

Question d'Europe

n°195

20 février 2011

Relations UE-Balkans occidentaux : le triangle des Bermudes européen ?

de **Gaëlle Pério**,
journaliste

RÉSUMÉ Le parcours de l'intégration européenne des Balkans paraît ralenti, au point qu'il semble figé pour les peuples des Balkans peu familiers avec la complexité de la procédure d'intégration, qui progresse cependant. Depuis les grandes déclarations du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 sur l'avenir européen des Balkans occidentaux, réaffirmées lors du sommet UE-Balkans de juin dernier, et alors que plus de sept ans se sont écoulés, les résultats espérés ne sont toujours pas au rendez-vous. Trois pays des Balkans sont officiellement candidats (Croatie, Macédoine et Monténégro), les autres sont toujours en attente. Des étapes importantes sont franchies certes, comme la libéralisation des visas, mais ne peut-on pas mieux faire encore ?

1 - ETAT DES LIEUX

1.1 Une image négative

Les Balkans souffrent souvent d'un défaut d'image auprès des citoyens européens, tout au moins dans les Etats membres n'ayant que peu de contacts avec la réalité balkanique. Dans de nombreux Etats membres, les préjugés collent à la peau de ces petits pays, trop compliqués, trop violents, faussant de facto l'impression et l'intérêt que peut en avoir une partie de l'opinion publique. Des Balkans occidentaux, de leur réalité actuelle, de leurs désirs et de leurs aspirations, nombre de capitales européennes connaissent si peu et si mal. Les Balkans souffrent régulièrement d'une image qui correspondait autrefois à la réalité, mais qui est désormais réductrice ; une image qui fait rimer Balkans avec criminels de guerre, charniers, mafias et antagonismes ethniques. Difficile avec de telles étiquettes d'éveiller un intérêt positif. Déficit d'image donc, en partie couplé à une méconnaissance des sociétés et de leur fonctionnement. Mais contrairement à cette relative indifférence, d'autres Etats membres, frontaliers des Balkans occidentaux ou dans lesquels vit une nombreuse diaspora (Suède, Danemark, Italie, Autriche, etc.) se préoccupent davantage d'une région dont ils partagent l'histoire pour les uns et des enjeux présents pour les autres. Pour ces pays, la perspective d'élargissement soulève des espoirs mais aussi quelques interrogations importantes.

1.2 Une réalité difficile

Il est vrai aussi qu'en plus de leur image extérieure, la réalité des Balkans est difficile : chômage endémique (le taux officiel du chômage comme celui non-officiel sont plus qu'alarmants), situations difficiles, réactions épidermiques souvent violentes. Le taux de chômage de la Bosnie-Herzégovine par exemple est estimé de 40 à 45%, celui de la Serbie s'élève à près de 17%. Les Balkans sont très loin des standards des pays de l'Union européenne. En comparaison, le taux de chômage est de 7,9% en Belgique et de 4,2% au Danemark. L'adhésion aux valeurs européennes n'est pas encore prononcée, même si une société civile motivée est en train de voir le jour. Si les conflits sont vraiment derrière nous, une mauvaise lecture de ces années de plomb continue pourtant à avoir cours à plusieurs niveaux de la société. Elle alimente rancœurs, amertume et malentendus. La Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo et la Macédoine sont les premiers à ne pas vouloir regarder l'histoire en face. Certains responsables politiques font de louables efforts mais l'œuvre pédagogique en profondeur reste à achever. Les Balkans souffrent aussi d'une hémorragie de leurs ressources humaines, émigrées lors des conflits. Ce brain drain des 20 dernières années affecte profondément les sociétés balkaniques. Selon la dernière étude de Gallup-Balkans, 42% des Albanais veulent déménager dans un autre pays, comme un tiers des Macédo-

niens et 34% des Kosovars. Ensuite, la politique restrictive en matière de visas des dernières années a rendu tous déplacements hors de leurs pays extrêmement ardu, voire impossible pour la plupart des citoyens, alors que paradoxalement, tous, sauf les Albanais, pouvaient circuler librement à l'époque où ils étaient citoyens yougoslaves. Ce maintien en vase clos a freiné une certaine ouverture d'esprit, et n'a pas contribué à une assimilation des valeurs communes de l'UE.

1.3 Problèmes de timing

L'intégration des Balkans occidentaux tombe mal, à l'heure où les Etats membres de l'Union luttent tous contre la crise économique. La priorité est ailleurs, même si l'effort financier qu'impliquerait l'intégration d'une zone comparable en nombre d'habitants à la Roumanie, soit 20 millions, ne dépasserait pas 8 à 10 milliards €. La tentative du repli sur soi est compréhensible à l'heure où les Etats membres peinent, eux-mêmes, à respecter les critères de Maastricht.

