

Balkans L'UE face au dilemme de l'élargissement

Les dirigeants européens divergent sur l'opportunité de relancer le processus d'adhésion des pays de la région, alors que Serbie, Monténégro, Macédoine, Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo affrontent de multiples crises

CECILE DUCOURTIEUX
ET JEAN-PIERRE STROOBANTS
BRUXELLES - bureau européen

Morne ambiance. A Strasbourg, mardi 6 février, la salle de presse du Parlement européen est aux trois quarts vide, tandis qu'à Bruxelles, dans celle de la Commission, connectée en visioconférence, l'assistance est encore plus clairsemée. Federica Mogherini, la haute représentante de l'Union européenne (UE) pour les affaires étrangères, présente sa « Stratégie pour les Balkans occidentaux » sur laquelle la Commission a tenté de maintenir un peu de suspense, même si une bonne partie des documents a déjà été éventée.

M^{me} Mogherini évoque une perspective « potentielle » d'adhésions en 2025, surtout pour la Serbie et le Monténégro, déjà officiellement candidats. Quatre autres pays (l'Albanie, le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine) sont concernés mais, pour eux, la perspective est plus éloignée encore. Six « projets de coopération » sont aussi à l'ordre du jour, pour le renforcement de l'Etat de droit, l'aide à la construction de réseaux de transport et de communication, l'énergie, etc.

Le tout est assorti d'un appel aux réformes et à la réconciliation avec une aide de 500 millions d'euros pour la période 2018-2020. L'intégration de ces Etats, faiblement développés au plan économique, à la démographie déclinante et en proie à une corruption galopante, serait une « nécessité continentale », à en croire Jean-Claude Juncker, le président de la Commission, qui la laissera en héritage à son successeur, son mandat s'achevant à la fin de 2019.

Mais l'accueil est réservé : les grandes capitales ont d'autres soucis et, en réalité, per-

sonne ne juge réaliste la date de 2025. Tous les pays des Balkans occidentaux sont en fait censés mener d'indispensables réformes pour assurer la stabilité politique, assainir la justice et la fonction publique, éradiquer la corruption, faire respecter les normes et valeurs européennes, etc. « Vaste programme, non ? », sourit un spécialiste du dossier, cachant mal son scepticisme.

Même si la Serbie, la plus avancée, travaille depuis une dizaine d'années à intégrer l'acquis communautaire, son chemin vers une démocratie répondant aux standards occidentaux sera long. En outre, comment envisager une candidature du Kosovo, dès lors que cinq pays de l'UE (dont la Grèce et l'Espagne) refusent de le reconnaître comme un Etat indépendant ? Et quid de la Macédoine, à laquelle la Grèce conteste encore avec véhémence le droit de porter ce nom ? Le développement d'une rhétorique nationaliste, les tensions ethniques ou l'expansion des trafics maintiennent Bruxelles en alerte.

Nombre de dirigeants européens redoutent que la simple mention d'un nouvel élargissement apporte de l'eau au moulin des populistes et des eurosceptiques lors de la campagne pour les élections européennes, au printemps 2019. « Aucun gouvernement ne veut faire un pas dans cette direction, sinon il lui faudra expliquer à son opinion que l'on risque d'assister à un nouvel afflux de travailleurs, comme ce fut le cas avec les autres élargissements », relève Enrico Letta, ancien premier ministre italien et professeur à Sciences Po Paris.

Quand Emmanuel Macron a paru défendre la nécessité d'une intégration, Laurent Wauquiez, le président de LR, a immédiatement exploité ce filon, agitant le spectre d'un élargissement rapide. Le président Macron avait en fait indiqué, dans son discours de la Sorbonne, le 26 septembre 2017, qu'il fallait sans doute dire oui à l'ouverture, mais seulement

si les pays concernés respectaient pleinement « l'acquis et les exigences démocratiques ». Même tonalité en Allemagne, où conservateurs (CDU) et sociaux-démocrates (SPD) reconnaissent, sans donner la moindre date, « une perspective d'adhésion à tous les Etats des Balkans occidentaux » : « Nous surveillerons tout particulièrement l'évolution de la démocratie et de l'Etat de droit » dans ces pays, indique l'accord de grande coalition scellé, le 7 février, entre la CDU et le SPD.

