

Question d'Europe
n°480
09 Juillet 2018

Pierre MIREL

Balkans occidentaux-Union européenne: Entre cohésion interne et stabilité extérieure [1]

Les Balkans occidentaux[2] « présentent des symptômes évidents de captation de l'Etat, dont les liens avec la criminalité organisée et une corruption à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration, ainsi que l'important enchevêtrement d'intérêts publics et privés ». C'est en ces termes crus que la Commission européenne analyse leur 'Etat de droit' dans sa communication du 6 février 2018 où elle rappelle les conditions de leur adhésion[3] et comment l'Union devrait les y aider et s'y préparer elle-même en se réformant. Une nouvelle communication, le 17 avril, présentait des rapports détaillés par pays[4], qui n'ont en rien embelli le tableau, confirmant notre étude précédente[5]. La Commission a pourtant indiqué que le Monténégro et la Serbie « pourraient être prêts à adhérer à l'horizon 2025 » et, le 17 avril, elle a recommandé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine. Elle a aussi proposé 'six initiatives phare' de réengagement de l'Union pour mieux assurer la stabilité des Balkans et préparer leur intégration, que le Sommet de Sofia a entérinées le 17 mai 2018.

Le Conseil du 26 juin a souscrit à l'analyse de la Commission, entériné les réformes à accomplir et apporté son soutien aux six initiatives du Programme de Sofia. Il a renouvelé son « engagement pour l'élargissement, qui reste une politique clé de l'Union, et son soutien déterminé à la perspective européenne des Balkans occidentaux ». En revanche, il a reporté l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine à juin 2019, sous réserve de la poursuite de réformes, à la demande insistante de la France et des Pays-Bas. Le Conseil européen des 28-29 juin a 'fait siennes les conclusions sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association adoptées par le Conseil'.

1. UN LANGAGE DE VÉRITÉ : 'CAPTATION D'ETAT' ET AUTRES MAUX D'UN HÉRITAGE ET D'UNE TRANSITION DIFFICILES

L'analyse que fait la Commission sur le volet politique - et à laquelle le Conseil a pleinement souscrit - est sans appel : l'Etat de droit doit être renforcé de façon très significative, le pouvoir judiciaire rendu indépendant et professionnel, la liberté des médias pleinement assurée et les droits fondamentaux respectés en fait, notamment ceux des minorités et des Roms. Il est temps aussi que les gouvernements et leurs administrations soient pleinement comptables de leurs actes. Pour ce faire, la réforme de ces dernières doit être accélérée et les institutions démocratiques, à commencer par les parlements, doivent jouer leur rôle naturel de contrôle de l'exécutif et de contrepoids.

L'accent est bien évidemment mis sur la lutte contre la corruption et le démantèlement des réseaux criminels. L'analyse détaillée dans les rapports par pays ne confirme qu'aucun d'entre eux n'échappe à ces critiques globales.

Monténégro, Serbie : des résultats tangibles se font attendre

Redevenu président lors de l'élection du 15 avril 2018, Milo Djukanovic peut se prévaloir d'avoir apporté la stabilité au Monténégro, un développement économique certain et l'adhésion à l'OTAN en dépit d'une forte opposition interne, soutenue par la Russie. Mais ce tournant pro-occidental ne peut seul lui servir de viatique s'il n'est pas accompagné de vraies réformes. Or, la Commission constate que celles-

1. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Monténégro, Serbie.

3. Communication de la Commission: « Une perspective d'élargissement crédible pour les Balkans occidentaux et un renforcement de l'engagement de l'UE ». COM(2018) 65 final, 6 février 2018

4. SWD(2018) 150 à 156 final du 17 avril 2018. Ces rapports par pays sont annexés à une courte communication sur 'La politique d'élargissement de l'UE' - COM(2018) 450 final.

5. Pierre Mirel, "Les Balkans occidentaux: entre stabilisation et intégration à l'Union Européenne". Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°459, 22 janvier 2018.

Balkans occidentaux-Union européenne : Entre cohésion interne et stabilité extérieure

ci se matérialisent peu sur le terrain : 'des résultats tangibles doivent être démontrés'. On peut d'ailleurs s'interroger sur la lutte anti-corruption dans ce pays où certes un procureur spécial a été créé mais où 300 cas en 2016 et 80 en 2017 ont été abandonnés[6] : réforme sur le papier ; pour remplir une condition mais sans conséquence ; ou réforme réelle dont l'impact se fait attendre ? De plus, coutumier d'attaques non élucidées contre la presse, le pays a vu l'une de ses journalistes, Olivera Latic, abattue devant chez elle à Podgorica le 8 mai 2018. La liberté des médias va hanter les négociations d'adhésion. Après 25 ans au pouvoir, le Premier ministre sera-t-il en mesure d'engager les réformes profondes nécessaires ? D'ailleurs, six ans après le début des négociations d'adhésion, le 29 juin 2012, seuls 3 chapitres ont été clôturés sur les 31 ouverts[7]. Et le Conseil d'association le 25 juin 2018 a mis à nouveau l'accent sur l'absence de résultats concrets dans la lutte contre la corruption, le crime organisé et pour la liberté des médias, ce que le Conseil du 26 juin a également souligné.

