

Union européenne-Balkans occidentaux : les illusions perdues ?

Par **Pierre Mirel**

Pierre Mirel est directeur général honoraire de la Commission européenne et chargé d'enseignement à Sciences Po (2012-2022).

La « perspective européenne » des pays des Balkans a peu avancé depuis 2003. En cause, une stabilisation régionale inachevée, une vraie difficulté à faire aboutir les réformes internes exigées par le processus d'adhésion, mais aussi les contradictions et frilosités des membres de l'Union européenne. Une approche nouvelle et plus progressive devrait être adoptée par Bruxelles, qui correspondrait mieux à l'« attente européenne », toujours large, des opinions de ces pays.

politique étrangère

« Le processus d'adhésion des Balkans à l'Union européenne, miné par des années d'ignorance, de tromperie et d'irrespect mutuels, a finalement succombé aux politiques à courte vue des leaders populistes européens et des Balkans » : le commentaire disait bien les frustrations dans les Balkans¹ après le veto renouvelé de la Bulgarie à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, le 22 juin 2022, alors que le Conseil européen allait reconnaître, le lendemain, la candidature de l'Ukraine et de la Moldavie.

L'ouverture de ces négociations a finalement été décidée en juillet. Tous les Balkans avaient reçu le statut de « candidats potentiels à l'adhésion » au Conseil européen de Feira en juin 2000. La « perspective européenne » promise au sommet de Thessalonique de juin 2003 a donc été peu couronnée de succès. C'est le paradoxe de vingt années : une intégration européenne limitée face à une stabilisation inachevée. L'héritage de la guerre

1. S. Latal, « EU Has Finally Buried Balkan Dreams of Membership », *BalkanInsight*, Balkan Investigative Reporting Network, 27 juin 2022.

n'est toujours pas soldé, il s'est mué en guerre des mots, entre ethno-nationalisme et victimisation, loin des critères d'adhésion à une Union elle-même plutôt tiède à s'élargir à nouveau. La pré-adhésion est devenue l'antichambre de frustrations aux conséquences graves.

La difficile quête de l'état de droit

Le Processus de stabilisation et d'association (PSA) a posé le cadre des relations de l'Union européenne (UE) avec les Balkans occidentaux en vue de leur adhésion. Adopté au sommet de Zagreb (2000), confirmé à Thessalonique, le PSA ajoute aux critères de Copenhague (1993) une conditionnalité de « stabilisation » pour solder l'héritage des guerres : bon voisinage et coopération régionale, retour des réfugiés et coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Les outils du cinquième élargissement y sont transposés : dialogue politique, zone de libre-échange dans des accords de stabilisation et d'association, assistance technique et financière, réformes pour l'adoption de l'acquis communautaire.

Le raisonnement était simple. Après l'adhésion réussie des pays d'Europe centrale, l'UE faisait de son *soft power*, avec la perspective d'adhésion, la clé de ses politiques avec ses voisins : démocratie et économie de marché devaient triompher sur le continent européen. Mais l'UE avait sous-estimé le lourd héritage des guerres. Des accords ont bien été signés, mais avec la Serbie seulement après que Radovan Karadžić et Ratko Mladić eurent été transférés au TPIY. Et l'accord avec la Bosnie-Herzégovine n'est entré en vigueur qu'après que l'Union eut assoupli sa conditionnalité initiale.

Ce qui frappe depuis vingt ans, c'est la difficile quête de l'état de droit dans la région. Gouvernance déficiente et faibles contre-pouvoirs, corruption élevée et systèmes judiciaires dépendants, développement du crime organisé : ce sont les maux que la Commission européenne vient de dénoncer à nouveau dans ses rapports d'octobre 2022. Ils n'ont pas noté de réels progrès, sauf pour l'Albanie et la Macédoine du Nord. Les citoyens placent² les partis en haut de l'échelle de la corruption (82 %), suivis du système judiciaire (80 %). La volonté politique fait largement défaut, compromettant l'efficacité de l'aide de l'UE, comme le souligne la Cour des comptes européenne³, qui distingue toutefois l'Albanie pour

2. Selon une enquête du Balkan Barometer par le Centre de coopération régionale à Sarajevo.

3. « Special Report 01/2022: EU Support for the Rule of Law in the Western Balkans: Despite Efforts, Fundamental Problems Persist », Cour des comptes européenne, janvier 2022.

son processus de *vetting* – évaluation des compétences et du patrimoine de tous les magistrats, dont un tiers a déjà été écarté ou a démissionné.

