

Balkans et Union européenne : la décennie des opportunités manquées ?

Charles Nonne

Le 30 septembre 2018, 1,8 millions de Macédoniens furent appelés aux urnes lors d'un vote dont beaucoup ont prédit qu'il donnerait le ton des développements futurs dans tous les Balkans. L'enjeu : le changement du nom du pays. L'appellation originale de « Macédoine » étant farouchement refusée par la Grèce, qui y voit une revendication territoriale, les deux Premiers ministres macédonien et grec sont parvenus, après vingt-sept ans de différends, à se mettre d'accord sur le qualificatif de « République de Macédoine du Nord ». Dans un contexte de fortes oppositions internes, l'onction populaire sembla nécessaire pour entériner le changement. Après une campagne virulente, marquée par des soupçons d'ingérence russe et les très nombreux appels du pied des Européens en faveur du « oui », le résultat est clair et sans appel : si 91% des votants ont voté en faveur du changement de nom, seuls 37% des électeurs se sont déplacés. Supposée débloquer le veto d'Athènes à l'intégration du pays à l'Union européenne et à l'OTAN, la réforme est stoppée net sans être formellement désavouée¹.

Cet événement témoigne du poids disproportionné que les disputes du passé persistent à faire peser sur la dialogue, désormais permanent, entre les Balkans et l'« Europe ». Le vote populaire du 30 septembre semble marquer comme un coup d'arrêt pour les Balkans occidentaux, dont les six pays² œuvrent, de concert ou de rivalité, à rejoindre l'UE : six candidats en devenir aux compositions ethniques disparates, aux trajectoires différentes, anciennement socialistes et tous issus, à l'exception de l'Albanie, de la Yougoslavie titiste. Au terme des conflits en ex-Yougoslavie qui ont coûté à la région 140 000 morts et 4 millions de déplacés, les États-Unis, qui avaient joué un rôle majeur dans le rétablissement de la paix, se sont progressivement cantonnés à un rôle de gardiens de celle-ci. Partenaire naturel des Balkans, Bruxelles s'est acquies une large marge de manœuvre pour entreprendre une politique d'élargissement supposée accompagner d'anciens ennemis vers un but commun. Un processus jalonné de coups d'arrêt préoccupants et d'accélération heureuses, remis en cause par les tourments auxquels l'Union elle-même est en proie.

¹ La dénomination officielle du pays est actuellement « Ancienne République yougoslave de Macédoine » et prévaut au sein de toutes les organisations internationales comme l'ONU et l'UE.

² Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo (non membre de l'ONU et uniquement reconnu par une fraction de la communauté internationale), Macédoine (ancienne République yougoslave de), Monténégro, Serbie.



© PARLEMENT EUROPÉEN

Les Balkans occidentaux

**UNE MARCHÉ COORDONNÉE
VERS L'UNIFICATION**

³ Les candidats doivent garantir un État de droit démocratique et respectant les droits de l'Homme ; une économie de marché suffisamment solide pour résister au « choc » de l'intégration au marché unique ; une administration en mesure d'intégrer l'ensemble du droit européen applicable aux États membres.

L'élargissement aux Balkans occidentaux suit dans un premier temps une logique implacable : en 2003, un an avant l'adhésion de la Slovaquie, les dirigeants européens réunis à Thessalonique annoncent solennellement que l'Union européenne doit s'étendre aux Balkans. C'est vers cette région « problématique » que tous les regards se tournent en 2007, une fois la Roumanie et la Bulgarie acceptées dans la famille européenne.

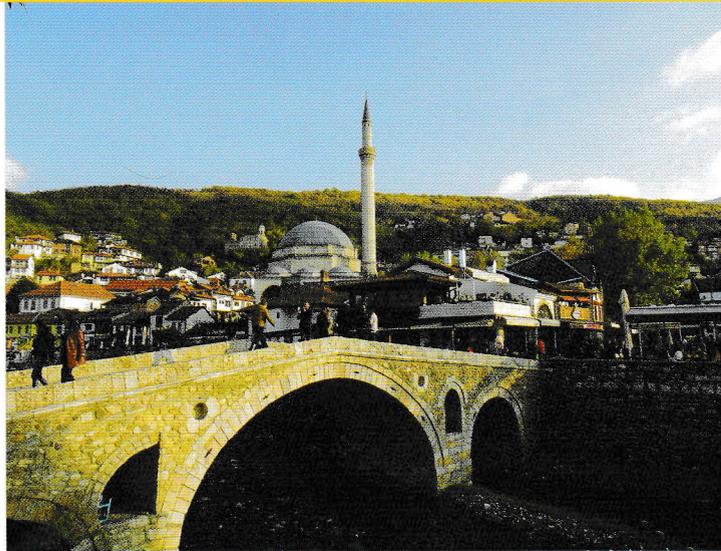
Comme pour les précédents, l'Union conditionne le progrès au respect des « critères de Copenhague », adoptés dans la capitale danoise en 1993 et complétés à Madrid deux ans plus tard³. Bruxelles pense avoir trouvé son système de pensée : la « conditionnalité », un concept simple de récompense au mérite, devient le mètre-étalon d'une « régates » à l'intégration. Au fur et à mesure qu'il se rapprochera des standards européens, Bruxelles concèdera à chaque candidat une succession de récompenses s'étendant de la libéralisation des régimes de visas à l'ouverture des négociations