La Serbie demeure aussi un Etat où la liberté des médias est limitée, par autocensure autant que par pression des autorités. Là-encore, peu d'impact sur le terrain des réformes engagées. Si le parlement ne joue pas son rôle, l'Ombudsman et la Cour des Comptes montrent que le système institutionnel du pays est bien en place. Mais la règle de droit et la gouvernance ne suivent pas cette tendance, la coalition au pouvoir cherchant à contrôler le système, les sources de financement et à empêcher tout ce qui pourrait réduire son emprise politique. C'est ce que dénonçait déjà en 2014 Sasa Radulovic qui, pour ces raisons, abandonna son ministère de l'économie après cinq mois. Quatre ans après le début des négociations d'adhésion, le 21 janvier 2014, 14 chapitres ont été ouverts et 2 clôturés. L'Union européenne a peut-être accordé plus d'importance au dialogue avec le Kosovo qu'aux réformes fondamentales, au grand dam d'une partie de la société civile, inquiète que la recherche de la stabilité ne l'emporte sur la défense de la démocratie. Le Conseil a souligné que la Serbie devait produire des résultats tangibles sur l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé, et il a fortement mis l'accent sur la liberté des médias et l'absence d'un contrôle du parlement sur l'exécutif.

Albanie, Macédoine : vers l'ouverture des négociations d'adhésion

L'Albanie est encouragée à poursuivre sa réforme de la justice, notamment par le processus en cours de réévaluation des magistrats (vetting process) qui donne des premiers résultats tangibles. Cette réforme, courageuse et risquée, a contribué à la recommandation de la Commission d'ouvrir les négociations d'adhésion. L'opposition n'a pourtant pas voté une résolution de l'Assemblée en ce sens, alors même que dix ans plus tôt, un vote semblable avait fait l'unanimité. Ce qui confirme la polarisation politique du pays et le jusqu'aboutisme intrigant du leader de l'opposition, Lulzim Basha. L'importance des réseaux criminels et le grand nombre de demandeurs d'asile (330.000 Albanais ont quitté le pays entre 2011 et 2017 alors même que 6% seulement ont acquis le statut de réfugié) continuent de peser sur les relations de l'Albanie avec l'Union. Ce qui explique que le Conseil, tout en appréciant les réformes en cours, ait décidé de reporter à juin 2019 l'ouverture des négociations d'adhésion, sous réserve de la poursuite des réformes.

L'accord de Przino, qui a mis fin au conflit politique interne entre les deux grands partis slaves de Macédoine et porté au pouvoir le parti social-démocrate de Zoran Zaev avec ses alliés albanais de DUI, a relancé les réformes tout en apaisant les tensions que l'ancien Premier ministre Nikola Gruevski avait exacerbées, et que la Russie exploitait fort habilement. De plus, la Macédoine a signé un traité d'amitié et de partenariat courageux avec la Bulgarie. C'est ce que la Commission a salué en recommandant l'ouverture des négociations d'adhésion. Recommandation qui prend tout son sens depuis l'accord historique conclu entre les Premiers ministres Zoran Zaev et Alexis Tsipras le 12 juin 2018 - et signé le 17 - sur son nom de 'République de Macédoine du Nord'[8]. Après 27 années de cette 'dispute identitaire', c'est une excellente avancée pour la stabilité régionale, ouvrant la voie aux négociations d'adhésion avec l'Union européenne et les portes de l'OTAN. Malgré l'opposition du VMRO et celle des nationalistes grecs criant à la 'trahison', l'accord a été ratifié par le parlement macédonien et l'opposition grecque a échoué dans sa motion de défiance. Il

6. Selon Stevo Musk et Srdjan Cvijic, *Politico* 22 avril 2018.

7. Pour faciliter les négociations, l'acquis communautaire est divisé en 35 chapitres, la plupart sectoriels.

8. Cette recommandation a été faite par la Commission en 2005 pour la première fois mais bloquée depuis lors par la Grèce précisément en raison du nom de la Macédoine. La Grèce s'est opposée à l'appellation de République de Macédoine adoptée lors de son indépendance. Elle a été acceptée aux Nations unies et par l'Union européenne sous son nom provisoire : Ancienne République Yougoslave de Macédoine, jusqu'à la résolution du litige.

devra encore être ratifié par Athènes et accepté par référendum en Macédoine avec révision de la Constitution. Tout en saluant ces progrès - exemplaires à l'aune des réformes et des difficiles compromis dans les Balkans - le Conseil a pourtant reporté à juin 2019 l'ouverture des négociations d'adhésion, à la demande insistante de la France, et sous réserve de la poursuite de réformes.

Bosnie-Herzégovine et Kosovo: blâmer l'Union face à la stagnation

« Des problèmes structurels profonds enracinés freinent le développement du pays », c'est ainsi que la Commission résume la stagnation de la Bosnie-Herzégovine. Les espoirs placés dans l'acceptation de sa candidature ont été déçus. Le paradoxe est que la Fédération bosno-croate fait face à de nombreux conflits internes alors que la Republika Srpska se distingue par sa transposition de l'acquis communautaire. Ceci ne fait que confirmer le manque de responsabilité de la Fédération et la nécessité d'une réforme institutionnelle profonde. « Unissez-vous si vous voulez rejoindre l'Union », tel a été le message du président Juncker lors de son voyage à Sarajevo en février 2018. Le Conseil a réitéré son souhait que le programme de réformes du gouvernement, agréé avec l'Union, soit pleinement mis en œuvre.