Une intégration européenne limitée

À la gouvernance déficiente s'ajoute un recul démocratique, la polarisation entre partis débouchant souvent sur le boycott des parlements. On est loin du large consensus des pays d'Europe centrale devenus membres en 2004. Dans les Balkans, bien des élites préfèrent les gains à court terme du maintien au pouvoir aux avantages à long terme de l'adhésion. De réunions ministérielles en sommets, elles sont pourtant promptes à s'engager pour les critères d'adhésion : il n'y a jamais eu autant de conférences pour si peu de résultats.

Le Monténégro négocie depuis dix ans, mais seuls trois chapitres sur trente-trois⁴ ont été provisoirement clos. Le bilan de deux contre dix-huit en huit ans n'est pas plus flatteur pour la Serbie. Albanie et Macédoine du Nord sont maintenant engagées mais, pour cette dernière, dix-sept ans après l'accession au statut de candidat. Quant à la Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, ils demeurent des États inachevés sous protectorat international. Seules les relations économiques ont progressé grâce aux accords, avec une intégration commerciale de quelque 70 % avec l'UE.

C'est bien d'abord à la quasi-absence des réformes clés qu'il faut attribuer la lenteur du processus. La conditionnalité n'est rien sans la volonté politique de celui qui l'accepte, mais l'UE est aussi parfois peu cohérente. Ainsi, malgré le recul démocratique de la Serbie, la présidente de la Commission a félicité en septembre 2021 le gouvernement d'Aleksandar Vučić pour son « travail intense sur les réformes fondamentales ». Ce dernier s'est longtemps cru protégé par sa relation privilégiée avec Angela Merkel. Bien des États membres agissent de même, quand ils ne blâment pas ouvertement l'UE pour la lenteur des négociations, comme la Hongrie, alors que le Parlement européen adopte des rapports critiques : la cacophonie réduit la crédibilité de l'Union.

Une stabilité fragile au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine

L'UE a tiré la leçon de l'adhésion de Chypre divisée en 2004 et n'importera plus de disputes bilatérales. C'est pour aider à résoudre le refus par la Serbie de reconnaître l'indépendance du Kosovo, unilatéralement proclamée en février 2008, que l'UE aide un dialogue depuis 2011. Plus de

4. Pour la commodité des négociations, l'acquis communautaire a été divisé en 35 chapitres thématiques.

quarante accords ont été obtenus mais leur interprétation souvent divergente, voire le refus de les appliquer, ont accru la méfiance. De plus, la non-reconnaissance du Kosovo par cinq États membres⁵ affaiblit la position de l'UE.

Réélu avec 58,59 % des voix en avril 2022, le président Vučić continue de marteler que la Serbie ne reconnaîtra pas le Kosovo. De son côté, Albin Kurti, Premier ministre kosovar depuis 2021, ne veut plus de petits pas mais la réciprocité et la reconnaissance de son pays par Belgrade. La Serbie est otage du Kosovo dans son avancée vers l'UE, tandis que ce dernier est bloqué par cinq États membres qui ne le reconnaissent pas. Il n'y a pas d'alternative au dialogue : son succès dépendra des perspectives d'adhésion des deux pays. L'Allemagne et la France semblent prôner aujourd'hui un processus en deux étapes, normalisation des relations puis reconnaissance. Mais l'Union pâtit de ne pas définir une position claire. Le Kosovo demeure sous un double protectorat : de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo avec la résolution 1244 de 1999 et du contingent de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la Force pour le Kosovo.

Le cas très particulier de la Bosnie-Herzégovine

La Bosnie-Herzégovine dépend de la mission militaire de la Force européenne Althea et du Haut-Représentant de l'Organisation des Nations unies (ONU) qui supervise, avec des pouvoirs exécutifs, la mise en œuvre des aspects civils des accords de paix de Dayton (1995). Les trois partis dominants, ethno-nationalistes, bloquent toute évolution – l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) des Serbes, le Parti d'action démocratique (SDA) des Bosniaques et l'Union démocratique croate (HDZ) des Croates. Démographiquement majoritaires, les Bosniaques n'acceptent pas que Dayton ait consacré la Republika Srpska (RS) sur la ligne de front. Le SDA de Bakir Izetbegović pousse à établir un État unitaire centralisé, oubliant la mise en garde de l'ancien ambassadeur américain Richard Holbrooke, artisan des accords, de ne jamais le tenter sous peine d'ouvrir un nouveau conflit. Le leader du SNSD, Milorad Dodik, veut maintenir l'hyper décentralisation prévue par Dayton. Il s'oppose au nouveau Haut-Représentant Christian Schmidt, avec le soutien de Moscou qui en a fait un pion sur son échiquier balkanique. Et le HDZ souhaite conforter les Croates dans la Fédération bosno-croate, laquelle n'a pas de gouvernement depuis 2018... Pour y supprimer les blocages, le Haut-Représentant a modifié la représentation

5. Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie.

des groupes ethniques le 2 octobre 2022, accusé de privilégier ainsi les Croates avec le soutien direct de Zagreb.