BOULEVERSEMENT

A Bruxelles, les fonctionnaires chargés de la politique d'élargissement n'ignorent rien de ces réticences. Depuis l'adhésion de la Croatie, le 1^{er} juillet 2013, cette politique n'a plus le vent en poupe. Avec la crise financière qui menaçait l'existence de l'euro, la Commission a affronté d'autres urgences et les institutions évoquent désormais une « fatigue de l'élargissement ».

Depuis 1951 et la naissance de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) avec six pays fondateurs – France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Belgique et Pays-Bas –, l'expansion progressive de l'Union a en fait été dictée par des considérations politiques et géopolitiques. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ont rejoint le club en 1973, la Grèce en 1981 – « On ne fait pas attendre Platon », déclarait Valéry Giscard d'Estaing –, l'Espagne et le Portugal en 1986.

Après l'effondrement de l'URSS, c'est le cinquième élargissement, le plus massif, avec l'entrée de dix pays d'un seul coup : Pologne, République tchèque, Hongrie, Etats baltes, etc. « Dépêchez-vous de nous accueillir avant que l'ours russe ne se réveille », disait le président polonais Lech Walesa à ses visiteurs occidentaux au début des années 1990. Cette vague d'adhésions, survenue en 2004, a provoqué un bouleversement dont les décideurs n'ont pas mesuré toutes les conséquences, à

commencer par le déplacement du centre de gravité de l'Union vers l'est, principalement à l'avantage de Berlin.

Pierre Mirel fut au cœur des négociations d'adhésion en tant que responsable de la direction générale Elargissement de la Commission, au début des années 2000. « *La France s'inquiétait pour la politique agricole commune, explique ce grand témoin, car la Pologne et la Hongrie disposaient de terres parmi les plus fertiles d'Europe. Les Espagnols craignaient de voir fondre leurs fonds "post-adhésion". Les Allemands, eux, étaient confiants : ils avaient commencé à investir dans ces pays dès les années 1980 et voyaient le moyen d'y renforcer leur chaîne de production.* » « *Mais à l'époque, poursuit M. Mirel, une forme d'angélisme prévalait et l'on croyait à la "fin de l'histoire". Du côté des pays de l'Est, il y avait un consensus politique et social très fort pour rejoindre l'UE et "retourner dans la famille".* »

Si personne ne conteste la nécessité de cette intégration, beaucoup d'experts critiquent aujourd'hui la manière dont elle a été menée. « *La Commission s'est aveuglée. Faire fonctionner la machine avec 15 Etats au développement économique comparable, puis passer à 28 [désormais], cela n'a rien à voir. On s'est mis à travailler en 24 langues, on a changé de monde* », raconte un autre témoin de l'époque, qui entend rester anonyme.

Les Français font partie de ceux qui dénoncent le plus les lourdeurs de la gouvernance à Bruxelles. M. Macron réclame une réduction du collège européen à 15 commissaires, mais en réalité, aucune capitale n'entend « lâcher » son mandataire. Impossible, pourtant, d'imaginer une Commission à 33 commissaires si les six pays des Balkans sont finalement intégrés un jour...

Depuis l'élargissement de 2004, les divergences persistantes entre les pays membres ont, en outre, entraîné le ressentiment des opinions à l'ouest avec, comme cible des critiques les plus virulentes, en France notamment, la directive sur les travailleurs détachés. Celle-ci favoriserait, vue de Paris, une forme de « dumping social » au profit des salariés venus de l'est.

La crise migratoire a, elle, creusé un fossé entre pays membres, dévoilant des approches totalement différentes de l'UE et de ses finalités. A l'est, on la voit comme un grand marché commun ; à l'ouest, davantage comme une communauté de destin. Les libertés prises par rapport à l'Etat de droit en Pologne et les dérives du Hongrois Viktor Orban, chantre de l'illibéralisme, entraînent une véritable crise existentielle au sein du bloc communautaire.