« Votre pays est régi par la culture de l'impunité. La stratégie de la Commission est modelée sur la façon dont vous avez construit votre captation d'Etat avec le crime organisé et la corruption à tous les niveaux ». C'est ainsi que le politologue Veton Suroi se réapproprie l'analyse de la Commission en publiant une lettre fictive de Jean-Claude Juncker au Premier ministre du Kosovo[9] , Ramush Haradinai, lequel a estimé que son pays n'était pas traité sur un pied d'égalité avec les autres. Comment le pourrait-il alors que son gouvernement de 100 membres vient d'autoriser la nomination de coordinateurs avec salaire de ministre (pour une population de 1,8 million d'habitants), que lui-même a doublé son propre salaire et que le pays fait face à une crise économique et financière, avec 42% de chômage[10] dans cet Etat le plus pauvre des Balkans ? Comment l'Union pourrait-elle s'engager plus avant alors qu'il est mis en coupe réglée par des

oligarques, le clientélisme et un clanisme exacerbé. L'une des voix de l'opposition, Pantina Shqipe, ramène à la raison : « Le Kosovo est si loin de l'Union qu'avant de la blâmer il devrait faire son autoévaluation »[11]. La déception des citoyens depuis l'indépendance - et celle des 'pays amis' du Kosovo - est à la mesure de l'accaparement privé des ressources publiques et des conflits politiques d'un autre temps dans lesquels le pays s'enfoncé et que le protecteur américain lui-même peine à freiner. Le Conseil a réitéré son attente d'une mise en œuvre complète de l'Accord de Stabilisation et d'Association et d'une politique déterminée contre la corruption et le crime organisé.

2. SOFIA, LE SOMMET DU RÉENGAGEMENT DE L'UNION DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

Face à ces faiblesses persistantes, les six initiatives phare proposées le 6 février visent à réengager l'Union dans la région pour une 'perspective d'élargissement crédible'. Décidées par les dirigeants européens au Sommet de Sofia, le 17 mai 2018, ces initiatives ont été intégrées au 'Programme d'actions prioritaires de Sofia', présenté en annexe de la 'Déclaration de Sofia', laquelle a été actée par le Conseil du 26 juin.

Etat de droit, sécurité et bon voisinage

La première initiative vise à 'renforcer le soutien à l'Etat de droit' : en étendant à tous les pays les plans d'actions détaillés pour les chapitres 23 et 24[12], en améliorant l'évaluation des réformes, en assurant un suivi des procès importants et en liant l'avancement des négociations globales aux progrès sur ces chapitres. Ce qui est conforme à la lettre même de la 'nouvelle approche' adoptée par le Conseil en décembre 2011. De plus, un soutien sera apporté à l'indépendance et à la pluralité des médias. Le Conseil du 26 juin a pleinement souscrit à cette approche.

La Commission entend aussi lier l'assistance financière aux réformes fondamentales. Il s'agit en effet moins de lois à adopter (puisque le cadre législatif est largement en place, avec le soutien technique et financier de l'Union) que de leur mise en œuvre efficace et effective sur le terrain. Condition essentielle aussi pour les

9. Publiée dans Koha Ditore, 18 février 2018.

10. Selon la Banque mondiale, alors que le chiffre officiel est de 27,5%.

11. Interview à Radio Free Europe, 8 février 2018.

12. Jusqu'alors établis uniquement par les pays en négociation d'adhésion pour les chapitres 23 (Appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, liberté et sécurité), et dont on sait combien leur précision et leur caractère concret sont des guides précieux pour les réformes et l'évaluation de celles-ci. Le Monténégro et la Serbie ont mis sur Internet en anglais ces plans d'action.

Balkans occidentaux-Union européenne : Entre cohésion interne et stabilité extérieure

investissements, comme le soulignait le président de la BERD, Suma Chakrabarti, au sommet des Balkans à Londres en février 2018. Car c'est bien sur les progrès réels (track record) que les pays seront jugés. La seconde initiative a pour objet de 'renforcer le dialogue sur la sécurité et la migration', ce qui implique une forte coopération contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic d'armes et pour la gestion des frontières.

Aux volets politique et économique auxquels les critères d'adhésion s'attachent, l'Union avait ajouté un volet 'bon voisinage et coopération régionale' dans le Processus de Stabilisation et d'Association (PSA) adopté en 1999 par le Conseil européen et agréé avec les Balkans occidentaux au Sommet de Thessalonique le 21 juin 2003. La coopération régionale a progressé, quoique faiblement en matière économique. En revanche, la réconciliation se fait attendre, alors même que les leaders des Balkans s'étaient engagés en ce sens au Sommet de Vienne le 27 août 2015^[13]. Les plaies de la Seconde Guerre mondiale et des guerres des années 90 sont en effet trop souvent rouvertes par la réhabilitation de criminels de guerre, le déni de crimes ou des invectives ultranationalistes. La rhétorique ethnique - qu'elle concerne le passé ou qu'elle attise les peurs de l'avenir - sert trop souvent à justifier le maintien au pouvoir ou à détourner l'attention face aux difficultés de celui-ci. La Croatie, nouvel Etat membre, pratique aussi de telles provocations et prend la Serbie en otage dans les négociations d'adhésion. Leurs deux présidents se sont donné deux ans en février 2018 pour résoudre leur litige frontalier. Mais sachant que la Croatie a déclaré ne pas vouloir respecter la décision du tribunal d'arbitrage du 29 juin 2017 dans un litige semblable avec la Slovaquie, on peut émettre des réserves sur cet engagement.

Aussi la Commission a-t-elle été très claire : « L'Union n'importera pas de disputes bilatérales ». Elles doivent être résolues, au besoin par arbitrage international, dont les décisions « seront appliquées et respectées avant l'adhésion et prises en compte dans les traités ». De plus, elle entend lier l'aide financière aux relations de bon voisinage, levier puissant pour garantir le respect des accords conclus. Les leçons de Chypre et du litige croato-slovaque ont été retenues ! Le Conseil

y a fait écho : « il convient de dépasser l'héritage du passé et de promouvoir la réconciliation, notamment par un climat de tolérance ». Et le Conseil européen a souligné l'exemplarité des accords conclus par la Macédoine avec la Bulgarie et la Grèce pour toute la région.

