord du Monténégro, où ils ont mené des opérations de nettoyage ethnique contre les populations bosniaques, notamment dans la région de Pljevlja... Ces divisions historiques sont constitutives de l'identité monténégrine et ont été largement évoquées voire réactivées dans les années 1990.

**Pensez-vous que la situation actuelle soit comparable à celle de ces années ?**

En aucun cas ! A l'époque, après la « révolution antibureaucratique » de 1989, ourdie par Slobodan Milošević, qui a porté au pouvoir Momir Bulatović et Milo Đukanović, le Monténégro était complètement soumis à Belgrade. Même si le pays n'était pas directement en guerre, il a directement subi les conséquences des guerres qui l'entouraient, en Croatie, en Bosnie-Herzégovine puis au Kosovo. Il a accueilli beaucoup de réfugiés de toutes les

nationalités et a été directement affecté par les tensions qui traversaient la région... Durant la guerre de Bosnie, la commune de Pljevlja était devenue une base arrière de la Republika Srpska et a encore connu des épisodes de nettoyage ethnique. Par certains aspects, les tensions actuelles ressemblent aux années 1990, mais elles n'en ont heureusement pas la gravité, avant tout parce que les pays voisins sont aujourd'hui en paix et parce que le Monténégro est désormais membre de l'Otan.

**Comment expliquer que la part des Serbes soit passée de 9 à 29% de la population totale du pays, entre les recensements de 1991 et de 2011 ?**

L'énoncé de la nationalité lors des recensements de population dépend toujours du contexte politique, et beaucoup d'habitants du pays ont toujours vécu avec une identité duale, monténégrine, serbe mais aussi du reste yougoslave... Cette complexité identitaire peut évoquer celle qui existe dans certaines régions d'Ukraine.

## **Ardian Arifaj : « L’occasion manquée d’un accord entre le Kosovo et la Serbie »**

*Ancien journaliste, ancien analyste auprès du Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), de la MINUK et de l’ICO Ardian Arifaj a été conseiller diplomatique d’Hashim Thaçi.*

*Propos recueillis à Pristina le 27 avril 2021.*

### **Où en sont les négociations entre le Kosovo et la Serbie ?**

**Ardian Arifaj (A.A.) :** Au point mort. L’une des principales déceptions de ces dernières années est que l’Union européenne (UE) n’a jamais été capable de faire plier la Serbie pour qu’elle reconnaisse le Kosovo. Et Bruxelles n’a non plus été capable de convaincre les pays de l’Union qui ne reconnaissent pas Pristina, comme la Grèce, la Roumanie ou la Slovaquie, alors qu’une simple petite pression aurait suffi. Depuis 2013, six frontières intégrées doivent par exemple être construites entre le Kosovo et la Serbie, trois par les Kosovars et trois par les Serbes, mais seule celle de Merdare fonctionne. Il est donc clair que le dialogue technique a ses limites, et que rien ne bougera sans une intervention venue du « haut ». Barack Obama avait laissé la main aux Européens, mais cela n’a rien donné car ces derniers manquaient de vision.

### **Depuis quand parle-t-on de « correction des frontières » entre les deux pays ?**

**A.A. :** Cette hypothèse a commencé à publiquement revenir sur la table avec l’administration Trump. Le Président américain n’était pas intéressé par un partenariat avec l’Allemagne. Au lieu de cela, il a nommé Richard Grenell comme envoyé spécial pour le Kosovo et la Serbie. Mais de fait, un changement de territoire a toujours été envisagé. Aleksandar Vučić a dit à plusieurs reprises qu’il était prêt à une telle éventualité et qu’il « ne reconnaîtrai[t] jamais le Kosovo dans ses frontières actuelles. Lors du Peace Forum 2018, Hashim Thaçi et Vladimir Poutine se sont parlés dix minutes, et ce dernier a souligné qu’il n’avait rien contre l’option d’un changement de territoire. Le seul problème restait l’Allemagne, qui n’avait pas tout apprécié que les États-Unis fassent cavalier seul.

### **Comment s'est positionnée la France durant cette période ?**

**A.A. :** La France et l'Italie étaient très constructifs. L'Élysée a directement poussé pour un échange de territoire, notamment lors des obsèques de Jacques Chirac, où Thaçi et Vučić étaient à Paris. Mais l'opposition entre l'Allemagne et les États-Unis s'est reportée sur la scène politique kosovare, où Albin Kurti est l'homme des Allemands. Et de fait, jamais personne n'a déroulé de carte lors de ces rencontres informelles. Un moment a été manqué mais l'option d'un changement de territoire reviendra, au moins tant que Vučić sera au pouvoir en Serbie. Ce dernier est prêt à donner Preševo au nom d'un accord « entre les Albanais et les Serbes ».

### **Ne craignez-vous pas une déstabilisation de toute la région en cas de « correction de frontière » ?**

**A.A. :** La Bosnie-Herzégovine est déjà un État qui ne fonctionne pas. Si le Kosovo et la Serbie se reconnaissent mutuellement, toute l'attention de la communauté internationale dans les Balkans pourrait se reporter sur Sarajevo. De toute façon, le Kosovo doit s'en sortir d'une manière ou d'une autre et il n'est pas responsable des difficultés de tous les pays de la région. Reste que l'année qui vient ne devrait pas apporter beaucoup de nouveautés aux négociations entre Belgrade et Pristina, en raison des élections législatives de septembre en Allemagne et des présidentielles de 2022 en France. Les Français ont par exemple répété qu'ils ne voulaient pas entendre parler de la libéralisation des visas avant mai prochain. Tout cela va donc prendre du temps, d'autant que Joe Biden semble décidé à renouer un partenariat avec les Européens et en particulier avec l'Allemagne.



## **Roberta Gentili : « La crise migratoire exacerbe la crise sociale et les tensions intercommunautaires »**

*Roberta Gentili est la correspondante à Bihać du Border Violence Monitoring Network.*

*Propos recueillis à Bihać le 21 juin 2021.*

**Après le premier confinement du printemps 2020, on a assisté à une très forte répression des autorités contre les exilés. Les humanitaires présents dans le canton d'Una Sana dénonçaient un véritable chaos, qui a culminé durant l'hiver suivant avec l'incendie très médiatisé du camp de Lipa. Comment qualifieriez-vous la situation actuelle ?**

**Roberta Gentili (R.G.) :** Ces derniers mois, l'ambiance est plutôt calme à Bihać et à Velika Kladuša, les deux principales villes du canton autour desquelles se concentrent les populations en mouvement. À l'automne 2020, la situation a en effet viré au chaos, après un été déjà tendu, marqué par de nombreuses bagarres entre migrants et des affrontements avec les populations locales. Durant l'été, des manifestations quotidiennes avaient lieu chaque après-midi à 16h contre les migrants du camp de Bira, qui accueillait plus de 1000 personnes en périphérie de Bihać, jusqu'à sa fermeture début octobre.

Une infime partie, essentiellement les mineurs non accompagnés, a pu être transférée dans les tentes du camp temporaire de Lipa, à 25 kilomètres au sud-est, au milieu de nulle part. Au vrai, peu de gens veulent aller là-bas : c'est une zone loin de toute agglomération, balayée par le froid l'hiver et accablée de chaleur l'été, éloignée de la frontière croate. Vu que la loi interdit aux exilés de prendre les transports publics dans le canton d'Una Sana, ils doivent marcher 4 ou 5 heures pour venir faire leurs maigres courses à Bihać ou à Bosanski Petrovac.

Aujourd'hui, on parle de fermer le dernier grand camp du canton, Miral, à Velika Kladuša, et les familles hébergées à Sedra doivent être relogées à Borići au milieu de l'été. Dans ces conditions, il ne faut guère s'étonner de voir les jungles pulluler partout dans le canton, avec une forte concentration le long de la frontière avec la Croatie. Les autorités y organisent régulièrement des descentes de police, qui raflent les gens pour les déporter ailleurs en

Fédération, principalement dans la région de Sarajevo. Mais ils reviennent très vite ici et reconstituent les squats.

L'objectif des autorités, depuis que la gestion des camps est repassée sous le mandat du SFA en mai dernier, c'est de montrer aux populations locales que la situation est sous contrôle. Tout est donc fait pour repousser les personnes en mouvement le plus loin possible des centres-villes. C'est avec cet objectif en tête que les centres d'accueil ouverts par l'OIM sont fermés un à un et que le camp de Lipa a ouvert au milieu de nulle part. À l'origine, ce camp n'était pourtant que temporaire, il devait fermer début octobre, faute d'infrastructures adaptées (ni eau, ni électricité, ni chauffage) pour passer l'hiver.

**Avez-vous constaté un mouvement de départs pour tenter de passer par le « triangle » Serbie-Roumanie-Hongrie ?**

**R.G. :** Oui, surtout durant l'hiver au moment de la crise qui a suivi l'incendie du camp de Lipa. Mais d'après les informations que nous avons reçues de la part des personnes en mouvement avec qui nous sommes en contact, la police roumaine serait encore plus violente que la police croate. Les passages par le triangle seraient néanmoins plus faciles parce que les forces de l'ordre y sont déployées en moins grand nombre.

On constate aussi ces dernières années que certaines personnes retournent passer l'hiver en Serbie, où les centres d'accueils officiels sont mieux gérés qu'en Bosnie-Herzégovine, avant de retenter le « game » dans le canton d'Una Sana quand les conditions météorologiques sont plus favorables. Cette année, le « game » a repris très fort dès le début du printemps. Nous n'avons pas de statistiques sur les franchissements réussis de frontières, mais nous avons le sentiment que la police croate a relâché un peu la pression et laisse passer plus de gens. Les échos que nous avons de nos partenaires à Trieste confirment que les arrivées sont plus nombreuses. Au mois de juin, on parlait d'une trentaine d'arrivées quotidiennes là-bas.

Ceci étant, les push backs restent aussi massifs, opérés en toute illégalité par les forces de police croate tout le long de la rivière Una, qui sépare la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. On constate même régulièrement des violations de la souveraineté territoriale bosnienne, sans que cela ne suscite pour autant de réactions officielles. Ce qui est nouveau, en revanche, ce

sont les push backs opérés par la police de Republika Srpska vers la Serbie. On a commencé à nous en faire part dès le mois de février dernier.

### **Comment réagit aujourd'hui la population du canton d'Una Sana vis-à-vis des exilés ?**

**R.G :** Comme je le disais, la situation s'est calmée ces derniers mois. On n'assiste plus à des manifestations anti-migrants comme en 2020. On a même assisté à de véritables ratonnades, avec de nombreux blessés, à la fin du printemps et durant l'été. Des volontaires ont aussi été pris à partie par des riverains et depuis, tous font preuve d'une extrême prudence pour éviter tout conflit. D'autant que les autorités cantonales ont promulgué une nouvelle législation qui interdit les actions informelles, l'équivalent du « délit de solidarité » en France. Le ressenti reste néanmoins très fort, de nombreuses rumeurs, infondées, continuent de circuler concernant leurs prétendus méfaits.

La tension a commencé à retomber après le cuisant échec essuyé par le meneur des manifestations anti-migrants, Sej Ramić, à l'élection municipale de Bihać en novembre 2020. Depuis, il a fait un AVC et, décapité, son mouvement Stop Invazija Migranata (Stop à l'invasion des migrants) a beaucoup perdu de son influence. Les derniers sursauts ont eu lieu au mois de mars dernier quand des volontaires néo-nazis allemands d'Alternative für Deutschland (AfD) sont venus mener une mission dans le canton.

En vérité, la crise migratoire a aussi des répercussions sociales : sa gestion est devenue une manne dans le canton d'Una Sana, en déshérence depuis de longues années et d'où les gens s'en vont massivement - il suffit d'observer chaque dimanche soir les embouteillages de véhicules immatriculés en Slovénie qui se forment aux postes-frontières pour s'en rendre compte.

Des millions d'euros d'aide affluent et des emplois sont créés dans les différents projets d'accompagnement. Or, comme toujours en Bosnie-Herzégovine, ces postes s'obtiennent par piston, ce qui exacerbe encore un peu plus les jalousies, d'autant qu'il sont bien mieux payés que les emplois locaux, deux à trois fois le salaire moyen pour un gardien de camp. On s'en rend bien compte : de nombreux employés des camps recrutés par l'OIM ne parlaient même pas l'anglais et c'est pareil depuis que le SFA a repris la main.

Durant l'été 2020, les tensions visant les migrants ont même fini par réveiller les tensions intercommunautaires, qui couvent depuis la guerre : à Ključ, la ville frontalière avec la Republika Srpska où de nombreux réfugiés étaient déportés, on a notamment entendu les gens dire qu'ils allaient déterrer les fusils de leurs jardins...

## **Lutfi Haziri : « Je suis favorable à une correction des frontières »**

*Lutfi Haziri est maire de la commune de Gjilan/Gnjilane, dans l'est du Kosovo. Ce cadre de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) a occupé plusieurs fonctions ministérielles au cours des vingt dernières années. Il est l'un des rares membres de son parti favorable à un changement des frontières.*

*Propos recueillis à Gjilan le 27 avril 2021.*

### **Espérez-vous encore quelque chose des négociations pour un « accord définitif » entre le Kosovo et la Serbie ?**

**Lutfi Haziri (L.H.) :** Malheureusement, ces dernières années, nous n'avons pas observé de progrès. L'administration Trump s'était concentrée sur des questions économiques, mais rien n'a bougé au niveau politique. Nous espérons que Joe Biden aura une meilleure coordination avec l'Union européenne (UE) et qu'il poussera pour le dialogue. À ce titre, il est nécessaire de créer un axe fort entre la France, l'Allemagne et les États-Unis pour dynamiser le processus. Je pense que le seul cadre de négociation doit cependant rester celui d'un échange de territoire. Les problèmes de nos deux pays sont des problèmes territoriaux, et de fait l'intégration du nord dans les structures du Kosovo n'a jamais fonctionné.