Mauvais timing aussi, à cause de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ce qui peut sembler paradoxal, dans la mesure où celui-ci est justement prévu pour faciliter le fonctionnement d'une UE élargie. Mais sa mise en place complexe occupe beaucoup les Européens. En clair, élargir encore, oui certes, mais pas au dépens de la construction européenne.

L'intégration des Balkans occidentaux n'est donc pas ou plus une priorité. Il semble que Bruxelles ait appuyé sur la touche « pause » sans vraiment prévenir les populations. On parle désormais « d'élargissement maîtrisé » ; ne l'était-il pas auparavant ?

1.4 Les exigences très fortes de l'Union

Pourtant les exigences de l'Union européenne envers les pays de la région sont très strictes. Echaudée par des intégrations précédentes avec des acquis communautaires pas tout à fait acquis dans les domaines police-justice, notamment en Roumanie et en Bulgarie, Bruxelles a durci ses demandes et veut désormais intégrer des Etats forts, scrupuleusement en règle avec les critères de Copenhague qui définissent les conditions d'adhésion. Il ne s'agit plus de planifier les réformes, il faut désormais les implanter avant l'adhésion.

Le processus d'intégration est devenu de plus en plus difficile. Soixante quinze points exigeant un accord un-

nime de tous les Etats membres peuvent faire l'objet du veto de l'un d'entre eux. Une tactique utilisée par la Slovénie à l'encontre de la Croatie, comme de la Grèce à l'encontre de la Macédoine, consiste à utiliser le processus d'intégration pour régler des questions non pas communautaires mais bilatérales [1]. Le principe de la conditionnalité fait qu'il est impossible pour un pays de gravir les marches de l'accession européenne deux par deux ou de sauter une marche. La formule consacrée par Bruxelles « à chacun selon ses mérites » sous-entend qu'une adhésion groupée comme cela a pu être le cas auparavant n'est plus à l'ordre du jour.

L'UE a multiplié les engagements financiers dans la région : des programmes PHARE du début, puis au programme CARDS en passant par les missions militaires, civiles, aux investissements dans les infrastructures, le contribuable européen a versé et verse régulièrement son obole aux Balkans occidentaux, dont toutes les frontières sont communes avec celles des Etats membres. L'instrument financier d'aide à la préadhésion s'élève ainsi à un montant de 11,4 milliards € pour la période 2007-2013 (couvrant aussi l'Islande et la Turquie).

Pourtant le processus s'enlise : il faut dire que Bruxelles martèle que « le respect des critères prime sur le calendrier ».

1.5 Des données particulières

Un travail de titan pour les pays de la région qui multiplient les handicaps de départ :

– Tous sont des Etats neufs, qui n'ont même pas 20 ans, et qui sont donc fragiles. L'état de droit et le fonctionnement des institutions ont besoin d'y être consolidés, même si des nuances peuvent être faites. La Serbie, par exemple, qui a hérité des structures administratives de la Fédération yougoslave peut être considérée plus avancée administrativement que l'Albanie qui a pourtant une existence d'Etat plus longue que ses voisins ex-yougoslaves.

– Tous sortent d'un régime postcommuniste, tout comme certains Etats membres, intégrés suite à la chute du mur de Berlin.

– Tous sortent aussi d'un régime fort, voire totalitaire : celui d'Enver Hoxha en Albanie, de Tito en ex-Yougoslavie puis de Milosevic, par exemple, en Serbie. Ils sont en cela semblables à l'Espagne d'après Franco ou au Portugal d'après Salazar.

1. (cf. précisions pays p. 4).

Le tableau ci-dessous présente l'aide totale pour chaque pays, en millions €.

Pays	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Croatie	141,2	146	151,2	154,2	157,2	160,4
Ancienne République yougoslave de Macédoine	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	105,8
Albanie	61	70,7	81,2	93,2	95	96,9
Bosnie-et-Herzégovine	62,1	74,8	89,1	106	108,1	110,2
Monténégro	31,4	32,6	33,3	34	34,7	35,4
Serbie	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	206,8
Kosovo (au titre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies)	68,3	124,7	66,1	67,3	68,7	70
Programmes multi bénéficiaires	109	140,7	160	157,7	160,8	164,2
TOTAL BALKANS	721,2	850,6	857,5	903,4	925,9	949,7

(Sources http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_fr.htm et http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/ipa_multi_beneficiary_fr.htm)

Le paquet annuel pour l'élargissement est accompagné par le cadre financier indicatif multi-annuel de l'IAP (L'Instrument d'aide à la pré-adhésion). Il couvre l'assistance à la transition et la construction des institutions, la coopération transfrontalière, le développement régional, le développement des ressources humaines et le développement rural.