L'Union, qui n'avait pas prévu de tels cas de figure, est mal armée, avec un article 7 des traités activable en cas de violation grave de l'Etat de droit, mais presque impossible à utiliser : pour aboutir à l'exclusion du pays violant l'Etat de droit, le Conseil – qui regroupe les Etats membres – doit se prononcer à l'unanimité. D'où ce débat qui monte, attisé par Paris et Berlin, de conditionner le versement des fonds européens au respect de l'Etat de droit et au respect des normes sociales de l'Union.

« *On n'aurait pas dû accueillir tous ces pays*

en même temps, mais progressivement, en n'intégrant que ceux qui étaient vraiment prêts, estime rétrospectivement M. Letta. Et il aurait fallu être beaucoup plus clair avec les Hongrois et les Polonais, en insistant sur le fait que l'UE n'est pas le supermarché de la solidarité. On paye l'alliance nouée à ce moment-là entre les Allemands et les Britanniques, qui souhaitaient un élargissement à tout prix. Les Allemands pour renforcer leurs intérêts dans une zone proche, les Britanniques parce qu'ils paraient sur l'élargissement pour affaiblir le cœur fédéraliste de l'Union. »

« MAUVAISE CONSCIENCE »

Les critiques sont bien plus vives encore à l'égard de l'élargissement survenu en 2007, avec l'entrée de la Bulgarie et de Roumanie. Une décision manifestement adoptée sans prise en compte du niveau réel de développement de ces pays. La France défendait la candidature de Bucarest, espérant compenser un peu l'influence grandissante de l'Allemagne en Europe centrale. Et on voulait remercier les deux capitales d'avoir accepté le survol de leur territoire par les avions de l'OTAN durant les guerres en ex-Yougoslavie.

L'entrée des deux pays a toutefois été assortie d'une condition : un mécanisme de « *monitoring* » avec, à la clé, des « *rappports de progrès* » annuels. Celui portant sur la Bulgarie, début 2017, restait pessimiste, constatant que « *la lutte contre la corruption est le secteur où le pays a réalisé le moins de progrès depuis dix ans* »... Bulgares et Roumains ne sont, en tout cas, toujours pas membres de la zone sans passeport de Schengen.

Aux Balkans occidentaux, Bruxelles a fait miroiter la perspective de l'adhésion dès 1999, juste au sortir de la guerre du Kosovo. « *Cela faisait sens, autant du point de vue géographique qu'historique. En 1989, en termes de développement économique, la Yougoslavie était bien moins éloignée de l'UE que l'Europe centrale. Et l'Union avait mauvaise conscience d'être restée aussi passive pendant la guerre* », souligne M. Mirel.

Mais, contrairement à l'est de l'Europe, qui s'est réformé à marche forcée, les Balkans végètent. « *La perspective européenne n'offre pas le droit de ne rien changer, et nous le disons aux intéressés* », affirme un expert impliqué dans ces négociations. « *On a fait semblant de les intégrer, ils ont fait semblant de se réformer* », regrette M. Mirel. Le seul pays qui soit parvenu jusqu'ici à franchir toutes les étapes de la course d'obstacles à l'adhésion est la Croatie. Sans doute parce que la leçon des précédents élargissements a été en partie tirée. Les Etats membres, qui contrôlent toutes les étapes du processus, y regardent désormais à deux fois avant de donner leur feu vert à chaque ouverture de « chapitre » (les pans de l'acquis communautaire à adopter). A Paris, on juge désormais inacceptable d'abaisser les critères d'adhésion au nom d'un quelconque impératif géostratégique.

« *Fatigue* » de l'élargissement ou pas, la Commission est, en tout cas, dans une impasse. Elle ne peut revenir sur la promesse faite aux Balkans, craignant de les déstabiliser un peu plus. « *Une zone aux limites de l'Union qui serait économiquement faible, mal stabilisée, en proie aux trafics, à la corruption et aux natio-*

nalismes aurait un coût », souligne le professeur Jean-Michel De Waele, spécialiste des pays de l'Est à l'Université libre de Bruxelles.