Cette fermeté est d'autant plus nécessaire que le dialogue Kosovo-Serbie marque le pas. Très peu d'accords agréés depuis 2011 ont été totalement mis en œuvre, privant les citoyens des progrès attendus et discréditant le processus ainsi que son facilitateur, l'Union. Face à sa déliquescence politique, au maintien de visas par l'Union et à sa crise économique, Pristina s'en prend à l'Union et à ses 5 Etats membres qui ne l'ont pas reconnu. Le conseiller pour le dialogue du Premier ministre Haradinaj, Avni Arifi, vient d'accuser l'Union de « servir les intérêts des Serbes et d'ignorer les demandes du Kosovo ». Alors même que majorité et opposition se disputent la responsabilité du dialogue et que le président continue à y représenter son pays sans en avoir le mandat ! Lequel prend en otage la Serbie, dont le succès du dialogue est une condition clé dans ses négociations d'adhésion.

De son côté, Belgrade freine la mise en œuvre de plusieurs accords arguant que l'Association des municipalités à majorité serbe, institution emblématique pour ces derniers, attend d'être créée depuis 3 ans par Pristina. Et elle mène une campagne active pour limiter la participation du Kosovo à des organisations ou événements internationaux, fussent-ils sportifs ou culturels. On est bien loin de l'esprit du dialogue ! Faute d'un engagement résolu et d'un suivi permanent de l'Union, le dialogue n'avancera guère et la stabilité régionale en sera fragilisée. Le Conseil du 26 juin a instamment demandé aux deux partenaires de mettre en œuvre les accords qu'ils ont conclus. Le soutien des dirigeants européens à Sofia à la 6e initiative pour 'soutenir la réconciliation et les relations de bon voisinage' est donc bienvenu. Il s'exercera notamment par un appui à la justice transitionnelle (lutte contre l'impunité) et par le renforcement des liens entre les sociétés civiles.

13. Dans le cadre du Processus de Berlin lancé par la Chancelière Merkel en août 2014. Processus qui s'est poursuivi annuellement par les sommets de Vienne en 2015, Paris en 2016, Trieste en 2017 et Londres en juillet 2018.

Economie : amplifier le 'processus de Berlin'

Dans sa communication de février, la Commission a également dressé un tableau sévère du volet économique : les Balkans occidentaux n'ont toujours pas des économies de marché viables et compétitives. C'est dire que les critères adoptés en 1993 à Copenhague[14] en vue du 5ème élargissement sont loin d'être remplis. C'est donc à des réformes structurelles profondes que la Commission appelle et que ce 'programme de convergence économique' va soutenir à travers les trois autres initiatives.

'Soutenir le développement socio-économique et mettre tout particulièrement l'accent sur la jeunesse', tel est l'objectif de la 3e initiative entérinée à Sofia : amélioration du cadre et des garanties d'investissements, soutien accru à l'éducation et doublement du programme Erasmus+, champ d'action élargi de l'Office régional de coopération pour la jeunesse (RYCO, agréé au Sommet de Paris le 4 juillet 2016), progrès dans la mise en œuvre de l'espace économique régional agréé au Sommet de Trieste le 12 juillet 2017.

'Accroître la connectivité', la 4e initiative, s'inscrit dans le droit fil de la première conférence du processus de Berlin en 2014, qui portait en priorité sur la connectivité des réseaux. Elle prévoit notamment le lancement de nouveaux projets de transport (dont 'l'autoroute de la paix Nis-Pristina'), la mise en œuvre du Traité instituant la Communauté des transports, le soutien à une stratégie ferroviaire, l'interconnexion gazière entre la Bulgarie et la Serbie, l'élargissement de l'Union de l'Energie aux Balkans occidentaux et l'achèvement du marché régional de l'électricité. Enfin, la 5e initiative vise à 'lancer une stratégie numérique', notamment par la baisse des tarifs d'itinérance.

Pour ce faire, des moyens financiers accrus sont nécessaires. Dans sa communication du 2 mai 2018 sur le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, la Commission a proposé de porter l'aide de pré-adhésion à 14,5 milliards €, contre 12 sur 2014-2020. Sachant que ce montant inclut la Turquie avec laquelle une partie des fonds seront gelés, c'est d'une enveloppe

financière substantielle que les Balkans vont bénéficier. Elle a aussi introduit en février l'idée d'une progression linéaire des financements jusqu'à l'adhésion, de même qu'après celle-ci, plutôt qu'un accroissement conséquent et brutal des fonds structurels qui ne peuvent alors être absorbés. Sage initiative qui trouve enfin sa place après avoir été évoquée depuis de longues années.

3. CRAINTES, DÉFIS ET DILEMMES DE NOUVELLES ADHÉSIONS

Le langage de vérité de la stratégie et le réengagement pragmatique de l'Union autour des 6 initiatives ont été unanimement salués par le Parlement européen, les Etats membres[15], la presse et surtout les organisations de la société civile. Pour Srdjan Majstorovic[16], c'est 'un message positif envers les citoyens, les investisseurs et les politiques'. De même évidemment que le 'soutien sans équivoque à la perspective européenne' des six pays, confirmé par la Déclaration de Sofia et par le Conseil du 26 juin. La référence à une possible adhésion de la Serbie et du Monténégro en 2025 a suscité incompréhension et oppositions.

Contrairement à la Turquie, l'ancrage européen des Balkans ne prête pas à discussion. C'est une enclave, une 'région enchâssée dans l'Union actuelle', pour reprendre les mots du président Macron, que la 'route des Balkans' a tragiquement illustrée. « Nos liens historiques, culturels et géographiques et les intérêts que nous partageons dans les domaines politique et économique et en matière de sécurité »[17] rendent ces pays naturellement éligibles à l'article 49 du Traité [18], position unanimement adoptée par l'Union et tous les Etats membres depuis 1999.