Dans ce contexte, je suis favorable à une correction des frontières et à un échange entre les communes de Leposavić et de Zubin Potok, contre celles de Preševo, Bujanovac et Medveđa. Les communes où vivent des Albanais dans le sud de la Serbie doivent revenir au Kosovo et j'insiste sur le terme « revenir ». En 1956, les frontières internes de la Yougoslavie ont été modifiées pour des motifs électoraux et les trois communes de Preševo, Bujanovac et Medveđa ont été détachées de la région de Gjilan, alors que l'on y trouvait à l'époque plus de 60% d'Albanais. Plus de 100.000 Albanais vivent toujours dans le sud de la Serbie et il faut les relier à leur centre administratif, culturel et politique, c'est-à-dire le Kosovo.

### **Cette modification des frontières ne risque-t-elle pas de provoquer de nouveaux déplacements de populations ?**

**L.H. :** Il y a plus de Serbes qui vivent dans l'Est du Kosovo, autour de Gjilan, et dans les communes de Novo Brdo, de Ranilug, de Parteš et de Klokot que dans la partie nord du Kosovo. Et ces Serbes vivent déjà au Kosovo, pourquoi n'y resteraient-ils pas ? Ces communes perdent surtout des habitants car les jeunes quittent leurs villages pour aller à l'étranger, principalement en Serbie, et que seules les personnes âgées restent sur place.

**Quelles avantages pourraient espérer la commune de Gjilan d'une modification des frontières ?**

**L.H. :** La ville de Gjilan est à douze kilomètres du corridor 10 et il est nécessaire de franchir un poste-frontière pour y accéder. Tout ce qui pourrait nous en rapprocher est une bonne chose. De façon générale, je suis favorable à tous les projets qui peuvent favoriser la coopération régionale et la majorité des échanges économiques de Gjilan s'effectuent déjà avec la Serbie. À ce titre, la mairie de Gjilan est d'ailleurs engagée dans des programmes de coopération transfrontalières avec la Serbie et la Macédoine, notamment dans le cadre de la micro-région Gjilan-Preševo-Kumanovo-Trgovište.

**Laura Lungarotti : « La Bosnie-Herzégovine est de longue date un pays d'émigration, mais elle n'est pas encore prête à devenir un pays d'immigration »**

*Laura Lungarotti est la cheffe de mission de l'Organisation internationale des Migrations (OIM) en Bosnie-Herzégovine et la coordinatrice de la sous-région des Balkans occidentaux.*

*Propos recueillis à Sarajevo le 22 juin 2021.*

**Combien y a-t-il aujourd'hui de « migrants » présents en Bosnie-Herzégovine ?**

**Laura Lungarotti (L.L.) :** Selon les derniers chiffres officiels, qui datent de la fin du mois de mai 2021, il y a près de 6000 migrants dans tout le pays, 5764 exactement. Selon notre décompte, 2589 se trouvent hors des centres d'accueil officiels. Cela veut dire qu'on a un ratio de 55% de personnes hébergées dans les camps et 45% qui vivent dans les « jungles ». 81% des migrants hors des camps se trouvent dans le canton d'Una Sana, 11% dans celui de Sarajevo et 7% dans celui de Tuzla. Près des deux tiers d'entre eux ont passé plus de trois mois en Bosnie-Herzégovine et moins de 5% souhaiteraient être hébergés dans un camp officiel. Environ 85% des migrants présents sur le territoire bosnien sont arrivés depuis la Serbie, les autres via le Monténégro.

Ces chiffres, l'OIM les a recueillis grâce à son système DTM (Displacement Tracking Matrix), un système de comptage imaginé en 2004 en Irak et affiné depuis. Cette question des migrants non enregistrés est particulièrement sensible en Bosnie-Herzégovine, un pays divisé où les différents niveaux institutionnels se renvoient constamment la balle. D'autant que l'objectif des autorités est évidemment de fixer ces populations en mouvement pour mieux les contrôler. Pour tenter de limiter le nombre de migrants hors des camps, des mesures coercitives ont été mises en place, dont la plus emblématique reste sûrement l'interdiction d'utiliser les transports publics dans le canton d'Una Sana.

**Justement, quelles sont les relations de l'OIM avec les autorités du canton très stratégique d'Una Sana ?**

**L.L. :** Nos relations sont compliquées : les autorités cantonales ont, à notre sens, une rhétorique raciste vis-à-vis des migrants. Au mois de janvier 2021, peu après l'incendie du

camp de Lipa les relations ont atteint leur niveau le plus bas. Cela faisait des mois, depuis la fin du premier confinement, que la situation se tendait : le camp de Bira, à Bihać, avait dû être fermé à l'automne 2020 sous la pression des autorités du canton et de la commune, et mon prédécesseur, Peter Van der Auweraert, ne cachait pas son agacement, notamment contre la situation à Lipa. Ce camp, ouvert au printemps 2020, devait n'être que temporaire : il n'était pas prévu que des tentes accueillent des migrants en plein hiver. Nous avons déjà eu le précédent du camp informel de Vučjak l'année précédente, qui avait dû fermer sous la pression du Conseil de l'Europe. En réalité, le canton d'Una Sana se sert de cette question des réfugiés comme d'un levier politique pour faire pression sur le reste de la Fédération, l'entité croato-bosniaque, et le gouvernement fédéral.

Nos relations sont également délicates avec les autorités de Republika Srpska, l'entité serbe, qui refuse catégoriquement d'accueillir sur son sol des centres d'accueil pour les migrants. Nous sommes en train de négocier le déploiement d'équipes mobiles et l'installation de bureaux d'enregistrement pour mieux cerner la situation des migrants sur le sol bosnien, mais cela promet d'être compliqué. Pour le moment, la Republika Srpska ne poursuit en effet qu'un seul objectif : se débarrasser au plus vite des migrants. On sait par exemple que la police de l'entité opère en toute illégalité le transport des migrants qu'elle intercepte sur son sol vers les cantons voisins de la Fédération. Le plus étonnant dans cette affaire, c'est l'absence totale de réaction du côté des Croates et des Bosniaques.

### **Quel rôle joue aujourd'hui l'OIM dans la gestion de la crise migratoire en Bosnie-Herzégovine ?**

**L.L. :** Faute d'engagement de l'État, l'OIM a longtemps joué un rôle de coordination, en ayant notamment sous son autorité la gestion des camps officiels. Mais depuis la fin du premier confinement, on assiste à un transfert de nos compétences vers l'État central. C'est désormais le Service pour les étrangers (Sluzba za poslove sa strancima, Service for Foreigners Affairs, SFA) qui prend la main sur ce dossier. C'est finalement, un retour à la normale auquel nous assistons. Nos relations sont d'ailleurs bonnes avec l'actuel ministre de la Sécurité, Selmo Cikotić. Pour mémoire, à peine 60% du budget de l'OIM concerne la réponse migratoire, et ces fonds sont obtenus uniquement sur des appels à projets.

Nous avons réussi à mettre en place un nouveau modus operandi dans le camp en dur de Lipa,



dont l'ouverture devrait intervenir avant la fin de l'été. Le SFA assure l'encadrement, l'OIM et différentes ONG officielles interviennent sur des projets précis. Dans les jungles, il y a aussi une coordination entre le SFA et l'OIM. Par exemple, à Bosanska Bojna, un village frontalier du canton d'Una Sana où se massent 300 personnes, dont de nombreuses familles avec des enfants en bas âge, le SFA se charge de la sécurité, l'OIM uniquement de l'aide alimentaire.

### **Pourquoi autant de familles se trouvent-elles aujourd'hui hors des camps officiels ?**

**L.L. :** Les migrants suivent leur propre stratégie et beaucoup veulent être au plus proche des frontières pour tenter plus facilement le « game », ce jeu risqué qui consiste à franchir irrégulièrement la frontière en évitant de se faire attraper par la police. De fait, plusieurs camps du pays sont loin d'être remplis au maximum de leur capacité : à Ušivak, près de Sarajevo, il y a en ce moment un peu plus de 450 personnes hébergées alors que le camp pourrait en accueillir 800. L'hiver, c'est un peu différent, du fait des conditions météorologiques qui compliquent fortement le « game ».

En réalité, nous constatons à l'OIM que les migrants sont très confus sur leurs droits et nous essayons de les guider au mieux. Parce que vivre dans la clandestinité, c'est accentuer encore sa vulnérabilité. Très peu savent par exemple qu'ils ont droit de déposer l'asile, d'autant plus que les autorités bosniennes et la police leur délivrent de mauvaises informations. Il y a à peine deux centres pour demander l'asile dans tout le pays : à Salakovac, près de Mostar, et à Delijaš, près de Sarajevo. Il est urgent que la Bosnie-Herzégovine mette véritablement en œuvre une politique d'asile, c'est ce à quoi nous travaillons avec le SFA. Beaucoup d'Afghans pourraient par exemple l'obtenir. La Bosnie-Herzégovine est de longue date un pays d'émigration, mais elle n'est pas encore prête à devenir un pays d'immigration.

*A contrario*, se pose aussi la question du projet des exilés présents sur le sol bosnien, qui veulent dans leur très grande majorité rejoindre un pays riche de l'Union européenne. Dans ce cas, ce ne sont plus des réfugiés, mais des migrants et ils risquent de ne pas pouvoir rester dans leur pays d'accueil. Nous avons donc mis en place un programme de retour volontaire dès 2018. Un peu plus de 1000 personnes en ont bénéficié, dont environ 200 en 2020, surtout des Pakistanais, des Bangladais et des Irakiens. Mais il faut aussi que des accords de

réadmission soient conclus par la Bosnie-Herzégovine avec les pays d'origine des migrants, ce qui est toujours délicat.

## **Milka Tadić-Mijović : « Au Monténégro, la société est très polarisée »**

*Journaliste, Milka Tadić-Mijović a longtemps dirigé l'hebdomadaire Monitor. Elle anime aujourd'hui le Centre pour le journalisme d'investigation de Podgorica.*

*Propos recueillis à Podgorica le 30 avril 2021.*

### **On observe une polarisation de plus en plus forte de la société monténégrine. Comment l'expliquer ?**

**Milka Tadić (M.T.) :** Le pays est profondément divisé. Le Parti démocratique socialiste (DPS) de Milo Đukanović est resté 30 ans au pouvoir, et la seule carte qu'il peut encore jouer est celle du « défenseur de la nation ». L'ancienne majorité a laissé le Monténégro dans un état catastrophique, le pays est à genou économiquement, la corruption est immense et l'État de droit n'existe pas. Donc la seule chose que le DPS peut vendre aux citoyens monténégrins, c'est qu'il défend le pays contre les Serbes. Milo Đukanović organise les « patriotes » qui défilent avec des drapeaux dans les rues.

De l'autre côté, nous avons le problème du nationalisme serbe. Il serait intéressant de savoir ce qu'Aleksandar Vučić veut faire avec le Monténégro. Nous sommes actuellement prisonniers entre ces deux forces. Mais je persiste à penser qu'un troisième bloc existe, ceux qui veulent un Monténégro européen et citoyen, et que nous devons compter sur eux pour le futur.

J'ai toujours été contre les nationalismes, j'ai été contre Slobodan Milošević et j'étais pour l'indépendance du Monténégro car je pensais que cela réglerait certains problèmes au niveau régional. J'ai toujours pensé que l'idée de la « grande Serbie » continuerait à exister tant que le Monténégro serait associé à la Serbie au sein d'une Fédération. J'ai toujours été contre tous les nationalismes, serbe, albanais, monténégrin, mais certains de mes plus vieux amis sont maintenant devenus des nationalistes monténégrins.

Je ne crois pas dans un pays où vous avez plus de 30% de Serbes, si ces derniers ne sont pas profondément intégrés à la société. Durant les dernières années du règne de Đukanović, il n'y avait par exemple que 3% de Serbes dans les administrations publiques. Ils n'avaient pas les mêmes droits que les autres citoyens de ce pays. Le Loi sur les libertés religieuses qu'avait tenté de faire passer l'ancien gouvernement ciblait uniquement l'Église orthodoxe serbe.

J'étais bien sûr contre cette loi. Aujourd'hui, je ne sais pas si le Monténégro peut survivre en tant que pays avec ces deux nationalismes, le monténégrin et le serbe.

**Les organisations de la société civile et les médias indépendants qui se battaient autrefois contre Milo Đukanović sont désormais accusés d'être pro-Serbes. Comment expliquer ces attaques ?**

**M.T. :** Les nationalistes monténégrins contrôlés par Milo Đukanović font pression sur la société civile et les médias indépendants. Ils répandent le narratif que ces derniers sont des « traîtres à la nation », et qu'ils travaillent pour le nationalisme serbe. Il est donc très important de les soutenir autant que possible.

