

Schuman Paper
n°834
11 mai 2026

Qu'attendent les Balkans de l'Union européenne ?

Besnik MUSTAJAJ

La question de savoir ce que les [Balkans occidentaux](#) attendent de l'Union européenne reçoit bien souvent deux réponses qui se font face sans se rencontrer[1]. Les Balkans occidentaux, ce sont la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro[2], le Kosovo, la Macédoine du Nord et l'Albanie, six États qui ont érigé l'intégration européenne au rang d'objectif national majeur et, de ce fait, se trouvent à des degrés d'avancement variables de ce but.

La première réponse vient des élites politiques au pouvoir. Celles-ci tentent de dépouiller les négociations pour l'intégration européenne de leur essence politique et morale, en les réduisant à un processus purement technique. En décembre 2023, le Premier ministre albanais Edi Rama a déclaré que l'Albanie serait prête à adhérer à l'Union européenne... en 2026. Le rapprochement serait réalisé rapidement grâce à la traduction du *corpus* juridique national et à sa comparaison avec la législation européenne par l'intermédiaire de l'intelligence artificielle. Il n'a fait nullement mention des réformes que le pays doit nécessairement entreprendre pour remplir les conditions d'admission dans la famille européenne. Le processus ne consisterait à ses yeux qu'en une traduction automatisée de lois, c'est-à-dire faire le travail sur le papier, ce qu'Edi Rama sait bien faire. Aucune voix ne s'est faite entendre à Bruxelles, pas même à travers la délégation de l'Union européenne à Tirana, pour rappeler que le véritable contenu du processus d'adhésion consiste en une transformation profonde de l'Albanie. En octobre 2024, les [négociations](#) ont commencé avec l'ouverture du premier cluster, celui des questions fondamentales, qui comprend les chapitres relatifs aux fondements de la démocratie et de l'État de droit. Les discours suaves qui ont agrémenté ce moment n'ont fait que renforcer l'impression qu'il ne restait réellement à l'Albanie qu'à traduire quelques lois.

Les dirigeants des Balkans, à quelques exceptions près, voudraient que « Bruxelles » – compris comme la Commission, le Conseil et le Parlement européen – évalue uniquement de façon technique et formelle, c'est-à-dire avec ce qui est présenté sur le papier, les progrès de leurs pays dans l'acheminement vers l'intégration européenne. Ces dirigeants sont passés maîtres dans l'art de rédiger et approuver des lois conformes aux normes européennes. Ainsi, au moment où son pays préparait une réforme fondamentale du système judiciaire, le Premier ministre albanais s'est adressé publiquement à l'ambassadeur des États-Unis : « *Écrivez la loi comme vous le souhaitez et nous l'approuverons au Parlement.* » Il ne faisait qu'exprimer une pratique courante au sein de son gouvernement, selon laquelle le droit écrit et le droit appliqué constituent, le plus souvent, deux réalités incompatibles l'une avec l'autre.

Mais en l'absence de réaction de la part de Bruxelles, ce genre de gouvernement se dote de la légitimité nécessaire pour poursuivre une coutume : celle de l'abus de pouvoir. Au cours de l'année 2024, cette attitude de l'Union européenne est devenue encore plus visible, ce qui signifie que l'état de la démocratie dans les pays des Balkans s'est d'autant détérioré.

L'opinion publique de ces pays donne une réponse toute autre à la question de savoir ce que les Balkans attendent de l'Union européenne. Considérant acquis que le processus d'élargissement reste ouvert, comme cela a été

[1] Cette étude a été publiée originellement dans le « [rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2025](#) », Editions Hémisphères, Paris, mai 2025

[2] Le Montenegro est le pays des Balkans le plus avancé dans les négociations d'adhésion. Le [Monténégro](#) a ouvert l'ensemble des 33 chapitres de négociation. En avril dernier a été validée la création d'un [groupe](#) chargé de préparer le traité d'adhésion du pays.

Qu'attendent les Balkans de l'Union européenne ?

reconfirmé lors du dernier [sommet](#), une large part de l'opinion publique balkanique attend que l'Union européenne supervise de manière stricte et ouverte la construction de la démocratie et de l'État de droit dans chacun de ces pays. Plus que le rythme des négociations, ce qui est primordial pour le présent et l'avenir de ces peuples, c'est d'ériger des fondements sains et solides de la démocratie et de l'État de droit. Ce fait doit être bien compris à Bruxelles. Dans cette partie de l'Europe, la démocratie et l'État de droit n'ont aucune tradition. Il s'agit donc de construire un système politique, juridique et institutionnel entièrement nouveau.