Comme si rien ne devait changer, les élections du 2 octobre ont confirmé le rôle dominant des partis SDA, HDZ et SNSD. Par contre, les élections à la présidence tripartite apportent un changement salutaire : les Croates, avec le soutien de Bosniaques, ont réélu Željko Komšić qui prône une citoyenneté civique et non ethnique. Les Bosniaques ont élu le modéré Denis Bećirović du Parti social-démocrate contre le radical Izetbegović. Seuls les Serbes ont donné leurs voix au SNSD en élisant Željka Cvijanović, faisant craindre la poursuite d'une politique pro-russe et d'obstruction. C'est en fait un échange de position avec Milorad Dodik, qui devient de justesse président de la RS. Son élection et la chute d'Izetbegović sont des messages forts de lassitude vis-à-vis de politiciens radicaux. La Commission avait posé 14 conditions pour l'octroi du statut de candidat dans son avis de mai 2019. Bien qu'elles n'aient pas été remplies, elle vient de recommander cette avancée « étant entendu que des réformes devront être faites », dans une approche parallèle à l'Ukraine. On peut douter que ce geste sera suffisant pour dépasser les clivages qui paralysent le pays depuis 27 ans.

Entre démocratie et stabilité : la « stabilocratie »

Préférer la stabilité à la démocratie : c'est la critique principale de la société civile envers l'UE. Johanna Deimel lui a donné un nom, la « stabilocratie ». Elle s'applique bien à la Serbie où l'UE a minimisé les entorses à l'état de droit du fait de son importance régionale et de la question du Kosovo, confortant le pouvoir autoritaire du président Vučić. Au Kosovo aussi où, sous la nécessaire construction de l'État, les clans politiques se sont enrichis par la corruption. Au Monténégro, où l'adhésion à l'OTAN a longtemps tenu lieu de viatique au leader Milo Djukanović au pouvoir depuis 26 ans. En Bosnie-Herzégovine *a fortiori*, où le système Dayton est devenu synonyme de clientélisme et de captation d'État.

En outre, la multiplicité des acteurs extérieurs et leurs agendas différents ou concurrents, y compris dans l'UE, ont souvent facilité l'effacement des principes et la révision de la conditionnalité à la baisse. La crédibilité de l'UE s'en est réduite d'autant. Une conditionnalité trop stricte pour faciliter la stabilité peut réduire l'effet de levier et, inversement, une application souple peut suggérer que la marche vers l'UE est possible sans réformes réelles⁶. L'UE oscille depuis vingt ans entre politique de stabilité et de transformation par la conditionnalité.

6. T. Töglhofer et N. Wunsch, « Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux : les défis du double objectif européen », *Balkanologie*, vol. 12, n° 1, 2010.

Cette dernière a été renforcée en 2011 par la « nouvelle approche », qui soumet l'avancement des négociations d'ensemble aux progrès dans les chapitres 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité). Renforcée également par la nouvelle méthodologie d'adhésion adoptée en 2020 à l'instigation de la France, qui crée un mécanisme de bénéfices et de sanctions financières sur l'aide selon les réformes adoptées. On peut toutefois douter de son efficacité en raison de l'insuffisance des ressources en jeu.

Frontières physiques et barrières mentales

L'un des pivots du PSA, la coopération régionale, a progressé par de multiples accords et grâce au Centre de coopération régionale de Sarajevo, largement financé par l'UE. Succès aussi pour le processus de Sarajevo (financement d'habitations pour 73 500 réfugiés vulnérables), agréé en 2011 grâce à une coopération exceptionnelle – à relever – entre pays concernés, Commission, Haut-Commissariat pour les réfugiés, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, États membres et États-Unis, mis en œuvre par la Banque du Conseil de l'Europe. Cette action a clôturé le volet « réfugiés » du PSA.

Avancées notables aussi *via* le processus de Berlin lancé par la chancelière Merkel en août 2014 pour accélérer les connexions, réduire les litiges et contrebalancer l'influence de la Chine. Avec deux projets emblématiques : un Office pour l'échange de jeunes et la création d'un marché commun régional. En dynamisant les échanges, ce dernier devrait promouvoir les investissements. Cependant, les problèmes de la Bosnie-Herzégovine, la méfiance du Monténégro et le refus du Kosovo d'y participer aux conditions de Belgrade paralysent le projet. Ce qui a conduit l'Albanie, la Macédoine du Nord et la Serbie à lancer l'initiative « Balkans ouverts », projet parallèle mais à trois.