d'adhésion. Le système fait des émules, créant partout une compétition saine et de nets progrès économiques, sociaux et démocratiques. Pendant quelque dix ans, une large majorité des classes politiques suit l'objectif sacro-saint de rejoindre le giron européen.

PROUESSES POLITIQUES ET PAS EN ARRIÈRE

Au cours du processus, des questions hautement sensibles sont résolues ; Zagreb décroche son intégration en 2013 en acceptant notamment de coopérer avec la justice internationale suite aux crimes de guerre commis lors des conflits entre 1991 et 1995. En 2018, Serbie et Monténégro, en pléines négociations d'adhésion, se voient suggérer 2025 comme possible date d'adhésion. L'Albanie et la Macédoine demeurent « candidates sous condition », incitées à réformer notamment leur système judiciaire et à clarifier leurs relations tumultueuses avec leurs voisins. Seuls la Bosnie-Herzégovine, ingouvernable en raison de l'architecture institutionnelle qui sacralise la division ethnique du pays, et le Kosovo, ancienne province serbe non reconnue par cinq États membres⁴, doivent encore acquérir le précieux statut de « candidat » avant d'obtenir soutien et financements accrus.

L'heure, aujourd'hui, n'est guère à l'optimisme, malgré les discours précautionneusement encourageants des principaux protagonistes. Toute la région est affectée par une pléthore de difficultés qui entravent sa marche vers l'Union : en interne, le développement économique et social, l'amélioration des infrastructures et la



D.R.

réforme des grands services publics régaliens ; au niveau régional, l'exode massif de la population qui vide les pays de leurs forces vives, la vulnérabilité aux potentiels afflux de migrants venus du Sud et les relations de voisinage fiévreuses ; à l'extérieur, le retour de la Russie et de la Turquie, ainsi que les influences croisées de la Chine et des pays du Golfe. Des reculs sont même constatés dans plusieurs pays sur la démocratie et l'État de droit. La lutte contre la corruption, la liberté des médias et l'indépendance de la justice restent hautement discutables. Dans les grands classements internationaux relatifs à la transparence ou aux inégalités sociales, les pays, au mieux, stagnent.

QUAND LA TECHNICITÉ RENCONTRE SES LIMITES

Ce désenchantement est certes explicable par l'inefficacité et le manque d'appétit réformiste de nombre de dirigeants mais aussi par les contradictions inhérentes à l'Union. Au cours des dix dernières années, les

La vieille ville
de Prizren, au
sud du Kosovo

⁴ Espagne (principalement en raison du dossier catalan), Slovaquie et Roumanie (pour leurs minorités hongroises), Grèce et Chypre (pour le dossier chypriote).



D.R.

La forteresse Kaštel de Travnik, en Bosnie centrale, construite vers le tournant du XIV^e au XV^e siècle

« récompenses » de Bruxelles ont parfois revêtu une géométrie variable en s'adaptant aux spécificités de chaque candidat ou candidat putatif. On a pu en outre reprocher aux dirigeants européens un manque de compréhension des enjeux propres à la région. « *Je vois l'élargissement comme un portefeuille politique* », déclarait pourtant il y a huit ans un ancien commissaire européen à l'élargissement, le tchèque Štefan Füle, lors de son audition par le Parlement européen. La Commission européenne a su y réagir en édictant en 2018 une nouvelle stratégie, dotée d'une approche holiste et mettant en exergue six domaines-phares⁵, dont les effets restent à apprécier.