Et la Turquie, qui a visiblement peu apprécié les promesses réitérées, même mollement, aux Balkans ? Elle est candidate à l'adhésion depuis 1987 et négocie formellement depuis 2005. Son arrivée dans l'UE n'est toutefois plus du tout à l'ordre du jour, surtout depuis que le président Recep Tayyip Erdogan a imposé un virage répressif et autoritaire à son régime. De plus en plus de pays membres considèrent qu'il vaut mieux en finir et proposer à Ankara, à l'instar de M. Macron, une « *coopération* » ou un « *partenariat* » plutôt qu'une perspective d'adhésion.

Les Européens voudraient aussi limiter l'influence grandissante de la Russie dans la région, où elle répand une propagande nationaliste et antieuropéenne. Bruxelles voit un enjeu « *civilisationnel* » dans l'intégration de pays à majorité musulmane, comme le Kosovo ou la Bosnie, et se préoccupe du rôle croissant de la Turquie, voire de l'Arabie saoudite et des pays du Golfe dans la région. Ces derniers tentent d'instiller une vision radicale de l'islam dans les sociétés balkaniques, d'où sont d'ailleurs partis de nombreux djihadistes pour rejoindre les zones de combat en Syrie et en Irak.

« *L'Europe peut être stable, en sécurité et développée si les Balkans occidentaux sont stables, en sécurité et développés* », estime la ministre bulgare des affaires étrangères, Ekaterina Zaharieva, soulignant implicitement le dilemme de Bruxelles. Le premier ministre albanais, Edi Rama, jugeait, il y a quelques semaines, que « *si la perspective [d'une adhésion] s'éteint ou devient une illusion, les choses pourraient mal tourner* ».

La Commission européenne se condamne donc au double discours : elle affirme que l'élargissement est impossible à court terme, mais souhaitable en fin de compte. « *Le président de la Commission jugeait sans doute nécessaire de donner un signal à cette région qui semble disparaître de l'actualité européenne. Il fallait bien que quelqu'un se charge de ce sale boulot* », analyse le professeur De Waele. Pour éviter, entre autres, de répéter ce que l'on a fait avec la Turquie, devenue antieuropéenne à force d'avoir été baladée. Le sentiment eurosceptique monte, en tout cas, dangereusement dans plusieurs pays balkaniques et les hésitations des membres de l'UE pourraient entraîner « *des situations rapidement ingérables pour les leaders locaux, qui entendent évidemment que leur pays puisse y adhérer* », ajoute le politologue.

L'hypothétique élargissement de l'UE aux Balkans relance, quoi qu'il en soit, le débat sur l'Europe à plusieurs vitesses. « *Si on continue avec cette idée d'une adhésion unique et totale, nos opinions n'en voudront plus et on sera finalement obligé de rejeter ces pays, ce qui serait une grave erreur géostratégique* », estime Enrico Letta. Comme François Hollande avant lui, Emmanuel Macron a aussi défendu ce point de vue. Les Allemands sont, eux, plus réservés.

La question reviendra sur la table le 17 mai, à Sofia (Bulgarie), à l'occasion d'un sommet des chefs d'Etat consacré aux Balkans. L'occasion, peut-être, de sortir une fois pour toutes des faux-semblants. ■

Six pays encore loin de remplir les critères d'adhésion

Les pays des Balkans ne faisant pas encore partie de l'Union européenne (UE) représentent une population d'un peu moins de 18 millions d'habitants, équivalente à celle des Pays-Bas ou de la Roumanie, mais répartie entre six Etats. Cinq d'entre eux faisaient partie de la Yougoslavie avant les guerres des années 1990. Si la région s'est désormais largement stabilisée, les différentes communautés entretiennent toujours des relations tendues. La corruption et l'Etat de droit constituent des problèmes récurrents, même si l'avancement des négociations d'adhésion diverge considérablement d'un pays à l'autre.