Si les frontières physiques s'estompent, les barrières mentales demeurent. Des initiatives prometteuses avaient vu le jour en 2013-2015, notamment « Recom » pour établir les faits des guerres avec le soutien de Belgrade, Sarajevo et Zagreb, mais les Bosniaques du SDA la déclarent maintenant obsolète et la Croatie l'ignore. Quant à la justice transitionnelle, les procédures locales sont lentes et contestées, en dépit du soutien de l'UE. La coopération entre procureurs de Bosnie-Herzégovine, Croatie et Serbie – négociée sous l'égide de la Commission européenne et du procureur du TPIY – est oubliée. Ce volet du PSA est loin d'être clos. La réécriture de l'histoire ravive les plaies, comme la culture du déni des crimes commis et la glorification de criminels de guerre dans des discours

ethno-nationalistes de victimisation. Oubliés, les engagements des leaders au sommet de Vienne en 2015. Ignorée, la recommandation de la Commission en 2018 de « stimuler la réconciliation par un climat de tolérance, d'ouverture et de confiance ».

L'État-parent au cœur des identités en conflit

Dans ce contexte, les minorités et leurs droits sont souvent manipulés. Les minorités recherchent un soutien de l'État-parent quand leurs droits ne sont pas protégés ou si leur identité leur semble attaquée. La Bosnie-Herzégovine en offre l'exemple extrême : les Serbes recherchent soutien et protection à Belgrade, les Croates à Zagreb et les Bosniaques se tournent vers l'ancien maître ottoman, la Turquie. Ankara inclut d'ailleurs dans ce soutien une connotation plus religieuse – *dixit* Recep Tayyip Erdogan, le 6 septembre 2022 à Sarajevo : « L'Ouest existe pour diviser les musulmans, puis les absorber. »

La minorité albanophone de Macédoine du Nord a, de même, souvent cherché l'appui de l'Albanie, par exemple pour faire accepter sa langue comme nationale. Devenu indépendant, le Kosovo ne se tourne plus vers Tirana que pour une coopération multi-sectorielle. Par contre, la minorité albanophone de Serbie regarde vers Pristina, les Serbes du Kosovo s'en remettant à Belgrade. Au Monténégro, la minorité serbe et l'Église orthodoxe n'ont jamais accepté la séparation de la Communauté d'États avec la Serbie, approuvée par seulement 55,5 % des citoyens en mai 2006. Quant à l'adhésion du pays à l'OTAN en 2017, elle a été vécue comme une provocation. Depuis lors, le Monténégro est à la recherche de son identité propre. L'Église orthodoxe est au cœur de cette quête, entre la volonté du président Djukanović de réduire son influence, ce qui lui a fait perdre les élections de 2020, et le gouvernement de Dritan Abazović, auquel le Parlement a retiré sa confiance en août 2022 après la signature d'un accord avec elle. De son attitude et de celle des Serbes dépendra l'avenir proche du pays. De la volonté de Podgorica de s'attaquer enfin au crime organisé et à la corruption dépendront ses progrès vers l'Union.

Identité contestée aussi à la Macédoine, Athènes lui ayant fermé la porte de l'UE pendant plus de dix ans, jusqu'à ce que le Premier ministre Zaev accepte de changer le nom du pays pour Macédoine du Nord par l'accord de Prespa, en 2018. Porte fermée aussi par la France en 2019, mais pour obtenir une nouvelle méthodologie des négociations. Porte fermée enfin par la Bulgarie, qui demande que Skopje reconnaisse ses racines et sa langue comme bulgares, ainsi qu'une minorité bulgare. La présidence française a obtenu en juillet 2022 la reconnaissance de la

langue macédonienne dans le cadre des négociations d'adhésion, contre référence aux Bulgares dans la Constitution macédonienne, laquelle doit donc être modifiée à la majorité des deux tiers. L'exercice s'annonce difficile alors que le parti d'opposition Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne y est hostile et que l'accord fracture la société.

Seule solution pour lever le veto de Sofia, cet accord marque l'acceptation par Bruxelles d'une interférence de l'histoire et de l'identité dans la politique d'élargissement, alors que l'essence de l'UE est le dépassement des histoires conflictuelles et des identités. Ce précédent risque de faire des émules dans une région où l'affirmation de son identité se fait souvent contre l'autre, pour raisons électorales autant qu'historiques. Le président de la Croatie n'a-t-il pas lancé le 24 mai 2022 au président Vučić, après l'inculpation d'officiers croates : « En agissant ainsi, vous n'entrez jamais dans l'Union » ? L'argument devient paralysant s'il émane d'un membre de l'UE, l'unanimité des États membres étant requise pour chacun des chapitres des négociations.