**Est-il difficile de faire aujourd'hui du journalisme au Monténégro ?**

**M.T. :** Cela a toujours été difficile. La plupart des médias sont toujours contrôlés par Milo Đukanović, et pas que les médias. Le parti du Président a certes été battu aux dernières élections, mais ce dernier tient toujours entre ses mains l'essentiel des administrations et de l'appareil d'État. Il contrôle la justice et la plupart de l'argent, les opérations financières légales et illégales qui transitent par le pays. Il est donc très important de garder la société civile et les derniers médias indépendants loin de tous les mouvements politiques, de l'ancien et du nouveau gouvernement.

**C.d.B : Quelle est la situation économique du pays ?**

**M.T. :** Le Monténégro est ruiné. Notre dette extérieure représente plus de 100% de notre PIB, la saison touristique 2020 a été désastreuse et nous avons contracté une dette vertigineuse envers la Chine. Un tiers de notre dette sert à rembourser un prêt que l'ancien gouvernement a pris pour financer l'autoroute entre Bar et Boljare. Le pays a besoin d'une stratégie économique sérieuse et du soutien de l'Union européenne. Nous sommes dans la situation dans laquelle la Grèce était il y a quelques années, quand Syriza est arrivé au pouvoir. Et si vous êtes faible économiquement, le nationalisme se répand comme une traînée de poudre. Le seul espoir que je vois, c'est le processus d'intégration européenne.

Dans le passé, la plus grande différence qui structurait le Monténégro, c'était « êtes-vous pour l'indépendance ou contre » ? Mais il y a beaucoup de Serbes aujourd'hui qui reconnaissent l'indépendance du Monténégro. Avec une politique visant à intégrer toutes les communautés

du pays, qui met l'accent sur l'économie et sur les questions sociales, qui pourrait être contre un tel pays ? Peut-être quelques extrémistes isolés ? Mais les acteurs politiques jouent toujours sur ces vieux mythes venus du passé.

## **Stefan Tafrov : la querelle macédonienne vue de Bulgarie**

*Aujourd'hui député du mouvement libéral « Oui, la Bulgarie ! », ancien ambassadeur, Stefan Tafrov fut vice-Premier ministre chargé des relations internationales dans les premiers gouvernements post-communistes. À ce titre, c'est lui qui poussa la Bulgarie à être le premier pays au monde à reconnaître l'indépendance de la République de Macédoine, en 1992. Alors que la Bulgarie oppose son veto à l'intégration européenne de la Macédoine du Nord, il fait figure de « modéré » sur le sujet.*

*Propos recueillis à Sofia le 6 octobre 2021.*

**Vous avez été l'artisan principal de la reconnaissance de la Macédoine par la Bulgarie.**

**Quels souvenirs en gardez-vous ?**

**Stefan Tafrov (T.F.) :** Une immense joie... Le gouvernement attendait le feu vert de la Commission Badinter, et j'avais été prévenue qu'elle serait positive par la ministre française des Affaires européennes, Elisabeth Guigou. Pourtant, cette décision n'a pas été facile à faire passer en raison des relations si étroites entre nos deux pays : durant toute la période communiste, la Yougoslavie avait forgé et développé l'identité macédonienne contre la Bulgarie. Une « mini-guerre froide » régnait à ce sujet entre nos deux pays. Cette reconnaissance de l'État macédonien signifiait qu'il n'y aurait pas de nouveau partage de la Macédoine, qu'il n'y aurait pas de nouvelle guerre balkanique : l'enjeu macédonien restait pourtant vivement contesté, en raison de l'attitude de la Grèce, de celle de Belgrade...

**Qu'a signifié l'accord de bon voisinage conclu entre la Bulgarie et la Macédoine ?**

**S.T. :** Une étape de plus. Nous reconnaissons désormais qu'une identité macédonienne spécifique s'est développée depuis 1945, qu'une langue macédonienne s'est développée à partir de sa base bulgare.

**Et comment comprendre le blocage actuel ? Le veto opposé à la candidature européenne de la Macédoine du Nord fait-il consensus en Bulgarie ?**

**S.T. :** Tout à fait, cette attitude est soutenue par tous les partis, et la question est redevenue omniprésente et ultra-sensible dans les médias et l'opinion publique... Le fait est que depuis 2017, Skopje a multiplié les provocations, en revenant aux poncifs de la propagande anti-bulgare de l'époque yougoslave. Dans le même temps, il est impossible pour des citoyens de Macédoine du Nord de se dire bulgare. Ceux qui le font ne vont peut-être plus être envoyés en prison, mais ils seront discriminés, ils ne pourront pas faire carrière dans l'administration, l'enseignement ou la recherche... C'est un véritable révisionnisme historique, niant toute l'identité bulgare du pays. Avant 1945, pourtant, il n'existait pas d'identité macédonienne, pas de langue macédonienne !

### **Comment la situation pourrait-elle se débloquer ?**

**S.T. :** C'est aux Macédoniens de faire des efforts, or ils n'en font aucun. En Bulgarie, les gens regardent ce qu'a fait la Grèce : Athènes a maintenu son veto durant 25 ans, si Skopje n'évolue pas, nous pouvons faire de même, se disent beaucoup de gens !

### **Comment voyez-vous l'avenir de la Macédoine du Nord ?**

**S.T. :** À terme, je pense que la Macédoine devra évoluer vers une formule fédérale ou confédérale avec la minorité albanaise, comme la Belgique. La Macédoine est la Belgique des Balkans. Une création artificielle mais qui est la clé de la stabilité de l'ensemble de la région. Je suis fatigué de ces querelles, mais il faut comprendre l'énorme potentiel de déstabilisation du pays. Le spectre d'un éclatement de la Macédoine et d'une nouvelle guerre n'est pas encore totalement écarté.

**Tanja Topić : « Les missions internationales en Bosnie se sont ‘balkanisées’ »**

*Analyste politique, Tanja Topić dirige depuis 1997 le bureau de Banja Luka de la fondation Friedrich Ebert. Régulièrement victime de campagne de harcèlement, elle a publiquement été accusée par Milorad Dodik, en mai 2021, d’être une « espionne allemande ».*

Propos recueillis à Banja Luka le 22 juin 2021.

**Le président serbe est-il en train de prendre ses distances avec Milorad Dodik, l’homme fort de la Republika Srpska (RS) ? Lors de la visite d’Aleksandar Vučić à Banja Luka, les deux dirigeants ne semblaient pas sur la même ligne...**

**Tanja Topić (T.T.) :** Il y a une part de jeu, de posture, mais il est certain que les relations entre Vučić et Dodik n’ont jamais été passionnelles. Quand Aleksandar Vučić a lancé une campagne, purement rhétorique, contre la mafia, il n’a pas manqué de dire que beaucoup de figures criminelles étaient liées à la RS... Toutefois, les deux hommes ont besoin l’un de l’autre. Belgrade s’entendra toujours avec la figure dominante en RS, tandis que Milorad Dodik a un besoin vital du soutien de Belgrade. Il veille même toujours à afficher ce soutien, surtout en ce moment où sa position est objectivement affaiblie par la perte de la mairie de Banja Luka.

**Que représente la victoire de Draško Stanivuković aux élections municipales de novembre 2020 ?**

**T.T. :** Un revers majeur pour Dodik, qui a été battu chez lui, dans son fief. Cette défaite a sérieusement écorné le mythe de l’invincibilité de Milorad Dodik. Bien sûr, Draško Stanivuković n’est pas un progressiste ! Il a beau être très jeune, il défend non seulement un nationalisme serbe intransigent, mais aussi des positions conservatrices sur beaucoup de sujets, comme les droits LGBT par exemple. Ce n’est pas lui qui va remettre en cause les dogmes fondateurs de la RS, par exemple sur la question de Srebrenica. Néanmoins, il est capable de gestes d’ouverture surprenants : aujourd’hui, la nouvelle mairesse de Sarajevo, Benjamina Karic, qui est aussi très jeune, est en visite à Banja Luka. C’est une grande



première, sûrement conçue et calibrée pour plaire à la communauté internationale, mais qui peut néanmoins ouvrir des perspectives inattendues... L'élection de Stanivuković a révélé l'envie de figures nouvelles, alors que le SNSD de Milorad Dodik est inmanquablement frappé par l'usure du pouvoir, discrédité par la corruption. Une vague de dédagisme a touché toute la Bosnie-Herzégovine à l'occasion de ces élections. Stanivuković a sans doute aussi été favorisé par le contexte de la pandémie : sa campagne s'est habilement développée sur les réseaux sociaux, tandis que Milorad Dodik en reste aux meetings traditionnels ou bien aux contacts directs des relations clientélistes. Draško Stanivuković représente un danger majeur pour Milorad Dodik, car sa popularité ne cesse de croître, les nationalistes le soutiennent, et ses promesses de transparence financière lui rallient le reste de l'opinion.

**Milorad Dodik est affaibli. Est-ce pour cela qu'il a essayé de reprendre la main en attaquant violemment le nouveau Haut représentant international (OHR), Christian Schmidt ?**

**T.T. :** Tout à fait. L'attaque est la meilleure des tactiques que connaisse Dodik. Et la RS s'est toujours opposée au rôle et à la fonction de l'OHR, estimant que celui-ci ne valait « que pour la Fédération ». Il y a cependant un contexte politique particulier. Durant son trop long mandat, Valentin Inzko était de plus en plus affaibli parce qu'il ne jouissait pas d'un soutien actif de la communauté internationale. L'UE, et notamment l'Allemagne, étaient de plus en plus sceptiques sur le maintien de l'OHR, auquel les Etats-Unis par contre ont toujours été attachés, car ils y voient le symbole et la garantie des accords qu'ils ont su imposer, à Washington en 1994 et à Dayton en 1995. Washington aurait d'ailleurs voulu que le nouvel OHR soit Américain. Un compromis boiteux a été trouvé : l'OHR est maintenant, mais c'est un Allemand qui en prend la tête, de plus un proche d'Ursula Merkel, mais cela survient au moment même où la chancelière s'apprête à passer la main et où l'on suppose donc une perte d'influence, au moins momentanée, dans les Balkans... Avec son flair habituel pour ce genre de choses, Milorad Dodik a trouvé un clou sur lequel taper, un angle mort lui permettant de jouer sur les divisions internationales.

**Quel regard portez-vous sur les politiques internationales en Bosnie-Herzégovine ?**

**T.T. :** Les missions internationales se donnaient pour but « d'eupéaniser » la Bosnie-Herzégovine, mais ce sont elles qui se sont « balkanisées » ! Au nom du mantra de la «

stabilité », les dignes représentants européens ont compris qu'il était plus simple de négocier au fond d'un café avec les chefs de tribus nationalistes... En Bosnie-Herzégovine, il y a pourtant des institutions, même si elles sont complexes, et les décisions doivent être prises par les représentants élus de la nation, mais les Européens trouvent qu'il serait « plus simple » et « plus efficace » de « dealer » directement avec « ceux qui comptent ». La politique du bistrot fait bien sûr les affaires des oligarchies ethno-nationalistes qui contrôlent le pays, mais c'est aussi un indice très sûr du degré de « balkanisation » des fonctionnaires européens et des diplomates occidentaux en général. Au moins, il devient clair que nous ne devons plus compter sur l'aide de quiconque : c'est à nous, et à nous seuls, aux citoyens de Bosnie-Herzégovine qu'il revient de combattre ces oligarchies. L'accord de Mostar et les relations qui se développent entre nationalistes croates et serbes montrent bien que plus personnes ne contrôlent ces oligarchies : ce sont elles qui dictent les règles du jeu, et les institutions internationales courent derrière... Seuls les citoyens pourraient stopper cette dérive, mais il est difficile d'être très optimiste quand la Bosnie-Herzégovine est un pays qui se vide : la moitié des jeunes veulent quitter le pays.

### **Quelles sont les relations entre Dodik et les nationalistes croates du HDZ et la Croatie ?**

**T.T. :** Excellentes. Les relations entre Milorad Dodik et le président croate Milanović passent par Dragan Čović, le chef du HDZ-Bosnie-Herzégovine. C'est d'abord des intérêts d'affaires, de business, notamment autour du pétrole. Dans le même temps, par tradition politique, Zoran Milanović conserve de bonnes relations avec Željko Komšić, le membre croate de la présidence collégiale, qui est la bête noire tant de Čović que de Dodik !

### **Le « non paper » attribué à Ljubljana rebat-il la donne ?**

**T.T. :** Bien sûr. Il donne un surcroît de légitimité à ces oligarchies ethno-nationalistes. Regardez, Milorad Dodik a arrêté d'agiter la menace du référendum d'autodétermination, comme si une éventuelle sécession de la RS pouvait s'obtenir par le biais de négociations, d'un accord « rationnel » avec la Fédération.

### **Mais cette hypothèse est-elle d'actualité ?**

**T.T. :** Rien ne pourra jamais se faire sans le feu vert de Belgrade. Dodik continue d'y croire, mais il est évident que les formations d'opposition, le Parti démocratique serbe (SDS) ou le Parti du progrès démocratique (PDP) n'y croient plus... C'est assez paradoxal de constater que le SDS, le parti de Radovan Karadžić, ne croit plus à la sécession de la Republika Srpska, mais c'est ainsi !