– Tous, sauf l'Albanie, sortent d'une période de guerre, puisque les derniers conflits datent de 1999 pour le Kosovo, 2001 pour la Macédoine. Une situation inédite dans la construction européenne depuis les pays fondateurs.

Ces données particulières qui s'ajoutent les unes aux autres ont compliqué considérablement la situation de ces pays. Cette situation complexe est aggravée par la difficulté qu'ont ces sociétés et leurs élites politiques à bien appréhender les défis de cette triple transition.

1.6 Des démocraties fragiles

En plus de gérer l'après-guerre et la sortie du communisme, les responsables politiques, élus démocratiquement, ont dû instaurer des démocraties tout en étant parfois liés avec les mafias et les bandes criminelles qui avaient contribué à l'effort de guerre. La transition s'est faite par à-coups, et parfois avec violence [2]. Justice et police ont donc besoin d'être soutenues. Les périodes d'après-guerre sont souvent favorables aux règlements de comptes politiques, et aux règlements de compte tout court, notamment entre les mafieux qui ont soutenu l'effort de guerre et les hommes politiques qui n'ont pas le charisme ni la vision d'un Robert Schuman ou d'un Konrad Adenauer. Ces situations troubles ont pu être observées dans les Etats membres fondateurs (France, Allemagne, Italie) dans les années cinquante,

après la Seconde Guerre mondiale. Les Balkans n'ont pas fait exception, mais les Européens ont la mémoire courte de leur propre histoire et de leurs propres responsabilités.

De facto, les Balkans commencent donc leur parcours européen, avec des bagages un peu plus lourds que d'autres pays candidats par le passé.

Traiter et considérer globalement les Balkans occidentaux en fonction de dénominateurs communs est tentant ; pourtant, cela ne doit pas occulter la situation très diversifiée des pays [3].

2 - UNE SITUATION TRÈS DIVERSIFIÉE

Pour l'instant, trois pays, la Croatie et la Macédoine depuis 2005 et le Monténégro depuis 2010, ont accédé au statut de candidats ; seule la Croatie a commencé les négociations d'adhésion.

La Croatie (4,5 millions d'habitants) vient finalement d'ouvrir les trois derniers chapitres thématiques de son adhésion et d'en fermer deux provisoirement sur un total de trente cinq. La date pour son adhésion n'a pas encore été fixée. La signature du traité d'adhésion pourrait intervenir à l'automne 2011 pour les plus optimistes. Le processus de ratification pour une entrée dans l'Union interviendra ensuite, vraisemblablement en 2013. Le processus aura donc duré 9 ans. Un temps assez long

2. La guerre des profiteurs trouble l'avenir européen de la Croatie, par Gaëlle Péro et Delphine Saubaber, *l'Express*. http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/la-guerre-des-profiteurs-trouble-l-avenir-europeen-de-la-croatie_714249.html

3. http://www.balkan-monitor.eu/files/Gallup_Balkan_Monitor-Focus_On_EU_Perceptions.pdf

pour que la motivation des Croates s'effrite au fil des années. Selon l'Institut de sondage Balkans-Gallup, 28% des Croates interrogés lors du dernier sondage Balkan Monitor-Gallup considèrent que l'intégration de leur pays à l'Union serait une bonne chose, contre 35% en 2006. Des taux dans tous les cas plutôt faibles pour engager un tel changement politique.

La Macédoine (2 millions d'habitants) est bloquée par la question du nom. Bien que le pays ait obtenu depuis 2005 le statut de candidat, les négociations d'adhésion n'ont toujours pas commencé. La Grèce voisine n'accepte pas que la Macédoine puisse se faire appeler par le nom « République de Macédoine » depuis son indépendance en 1991, sous prétexte que la Macédoine est aussi le nom d'une région grecque, ce qui oblige la Macédoine à répondre à l'appellation d'ARYM (Ancienne République Yougoslave de Macédoine). Athènes comme Skopje ne sont toujours pas parvenues à un compromis. Les deux capitales utilisent la querelle bilatérale pour servir leur intérêt de politique intérieure et se crispent dans un contexte de nationalisme galopant, au détriment d'un futur européen commun. La Macédoine a pourtant réussi à sortir d'une ornière en 2001, grâce à l'Union, qui a appuyé la signature des accords intercommunautaires d'Ohrid, empêchant que le pays, peuplé à 30% d'Albanophones contre une majorité de Slavophones, ne bascule dans la guerre civile [4]. Le risque de conflit n'est pourtant pas tout à fait écarté alors que la crispation sur la question du nom s'intensifie, une surenchère clairement désavouée par la minorité albanophone.