Quand les Balkans enrichissent l'Union

Les Balkans occidentaux sont confrontés à une inquiétante hémorragie démographique. La population pourrait baisser de 24 % en Serbie d'ici à 2050, de 26 % en Albanie et de 37 % en Bosnie-Herzégovine. Le taux de dépendance des plus de 65 ans y doublerait, avec des conséquences graves pour le marché du travail et les dépenses de santé⁷. Ceci résulte d'un double phénomène : à la fois des taux de fertilité parmi les plus bas au monde (1,25 en Bosnie-Herzégovine, 1,52 en Serbie et 1,6 en Albanie) et une émigration record qui s'accélère. L'Office statistique de Belgrade estime que 385 000 Serbes ont émigré depuis 2011 et celui de Sarajevo que 170 000 Bosniens ont émigré en 2021. En Serbie, un sondage Gallup de 2020 faisait état de 49 % des jeunes de 15 à 29 ans souhaitant partir. Au Kosovo, selon un syndicat, 61 000 employés ont émigré dans les six premiers mois de 2022, soit 40 % de plus qu'en 2021.

L'émigration qui appauvrit les Balkans enrichit les pays d'accueil, au premier chef l'Allemagne. C'est la classe moyenne, actuelle ou en devenir, qui s'en va en emportant avec elle espoirs de réformes et d'état de droit, ce qui conforte les pouvoirs en place. L'émigration affecte aussi les pays voisins, mais les fonds régionaux et de cohésion qu'ils tirent de leur appartenance à l'Union leur ouvrent un avenir plus serein.

7. C. Batog, E. Crivelli, A. Ilyina *et al.*, « Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe », *Departmental Paper*, n° 11, Fonds monétaire international, 15 juillet 2019.

Les Balkans occidentaux ne reçoivent en effet du budget de l'Union qu'une fraction de ce que les États devenus membres en 2004-2007 perçoivent. La Commission estime que le programme d'investissements de l'Instrument pour l'aide à la pré-adhésion sur 2021-2027 (9 milliards d'euros de l'enveloppe totale de 14,2, plus un fonds de garantie de 1 milliard) pourrait lever jusqu'à 20 milliards d'euros d'investissements et de prêts – une hypothèse optimiste. Ironie financière : les 9 milliards du budget européen pour l'ensemble des Balkans représentent ce que recevra la seule Bulgarie. Le rattrapage économique ne peut donc advenir, et le fossé s'accroît avec les « nouveaux membres ».

Paradoxe d'autant plus frappant que ces 9 milliards d'aide sur sept ans équivalent au déficit commercial annuel moyen des Balkans avec l'UE (de 7,5 à 9,7 milliards d'euros dans la dernière décennie) – et bien plus si l'on y inclut le profit des entreprises européennes, dont les investissements représentent 72 % des investissements étrangers, et la migration. La zone de libre-échange établie par les accords d'association⁸ aurait dû entraîner un mouvement d'investissements privés, comme avec l'Europe centrale dans les années 1990. Mais cet espoir a été douché par l'obsolescence des infrastructures, les politiques erratiques, la faiblesse de l'état de droit, l'étroitesse des marchés et la lenteur du processus d'adhésion. Les Balkans enrichissent aujourd'hui l'UE, lui transférant bien plus de ressources qu'ils n'en reçoivent⁹.

Le fossé économique s'accroît

Les Balkans divisés face à l'agression de la Russie en Ukraine

Tous les Balkans ont voté la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies demandant l'arrêt des opérations militaires et le retrait des troupes russes. Aux termes des négociations d'adhésion, l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie doivent s'aligner progressivement sur les positions de Bruxelles envers les pays tiers, y compris donc sur les sanctions. Les trois premiers l'ont fait, comme le Kosovo, mais pas la Serbie, dont le président a rappelé le 30 septembre qu'elle « reste fermement sur la voie européenne mais comme un pays souverain qui décide par lui-même sur ses intérêts nationaux ». Les sanctions ont été adoptées en Bosnie-Herzégovine, mais Milorad Dodik en freine la mise en œuvre.

8. Mis en œuvre en : Macédoine du Nord 2004, Albanie 2009, Monténégro 2010, Serbie 2013, Bosnie-Herzégovine 2015 et Kosovo 2016.

9. D. Reljic, « The EU's Quest for Strategic Autonomy in the Western Balkans: Why It Flopped », *Euractiv*, 23 septembre 2021.