## **Arbër Zaimi : « Vetëvendosje veut parler à tous les Albanais »**

*Citoyen d'Albanie, Arbër Zaimi est membre de la présidence du mouvement Vetëvendosje (VV). Il vit et travaille depuis plusieurs années au Kosovo, mais a dirigé la campagne des trois candidats soutenus par VV aux élections législatives albanaises du 25 avril 2021.*

*Propos recueillis à Tirana le 25 avril 2021.*

### **Pourquoi Vetëvendosje (VV) a-t-elle choisi de soutenir des candidats aux élections albanaises ?**

**Arbër Zaimi (A.Z.) :** Nous soutenons trois candidats, à Tirana, Lezhë et Gjirokastrë : c'est un choix symbolique, la circonscription de Lezhë, dans le nord du pays, compte beaucoup de catholiques, celle de Gjirokastrë, dans le sud, beaucoup d'orthodoxes. C'était une occasion de montrer que nous nous adressons à tous les Albanais, car ils sont confrontés à beaucoup de problèmes communs, comme la corruption, qu'ils vivent en Albanie ou au Kosovo.

### **Quand et comment la décision de participer à ces élections a-t-elle été prise ?**

**A.Z. :** VV est présente en Albanie depuis 18 mois, mais nous n'avons pris la décision de participer à ces élections qu'en décembre 2020, quand nous avons su que les nouvelles élections au Kosovo auraient lieu en février. Comme le scrutin était fixé à la fin avril en Albanie, cela nous donnait un peu de temps pour mener campagne. Les ressources matérielles et humaines du mouvement sont limitées, nous ne pouvions pas mener deux campagnes en même temps. Du coup, nous n'avons pas eu le temps de nous enregistrer comme parti politique, ce qui fait que nous soutenons trois candidats qui se présentent comme des « indépendants », ce qui leur donne peu de chances d'être élus, la réforme du Code électoral adoptée à l'été 2020 favorisant énormément les grandes formations, le Parti socialiste (PS) et le Parti démocratique (PD).

**Le Premier ministre Albin Kurti est venu voter ce dimanche matin. Ne s'agit-il pas d'une provocation à l'égard de son homologue Edi Rama ?**

**A.Z. :** Non. Il est venu en tant que citoyen d'Albanie, pas en tant que Premier ministre du Kosovo. Beaucoup de responsables politiques du Kosovo ont reçu la citoyenneté albanaise, le plus souvent à titre honorifique. À ce titre, il n'y a pas lieu de s'étonner qu'Albin Kurti vienne voter en Albanie, ce n'est du reste pas le seul politicien du Kosovo à le faire.

**L'union entre l'Albanie et le Kosovo est-elle toujours un sujet d'actualité ?**

**A.Z. :** L'union entre l'Albanie et le Kosovo est un rêve qui sommeille dans tout Albanais, mais nous sommes aussi conscients des réalités politiques et nous ne ferons jamais basculer la région dans l'instabilité pour ce rêve. Face à la Serbie qui investit massivement pour renforcer ses capacités militaires, il est urgent que l'Albanie et le Kosovo augmentent les budgets que les deux pays consacrent à la défense. C'est uniquement à ce prix que nous pourrions garantir notre sécurité.

**Que pensez-vous du projet de mini-Schengen soutenu par Aleksandar Vučić et Edi Rama ?**

**A.Z. :** Nous sommes favorables à l'intégration européenne, pas un substitut qui pourrait en réalité éloigner le région de l'Europe. Ce projet de mini Schengen sert avant tout les intérêts de la Serbie et arrange bien les Européens qui ne sont pas en mesure de proposer une perspective politique à la région.

**Edi Rama apparaît très proche de la Turquie de Recep Tayyip Erdoğan ?**

**A.Z. :** Erdoğan apparaît de plus en plus clairement comme le modèle politique auquel Edi Rama essaie de se conformer, mais il ne faut pas regarder que les relations officielles, il y a aussi beaucoup de relations d'affaires plus ou moins avouables. L'Albanie sert de plus en plus à blanchir les capitaux sales venus de Turquie. Les oligarques locaux, dirigés par Edi Rama, sont bien contents quand ils peuvent grappiller quelques miettes.

# Chronologie

## Des frontières mouvantes

### 1804-2021

**1804** : Première insurrection serbe de Đorđe Petrović dit « Karadžorđe ».

**1815** : Le Congrès de Vienne attribue à l'Autriche-Hongrie la Dalmatie, autrefois vénitienne puis intégrée à l'Empire français dans le cadre des Provinces illyriennes ; seconde révolte serbe conduite par Miloš Obrenović.

**1821-1829** : Guerre d'indépendance grecque.

**1830** : L'Empire ottoman reconnaît l'autonomie des principautés de Grèce et de Serbie.

**1848** : « Printemps des peuples », vague de révolutions en Europe.

**1853** : Guerre de Crimée, le tsar de Russie Nicolas Ier qualifie l'Empire ottoman « d'homme malade de l'Europe ».

**1860** : Début du long règne du prince, puis roi Nikola Ier au Monténégro.

**1867** : « Compromis austro-hongrois », qui sépare l'administration de la Cisleithanie (Vienne) et de la Transleithanie (Budapest).

**1868** : « Compromis croato-hongrois » (en croate « *nagodba* »). Le royaume de Croatie-Slavonie est maintenu comme entité autonome au sein de la Hongrie ; la principauté de Transylvanie disparaît.

**1876** : Soulèvements en Bosnie-Herzégovine et en Bulgarie.

**1878** : Traité de San Stefano le 3 mars, qui envisage la création d'une grande principauté autonome de Bulgarie, du Danube à la mer Egée. Il est aussitôt remis en cause. La Ligue de

Prizren se réunit le 10 juin. Le Congrès de Berlin (13 juin-13 juillet) modifie les dispositions de San Stefano, divisant la Bulgarie en deux entités, une principauté, vassale de la Porte, et une province autonome de Roumélie orientale. Le Congrès confirme l'indépendance et l'extension territoriale du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie. La Bosnie-Herzégovine est placée sous mandat austro-hongrois.

**1903** : Insurrection d'Ilinden en Macédoine, proclamation de l'éphémère république de Kruševo.

**1903** : Sanglant coup d'État militaire en Serbie, chassant les Obrenović. Pierre Ier Karađorđević devient roi.

**1908** : L'Autriche-Hongrie transforme son mandat en annexion de la Bosnie-Herzégovine.

**1912** : Première guerre balkanique. La Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie s'allient contre l'Empire ottoman. Proclamation d'indépendance de la première république d'Albanie le 28 novembre.

**1913** : Seconde guerre balkanique. Les vainqueurs de la première guerre s'allient contre la Bulgarie. Avec le Traité de Bucarest (10 août), la Bulgarie conserve la Thrace occidentale. La Grèce et le Monténégro doublent leurs territoires respectifs. La Macédoine est partagée entre la Bulgarie (qui obtient 50% du territoire de la région historique), la Serbie (40%) et la Bulgarie (10%).

**1914** : Début de la Première Guerre mondiale. Le Monténégro, la Roumanie et la Serbie s'allient à la Triple-Entente, la Bulgarie aux puissances centrales.

**1916** : Entrée en guerre de la Grèce. Ouverture du Front d'Orient.

**1918** : Fin de la Première Guerre mondiale, démantèlement de l'Empire austro-hongrois et création du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

**1919** : L'armée grecque occupe Smyrne (Izmir), début de la guerre gréco-turque. Traité de Neuilly (27 novembre). La Bulgarie doit rendre ou céder des territoires à ses voisins et payer des réparations de guerre aux Alliés.

**1920** : Traité de Trianon (4 juin) ; Traité de Sèvres (10 août) ; plébiscite de Carinthie (10 octobre).

**1923** : Traité de Lausanne, échanges massifs de populations entre la Grèce et la Turquie. Abolition de l'Empire ottoman et du califat par Mustafa Kemal Atatürk.

**1929** : le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes prend le nom de Yougoslavie. Instauration de la « dictature royale ».

**1934** : Alexandre Ier de Yougoslavie est assassiné à Marseille par des conjurés croato-macédoniens.

**1939** : Avril, l'Italie envahit l'Albanie. Le 27 août, accord Cvetković-Maček créant une grande Banovine de Croatie au sein du royaume de Yougoslavie.

**1941** : Invasion de la Yougoslavie, partagée entre zones d'occupation allemande, italienne, hongroise et bulgare (6 avril). Proclamation de l'État indépendant croate (NDH), qui inclut la Croatie continentale et la Bosnie-Herzégovine (10 avril). La Dalmatie est rétrocédée à l'Italie, qui occupe également le Monténégro.

**1943** : Second congrès de l'AVNOJ à Jajce, en Bosnie-Herzégovine. Proclamation de la Yougoslavie socialiste et fédérale (29 novembre).

**1944** : Churchill apporte un soutien décisif à Tito, rapides avancées des partisans à partir de l'été, tandis que les tchétniks, désavoués par le roi Pierre en exil à Londres (août), perdent du terrain et versent dans la collaboration. Les partisans et les Soviétiques libèrent Belgrade (20 octobre).

**1945** : La République populaire fédérative de Yougoslavie (*Federativna Narodna Republika Jugoslavija*) est officiellement proclamée le 29 novembre.



**1946** : Le 10 janvier, proclamation officielle de la république populaire d'Albanie.

**1947** : Le Traité de Paris (10 février) fixe les frontières de la Bulgarie et de la Roumanie, ainsi que les rétrocessions italiennes à la Yougoslavie. Rome abandonne l'Istrie et ses possessions dalmates, mais conserve la ville de Trieste.

**1948** : Rupture entre Tito et Staline, qui entraîne par ricochet une rupture entre l'Albanie et la Yougoslavie.

**1949** : Fin de la guerre civile grecque. Les monarchistes parachèvent le nettoyage ethnique de la Macédoine grecque en expulsant les Macédo-slaves, accusés de communisme. La Macédoine yougoslave accueille un grand nombre de réfugiés.

**1954** : Signature d'un mémorandum accordant la majeure partie de la zone A du « Territoire libre de Trieste » à l'Italie et la zone B, ainsi qu'un petit bout de la zone A, à la Yougoslavie, fixant ainsi la frontière actuelle.

**1961** : L'Albanie rompt avec l'URSS. Première conférence officielle des non-alignés à Belgrade.

**1974** : Nouvelle Constitution yougoslave, qui accroît les compétences des entités fédérées, y compris celles des deux provinces autonomes du Kosovo et de Voïvodine.

**1979** : L'Albanie rompt avec la Chine. Totalement isolé, le pays se couvre de bunkers.

**1986** : Slobodan Milošević accède au Praesidium du Comité central de la Ligue des communistes de Serbie.

**1990** : XIVe et dernier congrès de la Ligue des communistes yougoslaves. Premières élections libres en Croatie (avril-mai), puis en Bosnie-Herzégovine (décembre), référendum en Slovénie (décembre).

**1991** : Proclamations d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie (25 juin), aussitôt « suspendue » pour six mois. Affrontements armés sur les frontières slovéno-autrichiennes,

généralisation des combats en Croatie, siège de Vukovar (25 août-18 novembre), siège de Dubrovnik (à partir du 1<sup>er</sup> octobre).

**1992** : Cessez-le-feu de Sarajevo, gelant les fronts en Croatie et prévoyant le déploiement de la Forpronu (3 janvier) ; référendum en Bosnie-Herzégovine (29 février et 1er mars) ; reconnaissance internationale de la Bosnie-Herzégovine et début de la guerre (6 avril). Embargo international sur le Monténégro et la Serbie (avril), qui proclament une nouvelle République fédérative de Yougoslavie (*Savezna Republika Jugoslavije*, SRJ).

**1993** : Embargo grec contre la Macédoine ; création des zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine (avril) ; abandon du plan Vance-Owen.

**1995** : Massacre génocidaire de Srebrenica (juillet) ; reconquête croate de la Krajina (août) ; contre-offensive bosno-croate : négociation de paix de Dayton (novembre) et signature des accords à Paris le 14 décembre.

**1996** : Rupture au sein du Parti démocratique des socialistes du Monténégro (DPS) monténégrin, qui reste sous le contrôle de Milo Đukanović, tandis que l'aile fidèle à Belgrade, menée par Momir Bulatović forme le Parti socialiste populaire du Monténégro (SNP). Élections municipales serbes, puissant mouvement d'opposition au régime de Milošević (novembre-décembre).

**1998** : Début des affrontements armés au Kosovo (mars).

**1999** : Le 24 mars, début des 78 jours de bombardements de l'Otan. Accords techniques de Kumanovo (9 juin), la résolution 1244 du Conseil de sécurité place la province sous administration provisoire des Nations unies.

**2000** : Élections fédérales en Yougoslavie (24 septembre), chute de Slobodan Milošević (5 octobre).

**2001** : Conflit armé dans la vallée de Preševo, dans le sud de la Serbie, qui se solde par la signature des accords de Končulj (20 mai) ; conflit armé en Macédoine, qui se solde par la signature des accords d'Ohrid (13 août).

**2003** : Assassinat du Premier ministre serbe Zoran Đinđić (12 mars).

**2004** : Violentes émeutes anti-serbes au Kosovo.

**2006** : Indépendance du Monténégro obtenue par référendum (22 mai), qui entraîne celle de la Serbie et la dissolution de l'Union de Serbie-et-Monténégro.

**2008** : Proclamation unilatérale d'indépendance du Kosovo (17 février).

**2009** : L'Albanie et la Croatie deviennent membre de l'Otan (1er avril).

**2011** : Crise des frontières et barricades dans le nord du Kosovo.

**2013** : Edi Rama devient Premier ministre d'Albanie.

**2014** : Aleksandar Vučić devient Premier ministre de Serbie.

**2015** : Crise des réfugiés, plus d'un million de personnes empruntent la « route des Balkans » en quelques mois, fermeture progressive de toutes les frontières.