Le Monténégro (700 000 habitants) a obtenu le statut de candidat en décembre 2010. Mené d'une main de fer par Milo Djukanovic, inoxydable homme politique pro-européen, qui est au pouvoir depuis 1991 [5], un record, le Monténégro a même adopté de son propre chef l'euro comme monnaie nationale. Mais là aussi, l'élan européen se tasse alors qu'aucune perspective ne se dégage et que le pays est en pleine récession.

La Bosnie-Herzégovine (4,6 millions d'habitants) a fort à faire avec un Etat gouverné par les accords de Dayton qui entérinent le partage du pays ravagé par la guerre en trois entités (bosniaque, croate et serbe) selon un découpage géographique complexe. Les deux premières (bosniaque et croate) sont regroupées en fédération. La troisième, la Republika Sprska, menace

régulièrement de faire sécession malgré les rappels à l'ordre du Bureau du Haut Représentant (mis en place par les Nations Unies), qui fait de facto office de gouverneur du pays. Cette supervision internationale sera remplacée désormais par une présence européenne.

La Bosnie-Herzégovine, enfin souveraine, semble pouvoir passer de la tutelle internationale au contrôle de l'Union. Enfermés dans un système de gouvernement tricéphale, les Bosniaques voient ce système provisoire et inefficace se prolonger depuis quinze ans, entraînant un immobilisme de réformes, du système politique et de la bonne gouvernance. Dernièrement, la longue campagne électorale du scrutin d'octobre dernier, suivie par de longues négociations pour constituer un gouvernement, freinent considérablement les progrès européens. Une dislocation du pays aurait des répercussions considérables sur la Croatie et la Serbie voisines, mais aussi compromettrait durablement la crédibilité de la diplomatie commune européenne et de son service d'action extérieure (SEAE).

L'Albanie (3,6 millions d'habitants) a réussi le pari de passer d'un Etat totalitaire à une démocratie, avec des difficultés très importantes et un conflit à sa porte en 1999, au Kosovo voisin, peuplé de 90% d'Albanophones. Les résultats économiques sont spectaculaires mais le blocage parlementaire de l'opposition socialiste qui conteste les résultats des élections législatives de juin 2009, freine des réformes pourtant cruciales. Après un long boycott et une médiation des Présidents des deux principaux groupes politiques du Parlement européen (PPE et S&D), les députés ont regagné en février 2010 les bancs de l'Assemblée, continuant cependant à boudier leur travail parlementaire. La situation se tend.

La Serbie (7,5 millions d'habitants) a fêté cet automne les dix ans de la chute de Milosevic. Des années marquées par une transition difficile et violente. Le pays a connu un premier électrochoc lorsque le Premier ministre Zoran Djindjic a été assassiné en 2003, suivi d'un deuxième électrochoc quand la Serbie a perdu le Kosovo, province historique, qui a déclaré unilatéralement son indépendance en 2008. Pourtant, malgré la crise du Kosovo et un repli nationaliste, le gouvernement démocrate du président Boris Tadic a été clairement élu il y a quatre ans grâce à son programme européen. Mais depuis son premier mandat, aucune

4. http://balkans.courriers.info/article_boutique.php3?id_article=10670

5. Il a démissionné le 22 décembre 2010

avancée spectaculaire n'a été faite dans le processus d'intégration, à part l'an dernier l'obtention de la libéralisation des visas. Une situation préoccupante alors que la prochaine élection présidentielle serbe se profile début 2012.