Il y a clairement un camp de Moscou – Serbie et Republika Srpska –, puis les quatre autres pays. Les Premiers ministres d’Albanie, de Macédoine du Nord et du Monténégro ont d’ailleurs signé une déclaration soutenant la candidature de l’Ukraine à l’UE lors de leur rencontre avec Volodymyr Zelensky le 15 juin à Kiev (Dimitar Kovačevski était en vidéo de Skopje). Ce fut un choc pour l’Église orthodoxe du Monténégro, dont le métropolite déclarait en mars que « cette guerre résulte d’une situation impie en Ukraine », et des manifestations pro-Poutine ont eu lieu à Cetinje.

Manifestations en Serbie également, incluant marches du « régiment immortel » le 9 mai, à l’image de Moscou. Et la sixième Expo Serbia Russia 2022 s’est ouverte le 7 septembre à Belgrade. La Serbie fait le grand écart entre Bruxelles et Moscou. Sa relation avec la Russie obéit à des raisons historiques, culturelles et religieuses autant qu’économiques. Son accord gazier avec Gazprom vient d’être renouvelé pour trois ans à un tarif annoncé comme préférentiel. Surtout, les bombardements de l’OTAN durant la guerre du Kosovo ne sont pas oubliés : les grands médias ont même titré en février sur l’agression de la Russie par une Ukraine poussée par l’OTAN... Il faut voir là aussi la recherche d’un contrepoids face aux pressions occidentales sur le Kosovo. Aleksandar Vučić a d’ailleurs tenu à rappeler que la Serbie protégeait elle-même son territoire et ne rejoindrait donc pas l’OTAN, quand Albin Kurti souhaitait que le Kosovo en devienne membre. L’obsession de Moscou n’est-elle pas que ni la Serbie ni la Bosnie-Herzégovine n’intègrent l’Alliance atlantique ?

Il est à craindre que la guerre ne rebatte les cartes. Si un accord entre Belgrade et Pristina permettait au Kosovo d’intégrer l’ONU, la Russie n’en userait-elle pas comme élément d’échange dans une négociation, un jour, sur l’Ukraine ? Les *Izvestia* mettaient d’ailleurs en garde : « Le règlement du Kosovo accélérera l’intégration euro-atlantique de la Serbie et affaiblira l’influence de la Russie dans la région¹⁰. » D’autant plus que Poutine a établi un parallèle entre l’indépendance du Kosovo et celle des républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk, au grand dam du président Vučić. La Serbie a d’ailleurs voté la résolution de l’Assemblée générale de l’ONU condamnant les référendums d’annexion de 4 régions d’Ukraine le 12 octobre.

La Serbie otage de la Russie ? Le rapprochement continu se retourne aujourd’hui contre elle et il se murmure même à Belgrade que le régime

10. Cité dans *Visegrad Insight*, le 26 novembre 2020.

craint dorénavant Moscou. Nikola Selaković a ainsi dû signer le plan de consultations entre ministères avec Sergueï Lavrov, qui l'a mis en lumière à New York le 22 septembre. Aleksandar Vučić a présenté la Serbie comme victime collatérale de la guerre le 11 septembre à Abou Dhabi, où il a obtenu un prêt d'un milliard de dollars que, selon lui, les banques occidentales étaient réticentes à accorder parce qu'il n'applique pas les sanctions de l'UE. Les pressions de l'Ouest pour leur mise en œuvre ont fait grimper à 44 % le nombre de Serbes opposés à l'adhésion (35 % pour). Le leader de l'opposition, Dragan Djilas, a d'ailleurs lancé un vibrant appel à l'UE : « Ne punissez pas les citoyens serbes en arrêtant les négociations, ce serait un désastre. » Le président Vučić a réussi à convaincre l'Ouest que Belgrade était dans une position inconfortable. Bruxelles l'est aussi, ou comment garder la Serbie sur une étroite ligne de crise.

La Bosnie-Herzégovine suscite aussi des inquiétudes que le statut de candidat devait temporairement apaiser si le Conseil européen l'approuve en décembre. Le Kosovo a également demandé le statut de candidat, regrettant qu'il reste le seul pays où les visas Schengen n'ont pas été libéralisés, malgré la recommandation réitérée de la Commission. Les risques d'instabilité dans la région se sont accrus : la Russie pourrait user de ses réseaux – outre sa propagande – pour attiser des tensions latentes. Aussi les forces internationales ont-elles été renforcées en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. On feint de redécouvrir que l'élargissement est, au-delà de l'acquis communautaire, une question de sécurité...