Le malaise divise également les États membres ; un récent sommet des dirigeants européens, réunis à Sofia en mai 2018, supposé symboliser le « retour aux Balkans » de l'Union européenne, s'est conclu dans la confusion sur les actions demandées aux partenaires du Sud-Est. Les dirigeants y ont essentiellement parlé des récentes déclarations hostiles de

Donald Trump avant de s'afficher sur une photo de famille sans le Premier ministre espagnol : en pleine crise catalane, Mariano Rajoy, échaudé par la présence d'un Kosovo qu'il ne veut pas reconnaître comme État souverain par peur d'offrir à Barcelone un « précédent », a préféré quitter le sommet. Une rencontre « de rattrapage » organisée cet été à Londres fut discréditée par la démission fracassante, dès le premier jour, du chef de la diplomatie britannique, Boris Johnson. Europe et États-Unis affichent des désaccords parfois criants sur les solutions à apporter aux questions régionales, comme un hypothétique possible échange de frontières entre Belgrade et Prishtina, violemment refusé par Berlin.

Les contradictions sont également internes : l'Europe elle-même joue le grand-écart dans des domaines tels que l'indépendance de la justice ou la liberté des médias, alors que des débats virulents secouent Bruxelles et Strasbourg face à Budapest et Varsovie. À l'évidence, professer le respect de critères partiellement violés *intra-muros* n'est pas fait pour inciter les pays candidats à davantage obéir à ces mêmes critères. Symbole de cette discordance, la dispute sur la frontière maritime entre la Croatie et la Slovénie alimente la peur que des différends bilatéraux ne soient importés dans l'Union. La région a bien compris l'inconstance dans les standards professés et tente de l'utiliser à son avantage. Exemple en est lorsque, à l'été 2018, le président serbe Aleksandar Vučić, ancien nationaliste, a laissé croire qu'il soumettrait tout accord de reconnaissance du Kosovo à la garantie que son pays deviendrait membre d'ici 2025 : une façon d'inverser la logique

⁵ État de droit, sécurité et migrations, développement socio-économique, connectivité, digitalisation et réconciliation, bonnes relations de voisinage.

⁶ Eurobaromètre Standard 89, juin 2018.

⁷ Conseil de coopération régionale, *Balkan Public Barometer*, 2017.

et de « récompenser » une adhésion à l'Union.

À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PARADIGME

Qu'en est-il de l'avenir ? Les Balkans semblent, pour l'Union européenne, à la fois une priorité formelle et un dossier secondaire. Au lendemain du Brexit et dans un système européen menacé par les mouvements populistes et souverainistes, bien des États membres, notamment parmi les plus anciens, se trouvent réticents à élargir la famille. Sensibles aux conséquences parfois mal contrôlées des élargissements de 2004 et de 2007, les opinions publiques sont elles-mêmes très sceptiques : en mars 2018, 46% des Européens déclaraient s'opposer à l'élargissement⁶. « L'intégration européenne n'est certes pas acquise, mais les Européens ne doivent pas non plus prendre notre engagement européen pour acquis », menaçait l'année dernière le chef de la diplomatie monténégrine, Srđan Darmanović. La région elle-même, lassée par le processus, renâcle de plus en plus à obtempérer : en 2017, seuls 26% des Serbes considéraient l'intégration européenne comme une chose positive⁷. La Haute Représentante de l'UE pour la politique étrangère, Federica Mogherini, fut huée à Belgrade en mars 2017 par des députés d'extrême-droite, aux cris de « Serbie, Russie, rien avec l'UE ». À trois mois seulement de leur entrée dans l'Union, en 2013, seuls 21% des Croates s'étaient déplacés pour élire leurs eurodéputés. Il n'y a que les Albanais et les Kosovars pour ne pas se départir peu de leur optimisme, les seconds croyant même possible une adhésion dès 2020 ou 2025.

Les Balkans demeurent pourtant cruciaux pour le continent : il s'agit à la fois d'une formidable mosaïque ethnique et confessionnelle, d'une niche de ressources humaines et naturelles non négligeables et du test ultime pour le pouvoir transformatif de la construction européenne. Cette région est la clé d'une hypothétique nouvelle vague de réfugiés, une plaque tournante du trafic d'armes, de drogues et de migrants et un berceau d'instabilités et de radicalisations surveillées tant par les chancelleries européennes que par Moscou, Istanbul et Pékin. Elle mérite sans doute une approche nouvelle, conçue à travers le prisme des changements géopolitiques qui affectent les relations transatlantiques et les dynamiques changeantes de pouvoir.

Pour asseoir sa présence dans une péninsule où s'affrontent de nouveau les « grands », l'Union européenne gagnerait à remettre toutes les cartes sur la table et à repenser fondamentalement son modèle d'élargissement. Mais pour ce faire, il faudra sans doute attendre une refondation de l'Union elle-même. ☉