Par ailleurs, la Serbie est régulièrement épinglée par les Pays-Bas qui voudraient que sa coopération avec le TPIY (Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie) soit encore plus forte, alors que trois criminels de guerre sont encore recherchés et que Radovan Karadzic a été remis à la justice internationale. L'opiniâtreté des Pays-Bas est compréhensible, mais n'est peut-être plus une priorité ? Il s'agit à l'heure actuelle d'assurer la stabilité de la région, même si la coopération avec le TPIY doit absolument rester sur la table des négociations. Ainsi, il est souhaitable que l'Union continue à poser l'arrestation de Ratko Mladic comme une condition à la poursuite des négociations d'adhésion, pour l'Union européenne elle-même, mais aussi pour aider la société serbe à regarder son passé en face. Enfin, Berlin, Londres et La Haye souhaitent qu'un véritable dialogue soit instauré avec Pristina. Une amorce de discussion est établie depuis septembre dernier, par la voie d'une résolution de l'ONU à l'initiative de la Serbie, qui a bénéficié du soutien de l'Union. Belgrade se décide enfin à affronter la réalité : un acte courageux de la part de son gouvernement alors que selon un sondage Balkan-Gallup du 17 novembre 2010 [6], 70% des Serbes refuseraient que le Kosovo soit le prix à payer pour pouvoir rejoindre l'UE. Que cela plaise ou non, la Serbie reste de facto le poids lourd de la région, par sa taille et son influence. L'Union européenne pourrait judicieusement s'appuyer sur ce pays comme pivot pour relancer la dynamique du processus d'intégration, sans faire de concessions inutiles et avec fermeté. Paradoxalement, si le pôle serbe doit être pris en compte, la Serbie est devancée sur le chemin de l'Europe par de plus petits Etats (Albanie, Croatie, Monténégro), Belgrade aurait donc tout intérêt de suivre leur exemple.

Il n'est pas possible cependant d'envisager un parcours européen de la Serbie sans le lier au Kosovo.

Car **le Kosovo** (2 millions d'habitants) n'est ni candidat, ni même pré-candidat. Cette situation est paradoxale dans la mesure où ce petit pays peuplé à majorité d'Albanophones est depuis la guerre de 1999

sous protectorat des Nations Unies, et depuis deux ans sous celui de l'Union européenne qui y a déployé une mission (EULEX) de police-justice-douanes comprenant 1200 fonctionnaires. Durant la dernière conférence des donateurs pour le Kosovo en 2008, 800 millions € ont été promis en provenance des Etats membres de l'Union et de la Commission pour financer le développement socio-économique du Kosovo et combler un déficit de financement de 1,4 milliard € pour la période 2009-2011. On pourrait croire qu'avec un tel engagement international et européen depuis plus de dix ans, la construction d'un état de droit aurait abouti. Ce n'est pas le cas. La libéralisation des visas pour ce pays, dont la population est la plus jeune d'Europe (50% des Kosovars ont moins de 30 ans), n'est même pas sur la table. En ce sens, la politique d'élargissement menée par l'Union européenne dans les Balkans, c'est à dire sa crédibilité, son bien-fondé auprès des populations de la région se joue au Kosovo.

Par ailleurs, le système de gouvernance du Kosovo est régi par cinq autorités se contredisant souvent : le gouvernement du Kosovo, la MINUK (Nations Unies), ICO/EUSR (UE), EULEX (UE) et le système parallèle serbe qui gère la région de Mitrovica. Enfin, le Kosovo, ancienne province serbe, a proclamé unilatéralement son indépendance en février 2008 mais n'a toujours pas été reconnu comme tel par cinq Etats membres (Espagne, Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie). Le nouveau pays a également un souci de taille : la zone de Mitrovica-nord, adossée à la Serbie, peuplée à majorité de Serbes, refuse l'autorité du gouvernement de Pristina et fonctionne à l'heure de Belgrade, au grand dam des Kosovars albanais, des Nations Unies et de l'Union européenne.

Si le principe de réalité s'est appliqué pour la déclaration d'indépendance du Kosovo, le problème de la zone de Mitrovica-nord demande le même pragmatisme. La politique de l'autruche ne paie pas, dans les Balkans encore moins qu'ailleurs. Le processus européen peut être une chance pour lancer des négociations entre les deux pays en fonction des besoins réels de la population de la zone. Une alternative doit être étudiée : remettre sur la table l'option Ahtisaari [7] qui prévoyait déjà en 2007 une autonomie du Nord Kosovo avec des liens fonctionnels (santé, éducation, etc.) avec Belgrade.

6. http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf

7. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapport_Ahtismaari.pdf

3. L'INTÉGRATION DES BALKANS OCCIDENTAUX EST DONC FREINÉE. POURTANT, SI CE RETARD TROUVE DES RAISONS CLAIRES, IL N'EN EST PAS MOINS PRÉJUDICIALE POUR LES BALKANS ET POUR L'UE.