Les tentatives de déstabilisation et les pressions extérieures dont ils font l'objet rappellent d'ailleurs que le 'jeu' historique des grandes puissances rend cette région fragile, alors que sa sécurité est essentielle pour l'Union. Situation résumée ainsi par Jean-Claude Juncker au Parlement européen le 17 avril : « Si nous n'ouvrons pas une perspective européenne dans cette région compliquée et tragique, la guerre y

14. "Des institutions stables, garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection; une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union".

15. A l'exception de la Hongrie qui a regretté la volonté de renforcer le contrôle des réformes de l'Etat de droit.

16. Président du Centre de Politique européenne de Belgrade (EPC).

17. Déclaration de Sofia, point 1.

18. 'Tout Etat européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union'.

Balkans occidentaux-Union européenne : Entre cohésion interne et stabilité extérieure

recommencera comme dans les années 90 ». Quant à la Russie, ce n'est pas à l'adhésion à l'Union qu'elle s'oppose - qu'elle anticipe d'ailleurs en investissant dans des pays candidats - mais à l'élargissement de l'OTAN, comme vient de le rappeler son ministre des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov[19]. La présidente du Conseil de la Fédération de Russie, Valentina Matvienko, a été encore plus directe : « Nous sommes contre l'adhésion à l'OTAN de la Bosnie-Herzégovine et de la Macédoine »[20].

C'est un discours plus dangereux que porte le président Erdogan alors que la Turquie accroît ses investissements et son influence religieuse : « J'adresse nos salutations à toutes les victimes et à tous nos frères opprimés à Sarajevo, Skopje (...) et Mostar. Ces villes sont situées dans d'autres pays mais elles font partie de nos frontières spirituelles »[21]. Reçu à Sarajevo le 20 mai 2018 comme 'le Sultan dans ses anciennes possessions', Recep Tayyip Erdogan a redoré le blason du parti SDA du co-président Izetbegovic[22], contribuant ainsi un peu plus à la division de la Bosnie-Herzégovine.

Si leur 'perspective européenne' n'est pas mise en cause, les conditions pour intégrer l'Union font débat, et ce pour quatre raisons majeures tenant à leur situation intérieure et à leur histoire.

Tout d'abord, l'Etat de droit et l'ensemble des maux soulignés par la Commission et par le Conseil, ainsi que la lenteur de la traduction des engagements en actes, des lois à leur application, posent problème. Certains dirigeants européens ont d'ailleurs dit crûment leur fait à leurs homologues à Sofia dans des débats parfois houleux. Au point que le président Vucic en a parlé comme d'une 'bataille d'arguments'. Le Premier ministre Rama a évoqué une 'chose spéciale dans nos gènes connectée au crime organisé et que nous devons traiter'[23]. L'humour dont il est coutumier trahissait les vives critiques entendues de ses homologues.

C'est ensuite la crainte d'une contagion 'illibérale' alors que la pratique politique s'y apparente à bien des égards. 'Illibéralisme' que ne renie pas l'Eglise orthodoxe serbe si l'on en croit le Patriarche Irinej :

'Nos politiciens sacrifient tout au colon, acceptant la civilisation euro-américaine qui est pire que le communisme'[24]. Il est d'ailleurs révélateur que le Premier ministre Orban a regretté qu'une date ferme pour l'adhésion de la Serbie et du Monténégro n'ait pas été proposée !

La troisième raison, au-delà de l'héritage d'un passé douloureux, tient aux réticences à s'engager dans des consensus considérés comme signe de faiblesse par nature et privant les leaders de surenchère nationaliste. Ce handicap pèse lourdement sur le climat politique, sur le processus de réformes et sur la résolution des litiges bilatéraux. C'est pourquoi les accords de la Macédoine avec la Bulgarie et la Grèce sont si exemplaires.

En dernier lieu, le faible niveau de développement économique et l'ampleur des investissements nécessaires laissent craindre un lent rattrapage, d'autant plus que les six pays souffrent d'une baisse dramatique de leur population et d'une fuite des jeunes vers des Etats membres de l'Union.

Les réactions sur 'l'horizon 2025' ont donc été à la mesure de la surprise que cette date a causée, tant au Parlement européen que dans la grande majorité des Etats membres : 'date non crédible, conditionnalité stricte d'abord, ne pas accélérer le processus'. Le gouvernement allemand a été clair : « des adhésions automatiques à dates préfixées sont hors de question » alors que Manfred Weber, président du groupe PPE déclarait : « ce sont les critères qui dictent le calendrier et pas l'inverse ». La presse a été plus dure encore : 'négligence politique' pour Die Welt, Commission 'aveugle aux problèmes et naïve' pour Bild. Plusieurs médias ont d'ailleurs souligné la contradiction entre cette date et l'état des lieux, comme l'a fait le président du Mouvement européen du Monténégro, Momcilo Radulovic : « Jamais la Commission n'avait été aussi claire sur les liens entre le gouvernement et le crime organisé mais elle crée la confusion en parlant d'adhésion possible en 2025 ».

« 2025 n'est pas une date mais une simple perspective » ont martelé le Vice-président Timmermans et le commissaire Hahn pour désamorcer ce débat. De fait,

19. Interview à Beta News, 18 février 2018, à la veille d'une visite à Belgrade.

20. Lors d'une visite en Bosnie, le 25 avril 2018.

21. Discours à l'AKP à Sakarya, le 11 mars 2018.

22. Balkan Insight, 22 mai 2018.

23. Interview à Politico, 16 mai.

24. Phrase que le Patriarche aurait prononcée lors du synode en mai 2018, rapportée par Blic, 21 mai 2018.

la stratégie est fort prudente : « Moyennant une forte volonté politique, la mise en place des réformes réelles et résolues et le règlement de différends avec leurs voisins », la Serbie et le Monténégro « pourraient être potentiellement prêts à adhérer à l'horizon 2025 ». On ne saurait prendre plus de précautions ! Surtout que des 'réformes réelles' impliqueraient une assez longue période pour s'assurer de leur traduction dans les faits et sur le terrain, une période entre 'prêts à adhérer' et leur adhésion effective, par exemple ?