**2017** : Le tribunal d'arbitrage sur la question de la baie de Piran rend une décision favorable à la Slovénie dans le contentieux qui l'oppose à la Croatie. Le Monténégro devient le 29e membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (5 juin). Aleksandar Vučić élu Président de la République de Serbie.

**2018** : Ratification par le Parlement de Pristina de l'accord frontalier entre le Kosovo et le Monténégro (21 mars). Accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine (12 juin), qui prend le nom de Macédoine du Nord.

**2020** : Retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (31 janvier 2020), des centaines de milliers de travailleurs de l'Est de l'Europe rentrent dans leurs pays d'origine. Fermeture temporaire des frontières en raison de la pandémie de la Covid-19. La Macédoine du Nord devient le 20e pays membre de l'Otan (27 mars). Défaite du (DPS) du Président Milo

Đukanović aux législatives (août), une première depuis 1991. Accord de Washington entre le Kosovo et la Serbie (4 septembre), inculpation et départ à La Haye d'Hashim Thaçi (5 novembre).

**2021** : Au Kosovo, Albin Kurti devient Premier ministre (22 mars), crise « des plaques d'immatriculation (septembre).

**2023** : Date théorique de l'entrée de la Croatie dans la zone euro.

**2024** : Date théorique de l'entrée de la Croatie dans l'espace Schengen.

## Bibliographie générale

### Articles principaux et rapports

Balout, Guillaume, « Changements de frontières : quand la Roumanie et la Serbie s'échangeaient les villages du Banat », *Le Courrier des Balkans*, 31 octobre 2018.

Bataković Dušan, « Les frontières balkaniques au XXe siècle », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2005/1 (n° 217).

Behram Mirsad, « Dodik et Čović veulent-ils vraiment diviser la Bosnie-Herzégovine ? », *Le Courrier des Balkans*, 20 janvier 2017.

Boulineau Emmanuelle, « Un géographe traceur de frontières : Emmanuel de Martonne et la Roumanie », *L'Espace géographique*, 2001/4 (tome 30).

Boulineau Emmanuelle, « Fronts et frontières dans les Balkans : les géographes et les enjeux frontaliers sur le Danube en 1919-1920 », *Balkanologie*, 2008.

Cateux Aline, « Bosnie-Herzégovine : la défaite de KGK fragilise le nationaliste croate Dragan Čović », *Le Courrier des Balkans*, 10 janvier 2020.

Cateux Aline, « Bosnie-Herzégovine : Dodik relance la guerre contre le Haut représentant, *Le Courrier des Balkans*, 7 décembre 2020.

Chassagne Philippe, « Opiacés et routes des Balkans : facteurs géographiques, historiques et politiques du phénomène », *Hérodote*, 2004.

Cattaruzza Amaël et Jean-Arnault Dérens, « Créer une frontière dans le postconflit : le cas du Nord-Kosovo et de Mitrovica », *Hérodote*, 2015.

Dérens Jean-Arnault, « Retours des réfugiés et nouveaux exils », *RFI*, 15 mai 2005.

Dérens Jean-Arnault, « Minorités nationales dans les Balkans », *Hommes et migrations*, année 2008, numéro 1275.

Dérens Jean-Arnault et Laurent Geslin, « Dans les Balkans, les frontières bougent, les logiques ethniques demeurent », *Le Monde diplomatique*, août 2019.

Dérens Jean-Arnault et Laurent Geslin, « Angela Merkel s'en va, quelle politique allemande dans les Balkans ? », *Le Courrier des Balkans*, 24 septembre 2021.

Dérens Jean-Arnault , Laurent Geslin et Simon Rico, « La mémoire oubliée des Allemands du Danube », *Mediapart*, 12 août 2017.

Dérens Jean-Arnault , Laurent Geslin et Simon Rico, « Croates et Slovènes ne savent que faire des déchets de leur centrale nucléaire commune », *Mediapart*, 6 juillet 2021.

Dizdarević Svebor, « Les irrecevables postulats du plan Owen-Vance », *Le Monde diplomatique*, mai 1993.

Dizdarević Svebor, « L'affligeante démolition de la Bosnie multiethnique », *Le Monde diplomatique*, octobre 1993.

Hassid Laurent, « La baie de Piran, enjeu de la politique slovène », *Outre-Terre*, 2009/3.

Jesné Fabrice, « Les frontières balkaniques : frontières européennes ou frontière de l'Europe ? » in *Penser les frontières de l'Europe du XIXe au XXIe siècle* (Pécourt Gilles, sous la dir.), PUF, Paris, 2004.

Kemp Walter, Amerhauser Kristina, Scaturro Ruggero, « Spot Prices. Analyzing flows of people, drugs and money in the Western Balkans », *Global Initiative against transnational organised crime*, 2021.

Krulic Joseph, « Le problème de la délimitation des frontières slovéno-croates dans le golfe de Piran », *Balkanologie*, 2002, Volume VI Numéro 1-2.

Lange-Akhund Nadine, « Nationalisme et terrorisme en Macédoine vers 1900 », *Balkanologie*, 2000, Volume IV Numéro 2.

Ragaru Nadège, « Questions albanaises », *Critique internationale*, 2001/4 (no 13).

Ragaru, Nadège, « Maillage communal, frontières et nation. Les imaginaires, enjeux et pratiques de la décentralisation en Macédoine », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol. 36, 2005, N°3.

Remiddi A., Alibašić M., Kapetanović S., Davidović E., Zejnilović E., « The ambivalent role of diaspora engagement for the homeland in the Balkans », *Global Campus Human Rights Journal*, 2019.

Rastoder Šerbo et Živko Andrijašević, *Histoire du Monténégro, des temps les plus anciens jusqu'à l'indépendance*, Coopération Luxembourg-Monténégro, 2012.

Roux, Michel, « Controverses sur les frontières du Kosovo », *Balkanologie*, VII, n°2, 2003, pp. 183-197.

Samary Catherine, « Les incertitudes de la fédération croato-bosniaque », *Le Monde diplomatique*, juin 1994.

Sintès Pierre, « Conflits sans fin à la frontière gréco-albanaise ? », *Hérodote*, 2015.

Stark Hans, « La question albanaise », *Politique étrangère*, 1994, 59-1.

Tamminen Tanja, « La coopération régionale en Europe du Sud-Est. De l'intervention à la surveillance internationale », *Anatoli*, 2010.

Thomas Paul-Louis, « Frontières linguistiques, frontières politiques », *Histoire Épistémologie Langage*, 1999.

Von Hirschhausen Béatrice, « Frontières invisibles, frontières imaginées, frontières fantômes » in *La vie de l'esprit en Europe centrale et orientale depuis 1945. Dictionnaire encyclopédique* (Delsol Chantal, Nowicki Joanna, sous la dir.), Paris, Éditions du Cerf.

## Ouvrages

Alexopoulos de Girard, Christina, *Représentations mémorielles de la guerre civile grecque*, Classique Garnier, Paris, 2017.

Berdah, Jean-François , Anny Bloch-Raymond, Colette Zytnicki (sous la dir.), *D'une frontière à l'autre : Migrations, passages, imaginaires*, Presses du midi, Toulon, 2007.

Blake, Gerald Henry, Duško Topalović (1996). Clive H. Schofield, Mladen Klemenčić, ed. *The maritime boundaries of the Adriatic Sea*, IBRU.

Bled, Jean-Paul et Jean-Pierre Deschodt (dir.), *Les guerres balkaniques 1912-1913*, Paris, PU Paris-Sorbonne, 2014.

Bougarel Xavier, *Bosnie, anatomie d'un conflit*, La Découverte, Paris, 1996.

Bougarel Xavier, *Survivre aux empires. Islam, identité nationale et allégeances politiques en Bosnie-Herzégovine*, Paris, Karthala, 2015, 384 pages.

Castellan Georges, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991.

Cattaruzza, Amaël, *Territoire et nationalismes au Monténégro*, L'Harmattan, Paris, 2010

Cattaruzza, Amaël et Pierre Sintès, *Atlas géopolitique des Balkans, un autre visage de l'Europe*, Autrement, Paris, 2016.

Chavarochette, Carine, Magali Demanget et Olivier Givre (dir.), *Faire frontière(s): raisons politiques et usages symboliques*, Paris, Karthala, 2015, 208 pages.



Clayer, Nathalie, *Aux origines du nationalisme albanais : la naissance d'une nation majoritairement musulmane en Europe*, Paris, Karthala, 2007, 784 pages.

Dérens, Jean-Arnault et Laurent Geslin, *Comprendre les Balkans. Histoire, sociétés, perspectives*, Non Lieu, Paris, 2014.

Ducasse-Rogier Marianne, *À la recherche de la Bosnie-Herzégovine. La mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, Presses universitaires de France, Paris, 2003.

Foucher Michel, *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Fayard, Paris, 1988.

Garde, Paul, *Le discours balkanique. Des mots et des hommes*, Paris, Fayard, 2004, 479 pages.

Glamočak, Marina, *La transition guerrière yougoslave*, Paris, L'Harmattan, 2002, 287 pages.

Londres Albert, *Les Comitadjis*, Le Serpent à plumes, Paris, nouvelle édition 2002.

Mantrand, Robert (dir.), *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, 2003.

Nouzille Jean, *Histoire de frontières. L'Autriche et l'Empire ottoman*, Paris, Berg International, 1991.

Poutignat Philippe et Jocelyne Streiff-Fenart, *Théories de l'ethnicité*, suivi de Fredrik Barth, *Les groupes ethniques et leurs frontières*, Paris, PUF, 1995.

Rapper, Gilles de et Pierre Sintès, *Nommer et classer dans les Balkans*, Athènes, EFA, 2008, 409 pages.

Rosière Stéphane, *Frontières de fer: Le cloisonnement du monde*, Paris, Syllepse, 2020.

Sekulovski, Goran, *L'échiquier macédonien. religion, politique, territoire*, Paris, Le Cerf, 2019, 507 pages.

Sintès, Pierre, *En présence du passé: Géopolitique de la mémoire aux frontières de la Grèce*, Aix-en-Provence, Presses de l'Université de Provence, 2017, 208 pages.

Sintès, Pierre, *La raison du mouvement. Territoires et réseaux de migrants albanais en Grèce*, Paris, Karthala, 2010, 468 pages.

Todorova Maria, *Imaginaire des Balkans*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2011.

## Synthèse générale

Quand les Balkans font les gros titres de l'actualité internationale, le spectre des frontières n'est jamais bien loin. Ces dernières années, deux sujets se sont imposés à l'agenda régional : la « crise migratoire », avec l'afflux massif d'exilés tentant de gagner l'Europe occidentale en empruntant la « route des Balkans », et l'hypothèse d'une « correction frontalière », destinée à solder l'interminable querelle entre le Kosovo et la Serbie.

Dans le premier cas, l'enjeu est celui du contrôle des frontières entre les États de la région alors que les pays des Balkans occidentaux, candidats à l'intégration européenne, doivent désormais jouer le rôle d'un glacis protecteur de l'Union. Le second marque le retour de la vieille idée que les conflits politiques de la région pourraient trouver une solution territoriale en parvenant enfin à définir des frontières « justes », en tout cas acceptées par les parties intéressées parce qu'elles correspondraient à des lignes de partage « ethniques » pourtant bien fuyantes. Or, l'idée de définir des frontières qui seraient « justes parce qu'ethniques » est un serpent de mer qui n'en finit pas d'empoisonner les réflexions sur l'avenir des Balkans depuis le XIXe siècle. Plus exactement, il s'agit d'une obsession des « grandes puissances » qui utilisent depuis deux siècles les arguments ethniques et frontaliers pour mieux asseoir leurs influences respectives, en favorisant leurs alliés et protégés du moment.

Il y a un quart de siècle, la question des frontières avait douloureusement secoué les Balkans, au moment de l'implosion violente de la Yougoslavie. Dans le monde en pleine globalisation de la fin du XXe siècle, au moment même où la construction européenne s'accélérait, promettant de dépasser, de « spiritualiser », voire d'abolir les frontières du Vieux Continent, la région s'était classée parmi les principaux « producteurs de frontières », au côté de l'ancienne Union soviétique. Les Balkans se sont depuis hérissés non seulement de nouvelles frontières inter-étatiques, mais aussi de *checkpoints*, de multiples frontières « sauvages » voire de complexes limites administratives au statut parfois inédit comme la « limite inter-entités » de Bosnie-Herzégovine (*Inter-Entities Boundary Line*). D'autant plus qu'à l'heure d'Internet, un monde hyper-connecté se mettait alors en place, abolissant les distances et promettant de renvoyer au musée les notions de confin ou de limite territoriale...