3.1 Perte de confiance

Les pays des Balkans commencent à perdre confiance dans leurs dirigeants, qu'ils ont en grande partie élus sur un programme électoral pro-européen. Si l'Union européenne n'honore pas les promesses de Thessalonique, notamment avec les leaders politiques qu'elle a elle-même soutenus, elle risque de remettre en question le virage démocratique qu'ont pris les pays de la région depuis quinze ans. Un revirement nationaliste est à craindre, on peut d'ailleurs entendre le chant de ses sirènes dans plusieurs pays, notamment en Macédoine. Un retour vers le passé ne mènerait qu'à une instabilité encore plus grande de la région, nocive pour les populations comme pour les Etats membres limitrophes. Un affaiblissement des leaders locaux n'est pas souhaitable, surtout avec des échéances électorales qui s'annoncent au Kosovo dans les prochains mois, et en Serbie, en début d'année prochaine. D'autant que l'Union n'aurait plus alors la crédibilité et la confiance qu'elle a pu avoir à l'époque de la fin de la guerre de Bosnie, des accords d'Ohrid en Macédoine, ou du divorce à l'amiable de la Serbie et du Monténégro.

3.2 Des difficultés pour l'Union européenne

Les Balkans, trou noir sur la carte européenne, exportent pourtant des problèmes à l'intérieur même de l'Union [8].

La lutte contre l'immigration clandestine, une des priorités de l'agenda communautaire, est en jeu, les Balkans étant désormais une zone de transit pour les populations cherchant à s'installer dans l'Union. Malgré la libéralisation des visas, beaucoup considèrent que l'horizon européen est trop incertain, de sorte que l'exaspération et l'impatience se cristallisent en un afflux massif ces derniers mois de réfugiés en provenance des Balkans, notamment en Belgique, en Allemagne et en Suède.

Selon le Rapport Annuel 2010 émis par le Bureau des Nations Unies sur les drogues et les crimes [9], 37%

de l'héroïne afghane est acheminée annuellement vers le marché européen via la route des Balkans. Le trafic d'armes, hérité des années de guerre, alimente depuis les Balkans le grand banditisme européen. La contre-façon mine également les entreprises européennes. Relancer le processus d'adhésion ne peut que soutenir et dynamiser les acteurs police-justice des Balkans (système judiciaire, services de police, douanes), et renforcer la coopération régionale ce qui, à terme, permettra à l'Union de mieux contrôler les flux criminels. En revanche, ralentir encore davantage l'intégration des pays de la région ne fera qu'augmenter la somme des investissements de l'Union dans la région, sans produire de résultat concret.

3.3 Le bon tempo

Face au constat du retard pris par l'intégration, la solution peut-elle être la tendance opposée, soit l'accélération du processus d'adhésion ? La réponse est non : il est de l'intérêt de l'Union d'intégrer des pays répondant à la lettre aux critères exigés, aux acquis communautaires solides, de façon à convaincre les populations de l'Union de l'importance de l'effort lié à l'élargissement. Les Etats membres de l'Union, fragilisés pour certains par des crises sociales ou politiques n'ont plus la force pour le moment d'affronter les conséquences d'élargissements problématiques. Il y a dans les opinions balkaniques comme européennes une fatigue de l'élargissement, tandis que des Cassandre avertissent des difficultés d'une gouvernance de l'Union à 34, malgré la mise en place du Traité de Lisbonne.

3.4 Intensifier la procédure

Pourtant il serait possible, sans surcoût budgétaire, d'intensifier le processus d'adhésion suivant le principe, cher à Bruxelles, « à chacun selon ses mérites », qui consiste à faire avancer en parallèle les processus d'intégration des différents pays. Le questionnaire préalable à l'avis rendu par la Commission sur la candidature qui doit être rempli par chaque Etat aspirant à l'intégration pourrait ainsi être envoyé dans un délai proche à la Serbie, comme à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine et même au Kosovo.

Cette simultanéité pourrait entraîner une saine concurrence, voire une coopération entre les gouvernements des pays futurs candidats qui ne pourraient plus poin-

8. «Les nouveaux pirates de l'entreprise : Mafias et terrorisme », Bertrand Monnet et Philippe Véry, CNRS éditions.

9. Rapport 2010, Bureau des Nations Unies sur les drogues et les crimes. <http://www.unodc.org/>

ter du doigt Bruxelles pour se défaire de leurs responsabilités auprès de leurs électeurs.

3.5 Transparence et fermeté

De son côté, Bruxelles doit maintenir la transparence, la clarté de procédure mise en place lors de la libéralisation des visas. Les buts doivent être clairs et les mêmes pour tous, les progrès reconnus.

Le « *paquet élargissement* » qui comprend les rapports de progrès annuels pour chacun des pays candidats a le mérite justement d'avoir cette transparence envers les Etats et les opinions publiques. Une telle remise en route dynamiserait les Etats et leurs appareils, les encourageraient à se prendre en charge, à condition que les promesses soient tenues.

Ce même processus ne serait pas une innovation. Il a été utilisé pour l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale en 1998 et aurait le mérite de donner un signal fort aux pays de la région.