De la 'stabilocratie' à l'intégration

C'est là le point crucial, notamment à la lumière des adhésions bulgare et roumaine. Car ce qui n'est pas accompli avant l'adhésion est bien plus difficilement réalisé après. Si la conditionnalité est strictement respectée, alors les craintes sont minimales et 2025 restera une fiction. Si, en revanche, certains pays des Balkans devaient connaître une période d'instabilité menaçant la sécurité de l'Union, le risque serait grand d'une fuite en avant vers leur adhésion précipitée, à l'instar de l'adhésion hâtive de la Grèce[25]. Ils deviendraient dépendants de leur 'rente européenne' alors même qu'ils n'en respecteraient pas les critères, voire en dénigreraient les principes et les valeurs, comme la Hongrie et la Pologne. Il sera donc essentiel que l'Union ne se contente pas de ce que le professeur Florian Bieber appelle la 'stabilocratie', c'est-à-dire l'acceptation de régimes autoritaires en échange de la stabilité.

« Notre intérêt comme notre responsabilité et ce qui nous aidera à construire une véritable souveraineté européenne sur le plan géostratégique, c'est d'ancrer les Balkans occidentaux auprès de l'Union européenne, de le faire avec force et une clarté stratégique. Ceci ne peut pas se faire aux dépens de l'unité et de la cohérence (...) donc oui pour les soutenir, mais le faire avec des conditions claires (...). Si nous voulons une Union européenne plus forte et plus unie, il nous faut la moderniser ». Cette déclaration du président Macron lors de sa conférence de presse à Sofia résume bien les paramètres du débat engagé par les communications de la Commission, lors du Conseil du 26 juin.

Une fois de plus, les deux questions qui hantent les négociations d'adhésion depuis celles de la Grèce et surtout celles du 5ème élargissement, ont été au cœur des discussions. La première a trait au point d'équilibre optimum entre les progrès accomplis permettant de passer à l'étape suivante et l'insuffisance des avancées justifiant de maintenir la conditionnalité jusqu'à la prochaine étape ? Avec ses corollaires : risque-t-on de laisser croire que le processus est 'facile' ou, au contraire, d'entraîner un cercle vertueux de réformes, celles-ci étant récompensées par un progrès d'étape ? ou bien risque-t-on de décourager et de laisser croire que des considérations plus politiques se cachent derrière les critères et les conditions ? Lancinante 'question de la carotte et du bâton' à laquelle la réponse n'a pas toujours été très heureuse dans le passé.

Conditionnalité : le difficile équilibre entre la carotte et le bâton

C'est à cette question que les Etats membres devaient répondre au Conseil, pour l'ouverture ou non des négociations d'adhésion avec l'Albanie. La très grande majorité a fait valoir que la réforme de la justice, difficile et risquée - posée comme condition en 2014 - était fermement sur les rails, que le Premier ministre Rama s'était engagé dans des relations de bon voisinage, notamment avec la Serbie, et que faire ce geste donnerait aussi confiance aux minorités albanaises des Balkans. « Nous avons vu des progrès mais pas assez. Nous voulons voir des résultats » a expliqué le ministre néerlandais, Stef Blok. Le Danemark, la France et les Pays-Bas ont en effet estimé que des efforts supplémentaires devaient être accomplis dans la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption et dans le démantèlement des réseaux criminels. Et le Conseil les a finalement suivis pour envisager l'ouverture des négociations d'adhésion en juin 2019 sous réserve que les réformes soient poursuivies. C'est une conclusion positive pour l'Albanie, saluée comme telle par son Premier ministre.

Il en va différemment avec la Macédoine avec laquelle cette même question s'est posée au Conseil selon les termes suivants. Puisque c'est le veto de la Grèce qui a empêché d'ouvrir les négociations proposées depuis

25. Pierre Mirel : « La Grèce et l'Union : d'une adhésion hâtive à la rente européenne », *Diplomatie* n° 88, septembre 2017.

Balkans occidentaux-Union européenne : Entre cohésion interne et stabilité extérieure

2005, la résolution courageuse du litige sur le nom devrait donc être saluée par une décision positive, d'autant plus qu'elle contribuera à la stabilité régionale. La crédibilité même de l'Union est ici en jeu, alors que le report de la décision pourrait compromettre la ratification de l'accord. Enfin, s'il est vrai que certaines réformes ont été abandonnées sous la période Gruevski, le nouveau gouvernement a lancé un programme de rattrapage crédible. La France - et les Pays Bas dans une moindre mesure - ont insisté pour avoir la preuve de résultats concrets de ces réformes avant de passer à l'étape suivante. Et le Conseil, au terme d'un laborieux débat, a été contraint d'accepter, l'unanimité étant la règle en matière d'élargissement. L'accord a toutefois été salué et soutenu par une mention spéciale dans les conclusions du Conseil européen des 28-29 juin.

Comme pour l'Albanie, les négociations s'ouvriraient donc en juin 2019, sous réserve de progrès sur la réforme judiciaire, les actions engagées contre la corruption et le crime organisé, ainsi que la réforme des services de sécurité. Si tel est le cas, la première conférence inter-gouvernementale d'adhésion aurait lieu, pour les deux pays, avant la fin de 2019. Et la Commission est autorisée à lancer la préparation des négociations, c'est-à-dire à organiser l'examen analytique de *l'acquis communautaire*[26].