## I. Tracer des frontières sur les ruines des Empires

Il n'existe pas plus dans les Balkans qu'ailleurs de frontières déterminées par des éléments stables du relief, susceptibles de circonscrire les communautés humaines. Ainsi, le Danube marque-t-il sur une partie de son cours une séparation administrative entre la Serbie, la Roumanie et la Bulgarie, mais ne joue plus ce rôle entre la Hongrie et la Serbie, tandis que les populations, les langues et les religions se sont entremêlées sur chacune de ses rives. Pas plus ici qu'ailleurs, les frontières ne marquent donc la séparation « naturelle » entre des nations qui leur auraient préexisté. Leur tracé, aléatoire, crée les futurs territoires « sacrés » de l'État, que l'on s'attache ensuite à « nationaliser », en assimilant ou en expulsant les éléments considérés comme allogènes. Or, dans des Balkans qui ont longtemps été disputés entre les Ottomans et les Habsbourg, c'est la création d'États se prétendant « nationaux » qui a créé les minorités nationales : ce processus a placé certaines populations, différentes par la langue qu'elles parlaient ou la religion qu'elles pratiquaient en situation minoritaire dans les nouveaux cadres étatiques. En effet, l'émergence des nouveaux États indépendants chrétiens au XIXe siècle - la Serbie, la Grèce ou encore la Bulgarie - a obéi aux deux mêmes grandes logiques : un développement territorial déterminé bien moins par des logiques « ethniques » que par la fortune des armes et plus encore par les jeux d'influence des puissances lors des traités de paix aboutissant à une homogénéisation aux forceps des populations incluses dans les nouvelles frontières de l'État.

Avec son territoire - et ses populations - revendiqué ou contesté par tous ses voisins, la Macédoine a longtemps constitué une pièce centrale du complexe échiquier balkanique. Si un nationalisme slave macédonien a fini par s'affirmer au cours du XXe siècle, l'identité citoyenne de l'actuelle République de Macédoine du nord demeure peu évidente, tandis que tous les événements affectant le reste de la région risquent toujours d'y trouver un écho, comme le montre la querelle actuelle avec la Bulgarie. Aujourd'hui, après la question nationale serbe, qui a conduit aux guerres des années 1990, la question nationale albanaise va-t-elle mettre au défi tous les équilibres régionaux des Balkans comme le craignent certains depuis la fin de la guerre du Kosovo ? Il semble essentiel d'offrir des réponses autres que territoriales à ces revendications, sans sous-estimer leur légitimité. Au Kosovo, la question serbe n'était ainsi pas une question territoriale, mais une question démocratique. En acceptant de territorialiser cette question, c'est le champ de la démocratie que l'on réduit, en ne laissant

plus aucun espace aux « autres minorités » (Roms, Bosniaques, Turcs ou Gorani). Et tout accord basé sur une « redéfinition des frontières » ou un échange de territoires provoquerait de nouveaux déplacements de populations, suscitant de nouvelles frustrations. La recherche de frontières « justes » est un exercice vain, qui ne fait que préparer les conflits de demain sans résoudre ceux d'aujourd'hui.

## **II. Frontières de guerre, frontières de paix ?**

Pour tenter d'apporter un cadre de résolution aux problèmes nationaux, la Yougoslavie socialiste avait adopté un modèle fédéral, dont la limite était sans doute d'exclure toute forme de décentralisation à l'intérieur des entités fédérées. Depuis l'éclatement de l'État commun, les revendications politiques se sont focalisées sur les enjeux identitaires et territoriaux :

- En redessinant les frontières communales au nom d'une complexe ingénierie ethnique visant à marginaliser les populations minoritaires, comme en Macédoine du nord ;
- Par la guerre, comme en Bosnie-Herzégovine ;
- En créant les frontières informelles des *checkpoints* ou des barricades pour départager le territoire entre « amis » et « ennemis ». Ces frontières informelles, bien sûr, visent toujours plus ou moins directement à être reconnues.

Les oligarchies nationalistes qui prétendent parler « au nom d'un peuple » et en tirer leur légitimité expliquent toujours que les frontières seraient « injustes » et que de nouvelles et « justes » seraient seules à même de garantir une paix durable. Mettre en avant ces questions territoriales leur permet de remiser au second plan la question de la démocratisation et du respect de l'État de droit, qui risqueraient de remettre en cause leur pouvoir, assis sur la manipulation des questions ethno-nationales. Dans cette perspective, dramatiser les enjeux territoriaux et ethniques représente bien sûr une précieuse ressource électorale. Or, les défis démocratiques ne se résolvent pas en changeant les frontières. Le problème, c'est que dans sa gestion des crises balkaniques, la communauté internationale a accepté cette logique de territorialisation des problèmes politiques. Or, si ces nouvelles frontières, internes ou informelles, ont pu geler des conflits, elles n'ont jamais pu apporter de solutions satisfaisantes et durables : un quart de siècle après les accords de paix de Dayton-Paris, les frontières

internes de la Bosnie-Herzégovine sont toujours contestées, tant par les nationalistes croates que serbes, de même que la question du statut du Kosovo n'a toujours pas trouvé de solution.

Toute remise en cause des fragiles équilibres territoriaux risquerait de déstabiliser l'ensemble de la région par effet de dominos. Or, entre 2018 et 2020, un vieux serpent de mer est revenu hanter le débat sur le « statut final » du Kosovo : celui d'un éventuel échange de territoire, qui aurait fondamentalement supposé que le secteur nord du Kosovo revienne à la Serbie, qui aurait cédé en contrepartie à son ancienne province une partie de la Vallée de Preševo, dont la population est majoritairement albanaise. Au Kosovo, la question serbe n'est pas une question territoriale, mais une question démocratique. En acceptant de la territorialiser, c'est le champ de la démocratie que l'on réduit, en ne laissant plus aucun espace aux « autres minorités ». Et tout accord basé sur une « redéfinition des frontières » ou un échange de territoires ne ferait guère que... déplacer les frontières du problème.

### **III. Les frontières européennes et la « route des Balkans »**

Ces vingt dernières années, les routes migratoires des Balkans ont été traversées par un nombre croissant d'individus originaires d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, jusqu'à devenir la principale voie d'accès à l'espace Schengen en 2015 et 2020. Simultanément, la frontière extérieure de l'UE s'est déplacée vers le Sud-Est de l'Europe, au fil des adhésions. Face aux arrivées de migrants jugés indésirables, l'espace de transit balkanique est devenu un espace-tampon pour l'UE et des moyens sécuritaires croissants ont été mis à la disposition des États balkaniques pour renforcer le contrôle des frontières extérieures, auquel le processus d'intégration est désormais conditionné.

L'étude des routes balkaniques sur plusieurs décennies révèle des stratégies de contrôle de la migration face auxquelles se développent des stratégies de contournement par de nouvelles routes, sans que les premières parviennent à enrayer totalement les secondes sur le moyen-long terme. Dans ce jeu du chat et de la souris, le recours systématique à des *pushbacks* (refoulements) est devenu de plus en plus systématique, quitte à violer ouvertement le droit international. Finalement, la fabrication de la frontière Schengen dans les Balkans repose sur une ambivalence : d'un côté des incitations au règlement de litiges

frontaliers et la promotion des droits humains, et de l'autre, des pratiques policières inhumaines et dégradantes, très largement documentées.

Le déplacement de la frontière extérieure européenne dans les Balkans et l'externalisation de son contrôle repose sur d'importants moyens sécuritaires transférés vers les gouvernements balkaniques – au détriment d'une vision politique sur ce que devrait être une gestion migratoire incluant les pays des Balkans. On peut juger avec sévérité ce vide politique, auquel correspond un vide juridique pour encadrer effectivement le droit d'asile. C'est ce qui explique le retour en force de nombreux acteurs internationaux à ces frontières : ONG, agences onusiennes (HCR, UNICEF, OIM), journalistes, parlementaires européens, etc. Le fait que certaines organisations soient de retour après avoir clôturé leur intervention post-conflit dans les années 2000 signale l'état d'instabilité durable dans lequel est plongée la région, sur les questions migratoires.

Les Balkans représentent donc un espace à haut potentiel stratégique sur la question des migrations. Plusieurs points de vigilance sont à envisager pour les prochaines années :

- Les activités de Frontex se déploient aux côtés des autorités balkaniques alors que celles-ci pratiquent des *pushbacks* illégaux, ce qui amène à des mises en cause fréquentes de la crédibilité de la mission européenne. Début 2021, la question de la légalité a notamment été invoquée par l'agence pour expliquer son retrait opérationnel de Hongrie.

- De nouvelles vagues migratoires sont à attendre de la résurgence de conflits dans les zones de départ, notamment l'Afghanistan et la Syrie. Il ne fait aucun doute que la prise de pouvoir par les talibans constitue un important facteur-push qui entraînera de très nombreuses tentatives de franchissements par les Balkans, accompagnées de nouvelles demandes d'asile. Sous la pression des États-Unis, l'Albanie, le Kosovo et la Macédoine du Nord ont accepté d'accueillir des quotas limités d'évacués, en attendant que leurs demandes d'asile soient étudiées par les autorités américaines. Les autres pays des Balkans ont fait savoir qu'ils n'accueilleraient pas de réfugiés afghans, mais la région vit dans l'attente de nouveaux flux incontrôlés.

#### IV. Qui veut dépasser les frontières ?

Les Balkans forment aujourd'hui la région la plus densément cloisonnée du Vieux continent, un paradoxe pour cette « péninsule » inlassablement présentée comme un carrefour, point de rencontre entre l'Orient et l'Occident, entre le bassin méditerranéen et l'Europe médiane. De nombreuses routes commerciales, très fréquentées, traversent de longue date cet espace qui ne connaissait guère de frontières au temps de l'Empire ottoman. Avant même la conquête de ces terres du sud-est européen par les armées de la Sublime Porte, la « route des Balkans » était déjà empruntée, via des axes dont certains avaient été tracés par les Romains. Sa notoriété actuelle, la « route des Balkans » l'a acquise durant les années 1970, quand elle s'est imposée comme l'une des principales voies de passage pour les opiacés arrivés de Turquie puis d'Afghanistan. Dans les années 1990, au moment des guerres, les trafics se sont diversifiés et intensifiés (cocaïne, drogues de synthèse, cigarettes, essence, etc.) puis la « route des Balkans » est devenue un nœud du trafic d'êtres humains. D'abord pour les réseaux de prostitution, puis plus récemment pour les demandeurs d'asile.

En 2011, Europol s'inquiétait de constater que les Balkans étaient devenus la région d'Europe où les activités du crime organisé connaissent la plus forte croissance. Depuis, la tendance ne semble pas s'être inversée : l'explosion du trafic de cannabis en Albanie, avec l'appui des plus hauts responsables politiques, en est l'illustration la plus flagrante. La « route des Balkans » reste donc, plus que jamais, un axe majeur pour le narcotraffic en direction de l'Union européenne. Si cet itinéraire demeure si prisé, c'est parce que le crime organisé y trouve des conditions favorables pour mener ses activités de contrebande : États faibles, corruption galopante, frontières poreuses et difficiles à contrôler. Pour prospérer, les criminels des Balkans s'appuient donc sur les points faibles de la région, mais aussi sur l'amélioration significative des réseaux de transports (surtout routiers), grâce à des financements européens, mais aussi chinois et turcs. La faiblesse des quantités de drogues interceptées, malgré une hausse des saisies, témoigne des difficultés des États des Balkans à lutter contre le crime organisé.

Les Balkans souffrent même de « *corruption organisée* » - un système de criminalité institutionnalisée unissant mafias, police, justice et responsables politiques. Voilà qui contribue à faire dégringoler les pays de la région dans les indices de lutte contre la corruption et de démocratie. Pourtant, l'Union européenne et les États-Unis semblent toujours préférer



fermer les yeux sur ces dérives et soutenir les « stabilocraties » balkaniques : des gouvernements qui prétendent garantir la stabilité régionale et adhérer aux valeurs de l'Union européenne tout en menant une politique autoritaire et corrompue. Lors du dernier quart de siècle, les initiatives visant à promouvoir l'intégration régionale se sont pourtant multipliées et même enchevêtrées : Pacte de Stabilité, Conseil de coopération régionale, Accord CEFTA, Processus de Berlin et, tout récemment, Open Balkans. Mais elles se limitent à de pompeuses déclarations d'intention rarement suivies de résultats concrets. Déçus par une intégration sans cesse retardée, lassés d'une corruption généralisée qui semble « tolérée » par la communauté internationale, et singulièrement par l'UE, de nombreux Balkaniques choisissent en effet de « *de voter avec leurs pieds* » et de partir vers l'Union européenne.

Depuis une décennie, l'exode est redevenu massif chez les forces vives, des départs qui viennent grossir les rangs d'une diaspora déjà nombreuse après quatre grandes vagues d'émigration au XXe siècle. Les transferts d'argent envoyés par les diasporas représentent 10% en moyenne du PIB des Balkans occidentaux, mais cela ne suffit pas à compenser les effets délétères de cette fuite massive des cerveaux sur les finances publiques. Alors que des régions entières sont en voie de désertification (est de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie, nord du Monténégro, montagnes d'Albanie, etc), la saignée démographique constitue désormais un défi vital pour tous les pays de la région. Plusieurs pays des Balkans ou dans son proche voisinage (Hongrie) usent en outre de leur intégration au sein de l'UE pour offrir la citoyenneté aux ressortissants des pays voisins, en autorisant la double nationalité. Une méthode utile pour gagner de précieuses voix aux élections et disposer de solides relais d'influence : c'est valable pour la Croatie, la Hongrie et la Bulgarie.