Suite à l'Histoire et à la faible maturité de la culture politique des sociétés balkaniques, l'opinion publique se sent impuissante à influencer de manière décisive les développements politiques du moment par des moyens démocratiques. De surcroît, dans certains de ces pays comme la [Serbie](#) et l'Albanie, et partiellement en [Bosnie-Herzégovine](#), en raison de l'autoritarisme croissant du Président Aleksandar Vučić, du Premier ministre Edi Rama et du Président Milorad Dodik[3] dans l'entité de la Republika Srpska (Bosnie-Herzégovine), qui contrôlent de plus en plus tous les pouvoirs, l'opinion publique a également perdu confiance dans le changement par le vote. Par exemple, les élections municipales se sont tenues en 2024 en Serbie. Selon l'opposition serbe, mais aussi selon les rapports des observateurs internationaux, les élections pour la mairie de Belgrade ont été marquées par de profondes irrégularités qui ont conduit au dévoiement des résultats. En conséquence, en décembre, de grandes manifestations ont éclaté, au premier rang desquelles les étudiants. Le président Vučić a accusé les « puissances occidentales » d'être derrière ces manifestations dans le but de le renverser afin de faire reconnaître l'indépendance du Kosovo par la Serbie. Pourtant, la vérité est qu'aucune « puissance occidentale » n'a dit un mot pour soutenir ces manifestations, laissant les étudiants et les citoyens de Belgrade seuls dans cette bataille, qui s'inscrit pourtant pleinement dans les valeurs des démocraties occidentales, où le vote libre du citoyen est une valeur fondamentale. Il s'agit d'un exemple symptomatique qui montre ce que

les peuples des Balkans attendent essentiellement, encore et toujours, de l'Union européenne... dont la réponse déçoit trop souvent leur attente.

Cet écart entre attentes et réponses, s'il se creuse, risque de conduire à un affaiblissement de l'aspiration pour l'intégration européenne dans la population. Ce serait de très mauvais augure pour l'avenir de ces peuples, mais ce serait également une mauvaise nouvelle pour l'Union européenne. En fait, cet affaiblissement de l'aspiration européenne a commencé à montrer ses premiers signes dans les six pays des Balkans. En Serbie, le soutien au processus de l'intégration n'a jamais été très élevé, mais il est maintenant tombé en dessous de 50%. Une diminution similaire est également visible en Albanie : jusqu'à récemment, le soutien avoisinait 100%, dorénavant il est plutôt de 80%. Cette baisse mérite une analyse particulière à Bruxelles. Une chose est sûre : il n'y a eu aucune réduction du soutien financier de l'Union européenne à chacun de ces pays. C'est le contraire : il y a eu une augmentation et, malgré une certaine impasse dans la négociation des chapitres de l'accord d'adhésion à l'Union européenne, la Serbie reste le plus grand bénéficiaire dans la région des fonds de pré-adhésion (IPA). Au cours des années 2023-2024, l'Albanie et les autres pays candidats des Balkans ont aussi connu une augmentation significative du soutien financier à travers ces fonds.

Pourquoi cette augmentation du soutien financier européen ne s'est-elle pas aussi traduite par une augmentation proportionnelle du soutien à la perspective européenne dans les sociétés de ces pays ? En fait, c'est le contraire qui s'est produit.

Officiellement, dans le cas de la Serbie, le blocage des négociations sur les chapitres en cours est lié au fait que « la politique étrangère de Belgrade vis-à-vis de la Russie après l'agression en Ukraine ne s'aligne pas avec celle de l'Union européenne ». Ce fait est vrai et bien connu de l'opinion publique serbe. Cela n'a ainsi pas d'impact substantiel sur la perception qu'ont les citoyens serbes de leur gouvernement. Le citoyen serbe s'attendait à ce que la poursuite des négociations soit conditionnée, tant à cause de

[3] Sinisa Karan lui a succédé en novembre 2025

l'autoritarisme du président Vučić que de la corruption endémique et des liens entre la politique et le crime organisé.

Les décisions prises en 2024 d'ouvrir les négociations sur les premiers chapitres avec l'Albanie ont été motivées, chose avouée à moitié par Bruxelles, par la nécessité de donner un gage d'optimisme dans les circonstances créées par l'agression russe en Ukraine. Les Albanais ont accueilli cette nouvelle comme un « cadeau diplomatique », ce qui contraste fortement avec l'alerte lancée récemment par le procureur anti-mafia italien Nicola Gratteri, selon lequel la mafia albanaise opère dans une « joint-venture » avec la 'ndrangheta, gagnant ainsi une position « démesurée » grâce à la corruption et aux connexions politiques puissantes dans le pays. De même, le Département d'État américain, dans son dernier rapport, écrit que l'Albanie est devenue un pays important pour le blanchiment d'argent lié au trafic de drogue. Ce sont des faits notoires et les Albanais attendent que le processus de négociation avec l'Union européenne serve surtout à changer cette réalité.

Que nous indique alors cet écart entre l'augmentation du soutien financier de l'Union européenne et la diminution du soutien pour l'idéal européen de la part de l'opinion publique de ces pays ?

La première explication serait que l'argent ne suffit pas pour acheter l'amour des peuples. On ne s'attend pas à ce que l'Union européenne vienne dans les Balkans comme une banque, mais comme la porteuse et la défenseuse suprême des valeurs d'une civilisation qui, trente-cinq ans auparavant, ont inspiré le slogan « *Nous voulons l'Albanie comme l'Europe* » scandé par les étudiants lors de la révolution qui a renversé la dictature d'Enver Hoxha.