Pré-adhésion : l'antichambre des frustrations

Le 2 septembre 2022, le Premier ministre Rama a « invité l'Union à ne pas abandonner les Balkans, comme elle l'a fait face au Covid. Nous devrions faire partie du soutien que Bruxelles apportera face à la crise énergétique » ; position soutenue par le président Vučić le 30 septembre. Toute crise économique de l'UE se répercute dans les Balkans. L'Union a bien aidé les Balkans avec 120 millions d'euros pour la vaccination et 3,3 milliards d'euros en réallocation de fonds et surtout en prêts, mais leur inclusion initiale dans l'interdiction d'exporter des fournitures médicales avait choqué. De même que l'adoption du massif plan de relance, d'où les Balkans étaient absents. La Chine en a tiré profit : le président Vučić a pu gloser sur le « conte de fées » de la solidarité européenne et l'abandon des Balkans par l'UE, exhibant des posters sur l'amitié avec son « frère Xi ».

L'UE a manqué l'opportunité d'obtenir des réformes clés contre l'inclusion des Balkans dans le plan de relance. Il serait donc judicieux de les

associer aux mesures énergétiques pour les aider à assumer les conséquences des sanctions de Bruxelles, d'autant que l'hiver s'y annonce difficile à passer. Faute de quoi la crédibilité de l'UE en souffrira, comme elle a pâti de la mise en œuvre lente des six initiatives phare du sommet de Sofia en 2018 pour promouvoir état de droit, connectivité transports/énergie, agenda numérique, développement socio-économique, sécurité, réconciliation et bon voisinage. « Rien de nouveau » titraient des médias, les fonds budgétaires n'étant pas à la hauteur des ambitions. Trois ans plus tard, la Déclaration de Brdo, le 6 octobre 2011, reprenait les mêmes antennes, augmentant encore les frustrations.

Les pays des Balkans se pensent bercés d'illusions

Les Balkans se pensent traités marginalement – surtout depuis la guerre en Ukraine – et bercés d'illusions, de conférences en sommets. Ils estiment n'être pris en compte que lorsqu'il y a crise, comme lors des migrations par la route des Balkans. Le soutien des opinions¹¹ à l'adhésion reste pourtant très élevé : Albanie 94 %, Kosovo 90 %, Bosnie-Herzégovine et Monténégro 83 %, Macédoine du Nord 79 %. Et c'est bien d'abord aux gouvernements nationaux que les personnes interrogées attribuent la lenteur du processus. Les leaders des Balkans savent pertinemment que l'absence de réformes clés en est la première cause. *Think tanks* et journalistes l'écrivent : ils savent aussi que la conditionnalité du PSA est la règle d'or de l'adhésion.

Mais ces pays ne peuvent accepter qu'une fois les négociations ouvertes, un seul État membre puisse les bloquer pendant de longues années pour des raisons fallacieuses. Lorsqu'ils comparent l'état de leurs réformes avec ce qu'il fut longtemps en Bulgarie et Roumanie, les remarques sont cruelles. Ils comprennent mal l'impuissance à résoudre les questions bosnienne et kosovare, et regrettent les divisions de l'UE qui font le jeu des populistes et de puissances extérieures.

Il est vrai que l'impréparation des partenaires, leur gouvernance défaillante et leur culture politique rendent l'UE méfiante face à une région connue pour « produire plus d'histoire qu'elle ne peut en consommer », selon la phrase attribuée à Winston Churchill. La situation post-adhésion en Bulgarie et Roumanie, comme en Hongrie ou en Pologne, renforce cette méfiance. S'ajoute en effet la crainte que de nouveaux membres ne viennent grossir le camp illibéral de Viktor Orbán, lequel a

11. Enquête conduite par le Balkans in Europe Policy Advisory Group et l'European Fund for the Balkans, en novembre 2021.

noyé des relations étroites avec Belgrade et Banja Luka. Se pose aussi la question de la gouvernance européenne dans une Union élargie qui doit au préalable renforcer son mode de fonctionnement, comme l'a demandé le président Macron, suivi par le chancelier Scholz dans son discours d'août à Prague.

Entre l'Europe centrale qui souhaite des adhésions rapides et des États fondateurs soucieux de cohésion et de consensus, la cacophonie prévaut et les déclarations des sommets masquent mal les divisions. Edi Rama l'a bien résumé à Bruxelles le 22 juin : « C'est bon d'être ici puisque nous sommes entre Européens. Mais c'est dur parce que nous ne sommes pas écoutés comme Européens, mais seulement comme des invités dans une maison divisée. » La Communauté politique européenne va certes renforcer le sentiment de solidarité, et le dépit envers l'UE s'atténuera si l'Union libéralise les visas pour le Kosovo et fait un pas vers la Bosnie-Herzégovine. La situation n'en sera pas fondamentalement modifiée pour autant. Il est temps de changer de paradigme.

Pour des adhésions par étapes avec phase de consolidation

Une nouvelle approche est proposée¹², prolongeant la méthodologie révisée de 2020. Elle repose sur trois principes : mettre un terme au système binaire d'une aide pré-adhésion limitée puis de fonds post-adhésion massifs ; progresser vers l'adhésion par étapes selon les réformes accomplies, chaque étape franchie ouvrant l'accès à des financements accrus, c'est-à-dire aux fonds d'adhésion versés progressivement durant la pré-adhésion ; établir une phase de consolidation avant l'adhésion complète.