## **V. Cybersécurité et souveraineté numérique dans les Balkans**

À première vue, parler de frontières dans le cyberspace peut sembler paradoxal : le cyberspace est en effet, par sa nature même, une infrastructure transfrontalière. Dans les années 1990, l'essor d'Internet était généralement associé au processus de mondialisation et à l'idée du « village global ». Mais au cours de la dernière décennie, deux phénomènes ont modifié cette représentation politique du cyberspace en tant que domaine transfrontalier neutre : la montée des cybermenaces et la prise de conscience de l'hégémonie technique des États-Unis. Les cyberattaques pourraient être utilisées dans les Balkans à des fins d'influence

politique, et cela d'autant plus que les pays de la région, sont mal préparés à ce type d'attaques : la plupart n'ont que récemment pris en considération cet enjeu de la cybersécurité. Aussi, la faible protection des pays balkaniques en font des cibles faciles pour des acteurs cherchant à déstabiliser les pouvoirs en place. Cette montée des cyberattaques dans une zone fragile et exposée pourrait donc s'insérer dans des politiques d'influence plus larges à l'avenir. La prise de conscience de cette menace a incité les pays de la région à mettre en place dans la seconde moitié des années 2010 des politiques de cybersécurité, qui restent toutefois très imparfaites pour le moment.

Le 16 octobre 2016, jour des élections parlementaires, le Monténégro a ainsi été la cible de plusieurs cyberattaques coordonnées. Plusieurs sites d'information ou de partis politiques furent bloqués par une attaque par déni-de service (DDoS) de grande ampleur. Ces attaques sont intervenues dans un contexte politique lourd alors que le pays se déchirait sur son adhésion à l'Otan. Très vite, le gouvernement de Milo Đukanović (aujourd'hui Président) a dénoncé une tentative de coup d'État pro-Russe. Si rien n'est depuis venu accréditer cette thèse, les cyberattaques se sont poursuivies et même accentuées au cours de l'année 2017, année au cours de laquelle le Monténégro a officiellement rejoint l'Otan.

La question de l'espace numérique est révélatrice de tout un jeu d'influences internationales dans la région et de stratégies de puissances (Chine, Russie, Turquie, entre autres) qui pourraient par ce biais accroître durablement leur implantation et leur rôle en Europe du Sud-Est. Une situation à remettre dans le cadre d'une perspective historique : les caractéristiques géopolitiques et géostratégiques des Balkans sont plutôt celles d'un espace périphérique dans lequel se jouent des confrontations de puissances.

Parmi les acteurs potentiellement intéressés par ce type d'attaque et ayant des intérêts à défendre dans les Balkans, la Russie semble aujourd'hui occuper une place de choix. Son implication dans la zone est ancienne et ses actions régionales dans les années 2000 ont été nombreuses (enjeux énergétiques, soutien de la Serbie face à l'indépendance du Kosovo, discours anti-Otan, etc.). Du fait de son implication dans la zone, la Turquie pourrait également devenir une menace potentielle dans l'espace numérique. Le groupe de hacker turque *Cyber-Warrior Akincilar*, connu pour ses positions islamistes et nationalistes, pro-Erdoğan, développe également des actions à finalités politiques.

La principale menace vient de la Chine, qui déploie depuis quelques années d'importants investissements dans la zone. Dotée d'une très forte puissance numérique, la Chine pourrait utiliser cette arme, en particulier dans le cadre d'opérations d'espionnage et de vols de données. Et ce, d'autant plus que Pékin a clairement signifié son intérêt pour les Balkans dans le cadre de sa *Digital Silk Road*. Cela couvre des domaines très différents, allant d'investissements dans les réseaux de communications, à des projets de « Smart cities », de data center, d'e-commerce, le déploiement de technologies 5G ou encore l'implantation de systèmes de navigation satellite chinois. Dans les Balkans occidentaux, seuls le Kosovo, la Macédoine du Nord et l'Albanie ont signé la déclaration de « Clean Network » américaine qui vise à s'opposer aux « actions malveillantes » de Pékin.

La fragilité régionale des Balkans occidentaux que nous évoquions dans le cadre de la cyberconflictualité se retrouve également au niveau de l'exposition à la propagande et aux actions informationnelles développées via le cyberspace. La Russie a, par exemple, été soupçonnée d'avoir développé ces dernières années des campagnes de désinformation à destination des pays Balkans, ou basée dans la région. L'installation d'une antenne du journal *Sputnik* à Belgrade est un signe visible de cette influence. Cette action informationnelle visible et officielle via une agence de presse internationale n'est pas le seul fait de la Russie. Al Jazeera dispose depuis plusieurs années de son agence en serbo-croate basée à Sarajevo, tandis que les États-Unis ont été les premiers à implanter un organe de presse officiel par le biais de Radio Free Europe, dont il existe des versions en serbo-croate, en albanais et en macédonien.

## **Conclusion générale**

Depuis deux siècles, le « discours balkanique » est saturé de références frontalières. Les nationalistes de tous les camps ont toujours revendiqué des frontières « justes », fondées sur l'histoire, le prix du sang et l'ethnie. L'éclatement de la Yougoslavie n'a pas permis l'apparition d'un espace politique bien structuré : la démocratie pluripartite a été investie par des formations ethno-nationales à l'idéologie floue et incapables de construire leur légitimité différentielle sur d'autres éléments tangibles qu'une référence communautaire. Faute de promouvoir des visions différentes de la société, ces nouveaux partis ont ressuscité le mythe des « grands États » : Grande Serbie, Grande Croatie ou Grande Albanie. Ces formations ont

donc détourné en termes « ethniques » les débats politiques du post-socialisme et de la « transition », et ce débat « ethnique » s'est cristallisé en revendications territoriales : c'est ainsi que les polémiques territoriales ont remplacé les réflexions sur le type de société à (re-)construire, que la cartographie s'est largement substituée à la démocratie.

Une nouvelle ère avait pourtant semblé commencer au début du XXI<sup>e</sup> siècle, après la fin de la guerre du Kosovo et les changements démocratiques en Croatie et en Serbie. Alors que le Sommet de Thessalonique (juin 2003) promettait une perspective européenne à tous les pays des Balkans occidentaux, la politique de l'UE se basait sur deux axiomes complémentaires : intangibilité des frontières et démocratisation en profondeur des sociétés. La perspective de l'intégration devait permettre, enfin, de dépasser le débat sur les frontières tandis que le règne de l'État de droit devait disqualifier les dirigeants corrompus, dont le pouvoir s'appuyait sur des discours avant tout nationalistes. Las, le processus d'élargissement s'est enlisé dès la fin des années 2000.

Dans ce contexte bien particulier d'éloignement constant de la perspective européenne réelle, de nouvelles formes de régimes semi-autoritaires et clientélistes se sont imposées. Ces régimes sont formellement pro-européens, mais ils ont très bien compris que l'UE, faute de perspective politique claire à offrir aux pays des Balkans, n'était plus en mesure d'imposer son agenda, notamment sur l'enjeu essentiel de l'État de droit. C'est l'affaiblissement du projet européen qui a permis au débat sur les frontières de revenir s'imposer au premier plan des débats sur l'avenir de la région. Or, dans cette même période, la question de la stabilité ou plutôt de la solidité des frontières extérieures des Balkans a pris une importance stratégique nouvelle, qu'il s'agisse des flux migratoires de la « route des Balkans » ou des nouvelles frontières du cyberspace. Cette situation profite aux régimes semi-autoritaires qui cherchent à jouer les efficaces gardiens du *limes* de l'Union européenne, tout en répétant à l'envi leur engagement euro-atlantique et en se posant comme des partenaires incontournables et enthousiastes de l'Occident. Ce qui ne les a jamais empêchés jusqu'à ce jour d'entretenir d'excellentes relations avec Ankara, Moscou ou Pékin.

## General summary

When the Balkans make headlines in the international news, the ghost of the borders is not far away. Those last years, two topics have been on top of the regional agenda : « the migrant crisis » with its flood of migrants trying to reach Western Europe through « the Balkan Route » and the highly questionable « border rectification », supposed to put an end to the ceaseless quarrel between Kosovo and Serbia.

In the first case, what is at stake is the border controls between the States of the region at the time when the countries of the Western Balkans, all candidates to the EU , are supposed to be a protective buffer zone for the EU. The second issue is the return of the very old idea which pretends « fair borders » can be achieved and accepted by all the parties by the creation of « ethnic frontiers », if one takes for granted « ethnic frontiers », though no one knows exactly what it means. This Loch Ness illusion of « ethnic frontiers » has blurred all serious thoughts about the future of the Balkans since the XIX century. More precisely it is the big powers' obsession which used those ethnic frontiers to strengthen their own influence by flattering their allies of the moment.

A quarter of a century ago, the question of the frontiers shook the Balkans when Yugoslavia violently collapsed. In a global world, at the time when the building of Europe took momentum, with the promise of « spiritualising », or better abolishing all the frontiers on the old continent, the Balkans region appeared among the most important « frontier builders », next to the former Soviet union. The Balkans have not only new frontiers but checkpoints, lots of « wild frontiers », or administrative boundaries such as Inter-Entities Boundary Line. At the same time, the Internet and a fully connected world, abolish distances and promise to make frontiers or territorial limits utterly obsolete.

### **1. Drawing borders on the ruins of Empires**

There are no geographical elements which are able to circumscribe human populations neither in the Balkans or anywhere else. Indeed if the River Danube draws an administrative limit between Serbia, Romania and Bulgaria, it does not act as such between Hungary and Serbia whereas populations, languages, religions intermingled on its two banks. Frontiers are

not here, as everywhere else, the markers of « a natural split » between previous nations. The random drawing of the frontiers creates « the sacred territories » of the State, which tries later to « nationalize » them, by assimilating or expelling elements considered as « external ». In the Balkans which have long been a bone of contention between the Ottomans and the Habsburg, the creation of « national states » created national minorities. As a result some populations which had a different language or religion were in a minority position in those newborn states. The rising of new independent christian states in the XIX century - Serbia, Greece or Bulgaria- followed the same logical schemes : a territorial development determined, not by ethnical schemes, but by the fortune of wars or by the game of the Big Powers when they agreed on peace treaties, forcing populations living within those new frontiers to be artificially uniformised.

Macedonia is a main piece on the Balkans complex chessboard with its territory and populations claimed or disputed by all its neighbour countries. All along the XX century a Slavian Macedonian nationalism made its way, but the identity of the now Republic of North Macedonia is far from self-evident and the last events such as the quarrel with Bulgaria can find an echo in other parts of the region. Today, after the Serbia national question which led to the 1990's wars, will the Albania national question challenge all the regional balance in the Balkans, as some people fear since the end of the Kosovo war ? It is of the utter importance to give answers to those questions different from a mere territorial answer without underestimating its legitimacy. In Kosovo , the Serbian question was not a territorial issue but a demographical one. Giving a mere territorial answer is reducing the issue of democracy because it leaves no space to « the other minorities : Roma, Turkish or Gorani minorities. Any agreement based on « a redefinition of the borders » or a territory swapping will lead to new forced removals, creating new frustrations. Looking for « just borders » is a useless effort, preparing future conflicts without giving a proper answer to the conflicts of today.

## **II. Borders for peace, borders for war**

In an attempt to give answers to national issues, socialist Yugoslavia adopted a federal pattern, whose limits were to exclude all forms of devolution within the federated identities. Since the collapse of the common state, political claims have focused on territory and identity using diverse tactics :

- Through the redrawing of the local borders according to a complex ethnic engineering the objective of which being to marginalise the minorities, as in North Macedonia
- Through war, as in Bosnia-Herzegovina
- Through the creation of informal checkpoints or barricades to divide the territory between « friends » and « enemies ». Those informal borders pretend to be officially recognised.

The nationalist oligarchies, who pretend to speak in the name of « their people » to legitimize their authority, explain that « frontiers are unfair » and that new « fair » ones would ensure a lasting peace. Putting forward the territorial issues is a way to minimise the democratic issues and the rule of law which could jeopardise their power which relies on the gross manipulation of ethno-nationalistic issues.

Therefore turning the territorial and ethnic challenges into a drama is a precious electoral asset. Unfortunately, democratic challenges can't find an answer in moving the borders. The international community has taken for granted this logic of turning political issues into territorial issues in its management of the Balkans' crisis. Conflicts can be frozen with new informal frontiers, but they cannot give good and lasting solutions to them : twenty five years after the Dayton–Paris Peace Accords, the internal borders of Bosnia-Herzegovina are still a bone of contention for Croatian and Serbian nationalists and the question of the Kosovo status has no solution yet.

Any questioning of the fragile territorial balance would destabilise the whole region by domino effect. However, in 2018 /2020 an ancient illusion came haunting the debate about the final Kosovo status : swapping territories . Giving back to Serbia the north of Kosovo in exchange for giving the valley of Presevo in South Serbia to Kosovo would be the solution. In fact the question in Kosovo is not a question of territory but a question. of democracy, since it leaves no space for « the other minorities ». Any agreement based on « a redrawing of the borders » or a swapping of territories only does move... the frontiers of the problem indeed.

### **III. The European borders and « the Balkan route »**

Those last twenty years, the Balkans migratory roads have been crossed by an increasing number of individuals coming from Africa, Asia and Middle-East and from 2015 to 2020 it was the main access to the Schengen Area. Simultaneously the external borders of the EU moved to south-east Europe, according to the new memberships to EU. Confronted with the arrival of unwanted migrants, the transit space in the Balkans has become a buffer space and a growing number of security means have been given to the Balkan States for a better control of the external borders, now a precondition to the membership process. If one looks at the strategies of the control of migrations over a few decades, one discovers strategies of by-passing the old roads by using new ones without totally giving up the ancient roads. In this game of cat and mouse, pushbacks have become a routine though it does violate international law. In fact the creation of the Shengen border is double-faced : on the one hand it encourages to regulate border conflicts and the respect of human rights, on the other hand there are well-known revolting and degrading police practices.