3.6 Responsabilité des leaders ou « aide-toi et l'UE t'aidera »

Les leaders balkaniques ne doivent pas pour autant attendre que l'Union les fasse franchir les benchmarks d'un coup de baguette magique. La responsabilité de l'intégration européenne est d'abord entre leurs mains. A eux de lutter contre un certain fatalisme régional ou « *Bice bolje malo sutra* » (cela ira mieux un jour peut-être).

Les hommes politiques balkaniques ont une responsabilité très forte face à leurs populations dont plus d'une génération a été sacrifiée. Un délai de dix ans dans le processus d'adhésion signifie que les enfants nés durant la guerre du Kosovo seront peut-être citoyens de l'Union quand ils auront 20 ans. Le défi historique est énorme pour les pays de la région comme pour l'Union européenne. L'heure n'est plus aux querelles politiques, ni à l'avenir individuel à la petite semaine, les habitants des Balkans ont besoin d'hommes politiques avec une vision. Des statures qui leur font encore défaut. En clair, l'heure n'est pas à se disputer pour savoir qui sera le futur commissaire européen, encore faut-il préalablement se donner les moyens d'y entrer.

La volonté de l'Union de conduire une politique étrangère et de sécurité commune doit également être mieux assimilée par les Etats des Balkans dans leur propre politique étrangère. En clair, les pays des Bal-

kans doivent aligner totalement et préalablement leur propre politique étrangère avec la politique étrangère commune. C'est une opportunité à ne pas manquer pour démontrer leur valeur ajoutée dans ce domaine et mettre fin à une certaine ambiguïté dans leurs rapports avec d'autres partenaires (Russie pour la Serbie et le Monténégro, Etats-Unis pour le Kosovo, ou avec la Turquie si active dans la région).

3.7 Encourager la coopération régionale

Pour y parvenir, il devient urgent de commencer à travailler pragmatiquement pour obtenir des résultats tangibles au sein des populations, et non plus seulement pour recevoir l'approbation de Bruxelles. Malgré les passifs et le très lourd ressentiment qui existent entre les différentes parties, la coopération régionale est primordiale. Les hommes d'affaires comme l'opinion publique l'ont bien compris. On observe depuis plusieurs années la renaissance d'une « yougosphère » comme l'a appelée le journaliste britannique Tim Judah [10], c'est-à-dire une communauté d'intérêt entre des populations ayant une histoire commune, une langue très similaire, des intérêts économiques et sociaux communs. Le déplacement des personnes durant les années de trouble a soulevé des questions auxquelles il faut répondre de façon transfrontalière (propriétés, pensions, cotisations sociales, reconnaissance des diplômes, transport, infrastructure, opérateurs de téléphone, franchissement des frontières, approvisionnement en eau et en électricité). Parallèlement à la « *yougosphère* », on peut aussi parler d'« *albanosphère* » entre les différents pays de la région (Kosovo, Albanie, Macédoine, Monténégro, Serbie) qui rassemblent des communautés de langues, de culture, d'intérêt et de personnes [11]. L'intérêt de ces deux sphères n'est pas de s'opposer, mais bien au contraire de dialoguer de façon constructive. Une coopération interrégionale ne risque pas d'effacer les spécificités nationales mais pourrait au contraire déboucher sur un enrichissement réciproque. Il ne s'agit pas, cependant, d'une renaissance de la Yougoslavie ou encore d'une théorie hasardeuse de la Grande Albanie : ces idées-là sont bel et bien mortes et enterrées. Il s'agit plutôt de la gestion d'intérêts réciproques en partenariat de « *bon voisinage* ». La Serbie et la Croatie ont montré l'exemple en luttant de concert contre le crime organisé.

10. Tim Judah sur la Yougosphère. <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/.../Yugosphere.pdf>

11. Les Derviches du Kosovo fêtent la naissance d'Ali, par Gaëlle Péro, La Croix. <http://acturca.wordpress.com/2007/07/12/les-derviches-du-kosovo-fetet-la-naissance-dali/>

Relations UE-Balkans occidentaux : le triangle des Bermudes européen ?

Ces efforts très difficiles pour des pays en conflit il y a à peine quinze ans devraient être reconnus et récompensés à leur juste valeur. « A chacun selon ses mérites », certes, si l'on se met au diapason de Bruxelles, mais le mérite est grand quand il s'agit de travailler main dans la main avec l'ennemi d'hier.