La première étape serait la mise en œuvre d'une réforme symbolique importante longtemps gelée. L'intégration au marché intérieur de l'UE serait la deuxième étape pour arrimer solidement les économies, ce qui augmenterait les investissements avec la mise en œuvre parallèle du marché commun régional. Des progrès dans les chapitres 23 et 24 devraient bien sûr être faits tout au long du processus. Dans le cas d'espèce, les règles sur les marchés publics et les conflits d'intérêts seraient clés. Chaque étape donnerait donc accès à des financements supérieurs ainsi qu'à la participation du candidat – d'observation puis de plein droit – aux différents organes et programmes de l'Union dans les politiques concernées.

12. Des éléments ont été publiés par l'auteur dans la *Revue Défense Nationale*, n° 5, 2022 et *Questions d'Europe*, n° 633, mai 2022 (Fondation Robert Schuman).

Lorsque la Commission confirmerait que les critères de l'adhésion sont remplis, une dernière étape s'ouvrirait : le candidat deviendrait membre, à l'exception du droit de veto et sans commissaire à ce stade. Il recevrait alors 80 % des fonds prévus à l'adhésion. Cette étape de consolidation permettrait de vérifier que l'acquis adopté est effectivement mis en œuvre, que le pays ne renie pas les valeurs et principes acceptés, ni ne s'oppose à de nouvelles politiques communes. Elle offrirait aussi à l'UE l'opportunité de réformer sa gouvernance. À l'issue de cette étape, le pays serait membre de plein droit de l'UE et recevrait l'intégralité des financements d'adhésion.

Cette approche pragmatique engagerait les candidats sur une voie crédible, avec des bénéfices concrets à chaque étape, l'enjeu financier crédibilisant la réversibilité en cas de non-réforme. Elle faciliterait également la socialisation progressive des candidats tout en réduisant le risque d'adhésions perçues comme soudaines par les citoyens des États membres, ce qui devrait en faciliter l'acceptation, alors que le soutien est aujourd'hui inférieur à 36 % en Allemagne, Italie, France et Espagne¹³. Avantage indirect, l'attrait des financements d'autres puissances s'en trouverait réduit dans des Balkans devenus « membres associés », comme demandé par Edi Rama à Prague le 6 octobre.

Le levier de la phase de consolidation pourrait en outre aider à résoudre des litiges bilatéraux. Ainsi, la Serbie pourrait atteindre l'avant-dernière étape après normalisation complète de ses relations avec le Kosovo, mais ne deviendrait membre qu'après sa reconnaissance de celui-ci. Enfin, si l'adhésion d'un candidat devait se révéler difficile – de son fait ou du fait de l'UE –, son économie aurait été, à tout le moins, fermement ancrée à celle de l'Union, réduisant ainsi les vulnérabilités ainsi que les appétits tiers.

Cette approche semble plutôt bien accueillie dans les Balkans, même si d'aucuns craignent que le processus ne s'arrête à l'intégration économique. En tout état de cause, le processus actuel apporte encore moins de garanties, sans fournir d'incitatifs puissants.

13. Enquête d'opinion par YouGov, 6 avril 2022.

* * *

L'évolution du voisinage balkanique atteste des illusions perdues depuis 2003. Le modèle européen y est affaibli par la promotion de valeurs illibérales de Moscou à Pékin, mais aussi de Budapest à Varsovie, affectant la crédibilité de l'Union. La guerre en Ukraine a fait prendre conscience de la vulnérabilité de la région. Le président Charles Michel vient, conséquemment, de proposer « une intégration progressive et graduelle avec des avantages socio-économiques pendant la pré-adhésion¹⁴ », qui s'apparente fort à notre approche.

Dans ses conclusions du 24 juin, le Conseil européen a d'ailleurs invité « la Commission, le Haut-Représentant et le Conseil à poursuivre, en s'appuyant sur la méthodologie révisée, l'intégration graduelle entre l'Union et la région déjà au cours du processus d'élargissement même, de manière réversible et fondée sur les mérites ». Il est temps que l'Union mobilise les outils de sa puissance économique, commerciale, normative et financière pour une stabilisation géopolitique des Balkans occidentaux.



Mots clés

Union européenne
Balkans occidentaux
Processus d'adhésion
Guerre en Ukraine

14. Discours au Comité économique et social, 18 mai 2022.

politique étrangère



Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2022

► S'abonner à la revue

		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue

	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/__

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 800 500

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>