Moving the external European border and its control to the Balkans needs the transfer of important security tools to the Balkan governments instead of having a comprehensive policy of the management of migrations. This void of political vision coupled with a void of legal means to grant asylum rights could be severely judged. It is the main reason for the massive return of international actors at the borders : NGO ; UN institutions, journalists, European MPs, etc. This come-back of some of those organizations after having closed doors after the conflicts enhances the persistent instability of the region

Therefore the Balkans represent a high potential strategic space for the migration question. A few crucial points should be looked after in the next coming years :

- Frontex activities are deployed along with the Balkans authorities even if those are using illegal pushbacks, which discredit the European mission. In the beginning of 2021, the illegal actions led to the retreat of the institution from Hungary.
- New migration waves could be expected from the renewal of conflicts in Syria and Afghanistan. No doubt the seizure of power by the Taliban is a serious incentive for trying to cross the Balkans borders with applications for asylum. Under the pressure of



the USA, Albania, Kosovo and North Macedonia have agreed to welcome limited quotas of evacuated people pending the examination of their asylum applications by the American authorities. The other Balkan countries let it know they will not accept Afghan refugees, but the region is expecting a new uncontrolled flood of refugees.

#### **IV. Who wants to go over the borders ?**

Today the Balkans are the most closed-up region of the Old Continent, a paradox for this country always described as a crossroad, the meeting point between the East and the West, between the Mediterranean area and Mittel Europa. For a long time, busy trade roads have been crisscrossing this area which hardly knew about borders at the time of the Ottoman Empire. Even before the conquest of South East Europe by the armies of the Sublime Porte, « the Balkan route », some of these roads built by the Romans, knew a heavy traffic. In 1990's « the Balkan route » became famous because it was one of the main road for opiates coming from Turkey and Afghanistan. In the 1990's, in war time, trafficking was diversified and very active : cocaine, amphetamines, cigarettes, petrol, etc. Later, it became a hub for human trafficking, first for prostitution , then for asylum seekers.

In 2011 The EU was very concerned to discover that organised crime activities were blooming in the Balkans. It seems this trend is still flourishing : the boom in cannabis trafficking in Albania with the overt help of political leaders is obvious evidence. The Balkan route is still a major axis for narco-trafficking through the EU. Organised crime find there excellent conditions for its smuggling activities : weak states, high corruption, porous and barely controlled borders. The flourishing of criminal activities is propped by the weak points of the region, as well as by the improvement of transports ( mainly truck transports) due to the European, the Chinese or Turkish fundings.

The Balkans are victim of « organised corruption » -a criminal system organised as an institution with mafias, police, justice and political leaders working together. No surprise then to find that the countries of the region are on the lowest level as far as the fight against corruption is concerned and democracy too. Yet the UE and the USA have always preferred to ignore those dangerous mafia style groups and support « the stabilocracies » which pretend to be the answer for the stability of the whole region and to adhere to the European Union

values whereas they practise a corrupt and authoritarian policy. Yet, all along the last twenty years, a galore of initiatives tried to promote regional integration : Stability Pact ; Regional Cooperation Council, CEFTA Agreement, Berlin Process and lately Open Balkans. They are no more than pompous statements of intent with no concrete results. Disappointed by an integration always delayed, tired of an endemic corruption which the international community, and particularly the EU, seem to tolerate, lots of people in the Balkans have decided to « vote with their feet » and to make their way to the EU.

For a decade, exodus has become massive among the labour forces, new departures aggregate to the diaspora of the four migration flux of the last century. Money transfer makes 10% of the GDP in the Western Balkans, however it is not enough to compensate for the vicious effects of this brain drain on the public finances. This demographical drain has turned large parts of Bosnia Herzegovina, Serbia, the mountainous areas in Montenegro and Albania into deserts and its a vital challenge for these countries. Many countries in the Balkans or their neighbours have used their EU membership to offer a double citizenship. A very useful tactic to catch votes for elections and have strong influence posts in Croatia , Hungary or Bulgaria.

## **V. Cybersecurity and digital sovereignty in the Balkans**

It seems to be paradoxical to talk about cyberspace, since cyberspace is in fact a transborder infrastructure. In the 1990's the expansion of the Internet was associated with the globalisation process and « the global village ». However in the last decade two phenomena have modified this political representation of the cyberspace as a borderless structure : the rising of cyber threats and the awareness of the technical hegemony of the USA. Cyber attacks could be used in the Balkans in order to influence political choices since the countries are not prepared to that sort of attack ; most of them have just recently been aware of what cyber security means. The weak protection of the Balkan countries against cyber attacks make them easy targets for actors aiming at the destabilization of governments. This rising of cyber attacks in such a fragile zone could be included in a wider policy of influence in the future. Inthe middle of 2020's, this threat has been an incentive for the countries of the region to put in place cyber security policies , though they remain very weak at the moment. On October 16th 2016, the day of the general elections, Montenegro was the target of coordinated cyber

attacks. Several information site , or sites of political parties were blocked by an impressive DDoS (Distributive Denial of Service). This incident occurred at a time of political tension when the country was deeply divided about its NATO membership. Milo Djukanovic's government immediately accused an attempt of a pro Russian putsch. No proof has been given about this assertion but cyber attacks were more frequent in 2017, the year when Montenegro became officially a Nato member. The issue of digital space reveals a game of international influences in the region and the strategies of big powers such as China, Russia, Turkey which could firmly improve and settle their place in South East Europe. Looking back at history, the Balkans have been a peripheral space where big powers could confront one another.

Russia is among the actors interested in this type of attack to protect its interests in the Balkans. Russia has been established there for a long time and its actions have been numerous in the 2000's ( energy, support of Serbia confronted to Kosovo independence, anti Nato speeches , etc). Turkey as well could become a threat in the digital space.. The Turkisk hacker group, Cyber Warrior Akuncilar, well-know for its islamist and nationalistic and pro Erdogan stances is developping political actions.

The main threat comes from China which is investing massively in the region. China has an impressive digital power and could use this weapon for spying and data stealing. China never made a secret of its high interest in the Balkans for its Digital Silk Road. It is a multipronged project with investments in communication networks, « Smart cities » , data center , e-trade, 5 G technology or the establishment of a GPS system via a Chinese satellite. Only Kosovo, North Macedonia and Albania have signed « the Clean Network » American Statement whose objective is to shield Beijing « malevolent actions ».

The fragility of the Western Balkans is also noticeable in their exposure to propaganda and fake news. Russia was suspected to have developed disinformation campaigns those last years. The setting of a branch of Sputnik in Belgrade is a proof of this influencer. Russia is not the only country to have international branches of its news agency all over the place. Al Jazeera has had a branch in serbo-croatian language in Sarajevo for years and the USA were the first to establish an official news agency through the channel of Radio Free Europe in Serbo-Croatian, Albanian and Macedonian languages.

## Conclusion

For two centuries, « the Balkan speech » has had a surfeit of border references. Nationalists of all trends has always asked for « just borders », based on history, blood and ethnies. The collapse of Yugoslavia did not allow for the birth of a well structured political space. Indeed a multiparty democracy was replaced by ethno and nationalist groups with a blurred ideology, unable to build a legitimacy on anything else but communautarisme. Because of a lack of promotion of new visions of society, those new parties gave way to a revival of the myth of « big states : Big Serbia ; Big Croatia ; Big Albania. Those groups have diverted the political debates on post-socialism into « ethical » terms and have focused it on territorial claims. As a result polemical debates have replaced reflections on the type of society to build or rebuild, maps have replaced democracy.

At the beginning of XXI century, after the end of the Kosovo war and democratic changes in Croatia and Serbia, a new dawn was looming. The Thessalonique Summit in June 2003 promised a European perspective to every country of the Western Balkans. The EU policy being based on two complementary concepts : the intangibility of borders and in-depth democratisation of societies. The perspective of EU membership should allow us to go beyond the debate about borders and the rule of law should get rid of corrupt politicians whose speech was a nationalist one. Unfortunately the enlargement process got lost at the end of 2000's.

In this specific context of a constant distanciation from a genuine European perspective, new forms of semi authoritarian regimes and cronyism have gained power. Those regimes claim their pro-European trend whereas they have well understood that Europe is unable to impose its own agenda due to its lack of a clear political perspective, particularly on the rule of law. This weakening of the European project has enabled the border debate to come on the forefront of any debate on the future of the region. At the same time the issue of the stability or rather the solidity of the external borders of the Balkans has gained momentum on the migratory flux of « The Balkan Route » or the new cyberspace borders.

The semi authoritarian regimes have taken advantage of the situation in claiming they are the true guardians of the limes of the European Union and unceasingly repeating their

enthusiastic commitment to the West. Nonetheless, up to this day, it does not prevent them from continuing to keep having excellent relationships with Ankara, Moscow or Beijing.

## Sommaire

<b>Introduction générale</b>	2
<b>I. Tracer des frontières sur les ruines des Empires</b>	6
<b>1. L'émergence des espaces nationaux</b>	8
a. La formation de la Serbie	9
b. Les « grandes puissances » et les frontières des Balkans	14
<b>2. La Macédoine écartelée</b>	16
a. Une siècle de recompositions	17
b. Un conflit à peine soldé	19
<b>3. La question albanaise</b>	21
a. Naissance et destruction de la Yougoslavie royale	27
b. Les frontières de la Yougoslavie socialiste	30
<b>Conclusion</b>	38
<b>II. Frontières de guerre, frontières de paix ?</b>	40
<b>1. L'art balkanique du checkpoint</b>	41
a. Monténégro : les processions et « l'espace sacré de la patrie »	42
b. La « révolution des rondins » et les barrages de Slavonie	44
c. Au Kosovo, un secteur nord irrédent	45
d. Entre le nord du Kosovo et la Vallée de Preševo, impossible échange ?	52
<b>2. Impossible décentralisation ?</b>	58
a. Les frontières communales comme instrument d'ingénierie ethno-politique	59
b. Rien entre l'État et la commune	66
c. Incertaines limites fédérales	68
<b>3. La Bosnie-Herzégovine, des plans de paix à la troisième entité</b>	72
<b>4. En mer, des frontières incertaines et convoitées</b>	81
<b>Conclusion</b>	84

<b>III. Les frontières européennes et la « route des Balkans »</b>	<b>86</b>
<b>1. Les politiques migratoires européennes aux portes des Balkans</b>	<b>87</b>
<b>2. Le déploiement des « routes des Balkans » (2001 - 2021)</b>	<b>89</b>
a. De l'émergence discrète des routes balkanique à la « crise migratoire » (2001-2016)	90
b. De l'accord UE-Turquie aux nouvelles routes (2016-2021)	93
c.. La question des refoulements violents : un jeu dangereux au cœur des processus d'intégration à l'UE	98
<b>Conclusion</b>	<b>103</b>
<b>IV. Qui veut dépasser les frontières ?</b>	<b>106</b>
<b>1. La « route des Balkans » au cœur des trafics européens</b>	<b>106</b>
a. Des routes anciennes	106
b. D'abord l'héroïne puis les cigarettes et la cocaïne	107
c. Les trafics d'êtres humains : de la prostitution aux demandeurs d'asile	109
d. Le crime organisé joue à « saute-frontières »	110
e. Les points chauds de la « route des Balkans »	112
<b>2. L'intégration régionale : vœux pieux et superposition de coquilles vides</b>	<b>116</b>
a. Du Pacte de Stabilité à l'accord CEFTA	116
b. L'obscur Processus de Coopération en Europe du Sud-Est	117
c. Le Processus de Berlin : un pas de côté	118
d. Open Balkans : une nouvelle lubie controversée	119
<b>3. Les diasporas distordent les frontières des Balkans</b>	<b>121</b>
a. Cinq grandes vagues migratoires depuis la fin du XIXe siècle	121
b. Les transferts de fonds : une bouée de sauvetage	123
c. La fuite des cerveaux : une dangereuse saignée	124
d. Épidémie de la Covid-19 : des leçons à tirer	124
e. Passeports et naturalisations : des armes (géo-)politiques	127
f. La double-nationalité : un potentiel facteur de déstabilisation ?	129
<b>Conclusion</b>	<b>130</b>

<b>V. Cybersécurité et souveraineté numérique dans les Balkans</b>	134
<b>1. Du cyberspace à la datasphere : une approche géographique et géopolitique</b>	135
<b>2. La montée de la cyberconflictualité dans les Balkans</b>	138
a. Des États mal préparés en proie aux cyberattaques internationales	138
b. La cyberconflictualité, potentiel facteur de déstabilisation régionale	142
c. Les ransomwares, une menace de plus en plus prégnante	145
<b>3. Le numérique et le « grand jeu » dans les Balkans occidentaux</b>	147
a. La puissance chinoise en voie d'affirmation dans l'espace numérique des Balkans	148
b. Actions informationnelles dans les Balkans	151
c. La cybersécurité, un outil d'influence pour l'Otan et l'UE	154
<b>Conclusion</b>	155
<b>Conclusion générale</b>	157
<b>Verbatims</b>	163
<b>Chronologie</b>	189
<b>Bibliographie générale</b>	196
<b>Synthèse générale (FR)</b>	202
<b>Abstract (EN)</b>	212
<b>Sommaire</b>	221