3.8 Régler les questions bilatérales

Les questions bilatérales entravent les processus d'adhésion. L'Union devrait être plus présente dans leur règlement ou proposer un système de règlement comme celui adopté par la Croatie et la Slovaquie. Les Slovaques avaient opposé leur veto à la candidature des Croates pour un conflit les opposant sur leurs frontières maritimes. Par référendum, les Slovaques ont accepté d'avoir recours à une juridiction internationale ou à des arbitres désignés par les deux Etats pour régler le différend. Une solution acceptée par la partie croate qui a permis la levée du veto.

Il est cependant difficilement défendable qu'un Etat membre de l'Union puisse engager tous les autres partenaires dans un veto contre un pays candidat pour des questions bilatérales. L'Union devrait au mieux, et dans la mesure du possible, prévenir ce type d'agissement, ou tout au moins, le sanctionner. Les conflits bilatéraux n'ont pas à être importés dans le processus d'adhésion et encore moins dans l'intégration.

3.9 Parler d'une seule voix

A l'heure où se définissent une politique étrangère commune et une diplomatie européenne, l'Union gagnerait à clarifier ses positions en parlant d'une seule voix face à ses partenaires : que ce soit pour les conditionnalités frappant les pays (cas de la Serbie, mais aussi de la libéralisation des visas pour l'Albanie qui posait souci à la France), ou pour la reconnaissance du Kosovo.

4 IL FAUDRAIT DONC REPRENDRE LES OUTILS EXISTANTS, EN INSUFFLANT UNE NOUVELLE DYNAMIQUE, TOUT EN ÉVITANT TOUTE FORME DE COMPLAISANCE VIS-À-VIS DES ETATS DE LA RÉGION.

4.1 L'exemple de la libéralisation des visas

A cet égard, le procédé de libéralisation des visas est remarquable. Les Etats, poussés par leurs opinions

publiques, très motivées, ont accompli en un temps record des procédures pour eux très complexes et lourdes : accord de réadmission, mise en place de passeports biométriques, contrôles des frontières et de l'immigration illégale, lutte contre la corruption, lutte contre le crime organisé. Cette réalisation prouve la capacité et l'engagement des pays des Balkans même lorsque l'exigence technique et politique est forte à condition que les intérêts réciproques existent et soient bien compris.

4.2 Enfin, il y a des raisons favorables à intensifier le processus d'adhésion des Balkans :

– Un héritage multi-religieux et multiculturel inspirant pour les Etats membres de l'UE puisque certains sont confrontés au difficile exercice de la cohésion sociale avec leurs minorités ; la pratique d'un Islam européen, implanté depuis plus de 500 ans, fortement influencé par le soufisme, qui encourage la modération et le dialogue. La multiplicité de confessions religieuses et de minorités ethniques et linguistiques coexistant mutuellement et la fragilité de ce bien-vivre ensemble peut servir de cas d'école à l'Union.

– Des intérêts économiques, l'Union étant le premier partenaire économique de l'ensemble des pays des Balkans.

– Une responsabilité historique face à des pays qui ont beaucoup souffert et espèrent encore, malgré les déceptions, devenir membres de l'UE. L'Europe s'est bâtie sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale, permettant à des générations de ne plus jamais être confrontées à une guerre entre voisins. Les pays des Balkans souhaitent la même chance et le même avenir.

– Enfin, il serait dommage, faute d'engagement, de laisser cet espace voisin de l'Union devenir une zone d'influence américaine, déjà très présente, ou islamiste wahhabite, très forte en Bosnie-Herzégovine.

L'intégration des Balkans occidentaux est donc une chance pour l'Union européenne à condition que :

- le processus d'adhésion soit intensifié, et ce très rapidement, pour l'ensemble des pays de la région : il n'est

pas intéressant pour la stabilité de la région qu'un pays reste à la traîne du processus européen ;

- l'Union européenne garde une ligne claire et transparente dans ses exigences tout en honorant ses promesses dans un délai raisonnable et compréhensible par les populations ;

- les dirigeants des Balkans s'engagent également avec plus d'ardeur à réformer leur pays selon les critères de Copenhague ;

- la coopération régionale soit renforcée par les dirigeants de la région, et qu'elle soit soutenue et reconnue par Bruxelles.

Chacune des deux parties doit désormais regarder la réalité en face et corriger sa politique.

Auteur : Gaëlle Pério,
journaliste

09

DERNIÈRES PUBLICATIONS DE LA FONDATION

Élections législatives en Irlande - Le point à une semaine - 25 février 2011

La création du Service européen d'action extérieure *Analyse critique*

Question d'Europe n°194 - 14/02/2011 - Dr. Ingeborg Gräßle

La Lettonie après l'élection du parlement - Question d'Europe n°193 - 07/02/2011 - Sandra Kalniete

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.