Si le report de l'ouverture des négociations avec l'Albanie se comprend, celui avec la Macédoine est une décision dure qui ignore la véritable révolution accomplie par Skopje, si rare dans les Balkans. Il est dommage que l'appel du Premier ministre Zaev pour une décision de 'motivation par l'Union qui est la force d'impulsion dans les Balkans', et celui de l'Allemagne, entre autres, n'aient pas été entendus. Or, le report de cette ouverture au lendemain des élections européennes ne va pas duper les forces hostiles à cette adhésion, si tel était le véritable motif.

4. RÉFORMER L'UNION AVANT QU'ELLE NE S'ÉLARGISSE

La seconde question qui se pose lors des élargissements a trait à la réforme préalable de l'Union. La position du président Macron à ce sujet est partagée par bien

des Etats membres. Et de nombreuses voix se sont élevées en ce sens au Parlement européen. C'est ce que la Commission a proposé dans la partie III de sa communication du 6 février 2018 : 'Préparer l'Union à accueillir de nouveaux membres', qu'elle inscrit dans son programme global de renforcement de l'Union d'ici à 2025. Outre les moyens financiers à dégager, ce sont les questions institutionnelles qui comptent et tout d'abord « il importe que l'Union soit plus forte et plus solide avant de pouvoir s'étoffer (...) par une extension du vote à la majorité qualifiée » et sur laquelle la Commission fera une communication fin 2018. Il est vrai que l'effet disruptif que l'accroissement du nombre d'Etats - de surcroît 'petits' - pourrait entraîner est à craindre. En effet, trop heureux d'avoir atteint leur objectif, l'adhésion, ils pourraient se montrer réticents à la poursuite de l'intégration européenne, voire adopter des positions qui mettraient à mal la cohésion interne et la solidarité déjà difficiles.

Ensuite, puisque « devenir membre de l'Union c'est accepter et promouvoir ses valeurs », la Commission vient de proposer « un mécanisme plus efficace pour faire face à une menace ou à une violation systémiques de ces valeurs », avec un lien avec les financements budgétaires[27]. Innovation majeure et déjà contestée par certains mais indispensable. D'autres « arrangements institutionnels » devront être envisagés. Autant de réformes qui seraient intégrées dans les traités d'adhésion.

Les réformes de l'Union et l'ouverture de négociations d'adhésion ne sont pas des processus exclusifs l'un de l'autre sachant que celles-ci n'aboutiront qu'après une longue période. A condition que l'Union reste déterminée à appliquer rigoureusement la conditionnalité qu'elle s'est donnée. Ce que la France devrait s'assurer durant les négociations, en liaison étroite avec les nombreux Etats membres qui partagent cette approche. Il est vrai que « cette réticence à l'élargissement est devenue dominante et quasi névrotique en France - au point d'entrer en contradiction avec nos intérêts stratégiques »[28]. La France est en effet l'Etat membre où la perception des élargissements précédents est la plus négative. Au-delà du souci salutaire de défendre la cohésion interne de l'Union et son fonctionnement avec des membres additionnels, la question cruciale de l'opinion publique se pose ici.

26. Aussi appelé screening, lequel consiste à expliquer la législation européenne et à recueillir du pays candidat l'information sur sa reprise de celui-ci et sur la façon dont il entend l'adopter entièrement, y compris les périodes transitoires qu'il pourrait vouloir demander.

27. Proposition de règlement sur 'la protection du budget de l'Union en cas de déficiences généralisées sur l'Etat de droit dans les Etats membres'. COM (2018) 324 final, 2 mai 2018.

28. Yves Bertoncini, Président du Mouvement européen-France, Le Huffpost, 17 mai 2018.

La clé de l'opinion publique

La Commission, juge et partie dans le processus, attend que les Etats membres expliquent et justifient. Qui mieux que ceux qui décident peuvent en effet le faire ? Ce que le Conseil du 26 juin a d'ailleurs souligné. La communication devra évidemment porter sur les raisons et mérites de ces adhésions. Ce mot 'adhésion' reflète d'ailleurs bien le désir et la libre volonté d'une nation de partager des éléments de sa souveraineté pour les mieux gérer avec les autres, plutôt qu'élargissement' qui semble traduire une décision du centre d'absorber sa périphérie. L'acceptation par l'opinion publique dépendra de cinq éléments.

Tout d'abord, de la capacité de l'Union à maîtriser et gérer les flux migratoires, la stabilité monétaire et les conséquences négatives de la mondialisation, y compris de la guerre commerciale engagée par les Etats-Unis. Ensuite, de la question de la Turquie. En effet, qui dit 'élargissement' pense Turquie et répond 'non'. L'opinion publique pourrait sans doute plus facilement accepter l'adhésion des pays des Balkans si un 'partenariat privilégié' avec la Turquie se substituait à son projet d'intégration dans l'Union[29]. Elle dépendra, en outre, de la transparence du processus de négociations, essentielle pour que les médias et les organisations de la société civile aient accès aux documents et contribuent au débat indispensable. Les Etats membres devraient donc accepter que les documents de négociations soient rendus publics[30].

Elle dépendra aussi de l'assurance que ces adhésions ne vont pas accroître des problèmes économiques que d'aucuns attribuent aux adhésions les plus récentes. Les risques sont évidemment bien moindres en raison de la taille des pays et de celle de leur économie : les six pays ne totalisent que 18 millions d'habitants et leur poids économique global n'est que de 85 milliards €[31]. De plus, leur décroissance démographique ne devrait pas exercer une pression sur le marché du travail. En toute hypothèse, les négociations d'adhésion devraient inclure des périodes transitoires prudentes là où des adhésions passées offrent des leçons utiles, ce que la Commission devrait intégrer dans les études d'impact sectorielles qu'elle a proposé de réaliser lorsque les chapitres afférents seront abordés.