Selon l'estimation de nombreuses institutions internationales, la Serbie et l'Albanie sont, dans la région, les pays où la corruption est la plus répandue. Des faits montrant l'implication de hauts fonctionnaires dans des affaires illicites sont publiés quasi quotidiennement par les médias. Selon un rapport de la Cour des Comptes albanaise, au cours

des quatre dernières années, plus d'un milliard € ont été gaspillés à cause de la corruption dans les appels d'offres de travaux publics. Le gouvernement albanais n'a prêté aucune attention à ce rapport, bien qu'il émane d'une institution publique chargée de cette mission de contrôle par la Constitution. Selon la loi, les faits constatés par la Cour des Comptes obligent automatiquement le Procureur de la République à initier une action publique aux fins d'approfondir les enquêtes sur ces faits et de traduire devant la justice les responsables. Cela non plus ne s'est pas produit.

Ceci n'est qu'un exemple pour comprendre pourquoi les sociétés en Serbie et en Albanie, mais aussi dans d'autres pays des Balkans, ont perdu l'espoir de gagner seules la lutte contre la corruption. Ces sociétés attendent de l'Union européenne non seulement qu'elle les soutienne fermement, mais qu'elle conduise, d'une manière ou d'une autre, ce combat. La corruption et les liens souterrains des personnes au pouvoir avec le crime organisé rendent impossible la création d'institutions fortes, sans lesquelles il n'y a ni démocratie ni État de droit.

De nombreux autres exemples peuvent être cités où la Commission européenne devrait être vue comme une gardienne vigilante des valeurs et des règles éthiques. Ainsi, en octobre 2024, la présidente de la Commission s'est rendue à Tirana. Au-delà des éloges euphoriques adressés au Premier ministre, les Albanais s'attendaient à ce qu'elle dise un mot sur le fait que, depuis deux ans, les fonds de l'Instrument de Pré-adhésion pour le Développement Rural (IPARD) pour l'agriculture ont été suspendus pour une durée indéterminée en raison d'abus financiers dont ils ont fait l'objet, ce qui est confirmé par l'Office Européen de Lutte Antifraude (OLAF). C'est une preuve que la corruption est en train de dévorer les fonds européens destinés à soutenir la modernisation de l'économie albanaise pendant son cheminement vers l'Union. Un tel fait, qui n'est pas confidentiel, aurait dû être mentionné par Ursula von der Leyen comme un exemple de pratiques que la Commission européenne ne peut pas cautionner. Cet acte aurait été vu comme un signe de transparence indiquant de quel côté se trouve l'Union européenne dans la lutte pour déraciner la corruption.

Qu'attendent les Balkans de l'Union européenne ?

C'est précisément parce que le processus de négociation est long et s'étend sur de nombreuses années que les échanges entre les institutions européennes et les institutions nationales de chacun des pays des Balkans doivent être absolument transparents afin d'inspirer l'opinion publique de ces pays et lui donner confiance dans les valeurs sur lesquelles est bâtie l'Europe unie. L'opinion publique des Balkans attend donc un changement radical dans la méthode de communication de l'Union européenne.

Une communication transparente de l'Union européenne sur les développements concrets dans chacun des six pays des Balkans contribuerait grandement à l'éducation des opinions publiques à la culture démocratique, comme elle aiderait la société à se libérer des frustrations créées par le sentiment d'impuissance face aux abus de pouvoir de ses dirigeants nationaux. Par ailleurs, c'est un signe de respect et de confiance envers ces sociétés de les aider à acquérir un sentiment positif ; elles bénéficient non seulement des fonds européens, mais elles partagent des valeurs.

Il faut dire qu'au cours de ces trois décennies et demie, aucun travail substantiel n'a été réalisé pour présenter l'intégration européenne comme un processus dans lequel les pays des Balkans non seulement reçoivent, mais donnent également. C'est le moyen le plus sûr de faire de l'opinion publique un allié solide des processus d'intégration. Sinon, ces processus se transforment en accords bureaucratiques entre les gouvernements et la Commission européenne, perdant ainsi la capacité de faire de l'union en Europe une idéale source d'inspiration. Les peuples des Balkans sont désormais dépourvus d'un grand idéal. L'Histoire ne leur a pas appris à vivre dans un tel état de vide. Cela fait partie de leur identité, dont Bruxelles doit tenir compte. Le besoin d'un idéal a toujours fragilisé ces peuples, les exposant souvent au danger d'être manipulés par les démagogues. C'est précisément à cause de cette manipulation, non seulement autrefois, mais aussi dans un passé récent, qu'ils se sont lancés aveuglément dans de tragiques aventures nationalistes.

Besnik Mustafaj

Ecrivain, ancien diplomate, membre du comité scientifique de la Fondation.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026

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.