Enfin, vient la question des frontières. Elle n'a jamais eu de réponse, tant il n'est pas dans la nature du projet européen d'en limiter la portée géographique. Pourtant, en ces temps troublés où l'Union doit démontrer sa valeur ajoutée et rassurer ses citoyens, elle doit définir ses limites. Comme l'écrit Thierry Chopin : « Ne pas prendre en compte la réalité de l'Union ni engager un débat conduisant à l'énonciation politique des limites de l'Union – même de manière temporaire – risque d'entraîner la prolongation d'un malaise latent à l'égard de l'Europe qui empêcherait la France d'y jouer pleinement son rôle »[32].

D'autant plus que les pays du partenariat oriental, avec le soutien de certains Etats membres, pressent l'Union de leur reconnaître aussi une 'perspective européenne'. Si l'ambiguïté est parfois constructive, elle peut aussi accroître les frustrations et susciter les désillusions, comme avec l'Ukraine. Un langage de vérité serait donc nécessaire : inclure à terme les Balkans dans l'Union pour des raisons géostratégiques et de sécurité, mais indiquer aux pays du Partenariat oriental qu'elle se limitera aux accords privilégiés déjà signés.

Des adhésions sous probation ?

La meilleure pré-adhésion n'éliminera pas, le moment venu, les craintes. La nécessité d'assurer qu'un ensemble aussi vaste et différencié que l'Union élargie garde sa cohésion et fonctionne efficacement tout en tenant compte de la complexité et de l'histoire de ces futurs adhérents devrait ouvrir une réflexion, sans tabou, d'autant que certains pays ont un horizon d'adhésion très lointain. Le Conseil a d'ailleurs rappelé que celles-ci se feront au mérite et non par groupe de pays. Michael Emerson vient de suggérer de créer un Espace économique européen étendu, incluant les Balkans[33]. Si cette option aurait un sens pour les pays trop éloignés a priori de l'adhésion, on voit mal toutefois comment l'Union pourrait revenir sur une promesse de 20 ans, jamais remise en cause par aucun Etat membre. D'autant plus que l'adhésion de la Serbie et de l'Albanie dans l'Union (après celle de la Croatie) est la condition de la stabilité régionale, quand bien même les autres Etats resteraient longtemps en retrait.

29. Voir Pierre Mirel: "Union européenne-Turquie: d'une adhésion illusoire à un 'Partenariat privilégié'. *Questions d'Europe* n° 437, 12 juin 2017.

30. A l'exception des données commerciales confidentielles dans certains chapitres, ce qui est très limité.

31. Soit l'équivalent du PNB de la Slovaquie et un huitième de celui des Pays Bas pour une population similaire.

32. Thierry Chopin, "Emmanuel Macron, la France et l'Europe. Le 'retour de la France en Europe' : à quelles conditions ?" *Questions d'Europe* n°473, 14 mai 2018 ; et « Quelles frontières pour l'Union européenne ? Les différentes échelles de l'Europe », In *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2018*, Editions Marie B – collection Lignes de repères, 2018.

33. Avec les pays de l'EEE, la Turquie et ceux qui ont signé un accord d'Association/de libre-échange complet et approfondi. « The strategic potential of the Emerging Wider European Economic Area ». CEPS n°2018/05, février 2018.

Balkans occidentaux-Union européenne : Entre cohésion interne et stabilité extérieure

Une autre option consisterait à introduire une flexibilité dans le temps sans remettre en cause le principe même de l'adhésion. Elle pourrait se faire en 3 étapes. Durant la première, les réformes seraient poursuivies et le programme de Sofia mis en œuvre ; un contrôle étroit et transparent sur l'effectivité des réformes (track record) serait assuré, avec pleine participation des organisations de la société civile; le lien entre réformes fondamentales et aide de pré-adhésion serait effectivement appliqué.

Dans une seconde étape, lorsqu'un Etat a pleinement rempli les conditions pour participer au marché unique et aux politiques adjacentes (transports, énergie) un traité d'adhésion est préparé. Il déclenche un accroissement des fonds d'aide budgétaire, la participation de plein droit aux Conseils « Affaires générales », ainsi qu'aux Conseils « Affaires étrangères » en tant qu'observateurs, à l'exception des points 'Balkans occidentaux'. Mais le traité contiendrait des clauses qui ne seraient remplies qu'à l'issue d'une troisième étape, une 'période probatoire d'adhésion' pour s'assurer du plein respect sur le terrain des engagements pris. A l'unanimité des Etats membres, le traité serait alors signé, ouvrant ainsi le plein bénéfice à tous les droits du nouvel Etat membre.

Si l'on accepte que leur adhésion soit « un investissement dans la paix, la sécurité et la stabilité de l'Europe »[34], alors cette approche, certes peu orthodoxe, aurait le mérite de prendre en compte l'état de l'Union et de son opinion publique et celui des Balkans occidentaux. En toute hypothèse, le succès de leur adhésion repose d'abord entre les mains de leurs leaders : « diriger par l'exemplarité ; expliquer les réformes et les faire ; régler les litiges bilatéraux et promouvoir la réconciliation ; garantir des médias libres et assurer la pleine participation de la société civile »[35].

34. Federica Mogherini au
Parlement européen, 17 avril
2018.

35. Srdjan Mastorovic,
conférence, European Policy
Center, Bruxelles 3 mai 2018.

Pierre Mirel

Directeur à la Commission européenne 2001-
2013 (DG Elargissement), Chargé d'enseignement
à Sciences Po Paris

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.