Les plus avancés

Monténégro Pays le plus riche de la région, le Monténégro fait figure de premier de la classe dans les Balkans occidentaux. Candidat à l'adhésion depuis 2010, ce pays de 600 000 habitants, indépendant depuis 2006, a ouvert trente chapitres de négociation

avec l'UE sur les trente-cinq que compte la feuille de route de l'adhésion. Le non-respect de l'Etat de droit, la corruption et le crime organisé restent les principaux points noirs de la candidature monténégrine. L'adhésion de Podgorica à l'OTAN, entérinée en 2016, a aussi montré combien le thème de « l'intégration euro-atlantique » reste sensible à l'intérieur même du Monténégro, où des manifestations contre l'Alliance atlantique ont régulièrement lieu. Le poids économique de la Russie a sensiblement dimi-

nué dans le pays ces dernières années, mais Moscou y conserve de nombreux partisans.

Serbie Avec douze chapitres ouverts sur trente-cinq, la Serbie, candidate depuis 2012, avance rapidement. Mais la Commission européenne rappelait en février que l'objectif affiché de 2025 restait « *extrêmement ambitieux* ». Les progrès de Belgrade doivent beaucoup à Aleksandar Vucic, au pouvoir depuis 2014 comme premier ministre, puis président. Cet ancien dirigeant ultranationa-

liste a fait de l'adhésion à l'UE sa priorité. Mais la mainmise du président Vucic sur son pays pourrait paradoxalement devenir un point faible, Bruxelles ne goûtant guère le contrôle serré que le président exerce sur les médias et la vie politique. Par ailleurs, M. Vucic continue d'entretenir une certaine ambiguïté, vantant à sa population uniquement les avantages économiques d'une adhésion, tout en rappelant régulièrement l'amitié « *indéfectible* » qui lie son pays à la Russie. Reste également le dossier du Kosovo : avant d'espérer une adhésion, Belgrade devra normaliser ses relations avec son ancienne province, si ce n'est reconnaître son indépendance.

Le ventre mou

Macédoine Le pays s'est vu accorder le statut de candidat à l'adhésion dès 2005, mais il a, depuis, fait du surplace. La Grèce, qui dénie à Skopje le droit d'utiliser le nom « Macédoine », est en partie responsable de ce retard.

Pour le reste, les dix années de règne des nationalistes du VMRO-DPMNE se sont aussi accompagnées d'une dégradation de l'Etat de droit, régulièrement soulignée par l'UE. La transition politique de 2017 ainsi que le climat positif des dernières négociations avec Athènes offrent de nouvelles perspectives.

Albanie Le pays a déposé sa candidature en 2009 et a vu son statut de pays-candidat reconnu en 2014. Depuis, sa candidature avance lentement, même si la Commission européenne pourrait prochainement recommander l'ouverture des négociations. Le principal problème de l'Albanie reste la lutte contre la corruption et le crime organisé, deux maux endémiques qui profitent de la florissante culture du cannabis. Sous la pression de l'UE, une réforme de la justice a été adoptée en 2016, mais sa mise en œuvre patine. Le comité chargé d'examiner le profil et la carrière des huit cents magistrats du pays a commencé ses travaux seulement en janvier. Il est censé pouvoir démettre de ses fonctions n'importe quel juge ou procureur soupçonné de corruption.

A la traîne

Bosnie-Herzégovine Le pays a beau avoir déposé sa candidature à l'UE en février 2016, celle-ci est à l'arrêt. En cause, l'instabilité chronique de cet Etat de 3,5 millions d'habitants où les trois communautés (Bosniaques, Serbes et Croates) cohabitent toujours difficilement. Les accords

de paix de Dayton, signés en 1995, ont créé des institutions dysfonctionnelles pour pouvoir représenter chaque communauté à la tête de l'Etat. Chaque décision nécessite d'interminables négociations, à l'image du questionnaire que la Bosnie est censée renvoyer pour obtenir le statut de pays-candidat. Ce document de 20 000 pages est bloqué par les Serbes, car il fait état d'une traduction « *en bosnien* », alors que ceux-ci préféreraient l'expression « *dans la langue des Bosniaques* ». A cela s'ajoutent des divergences sur la méthode du recensement de chaque ethnie.

Kosovo Plus jeune Etat des Balkans, le Kosovo est aussi le plus éloigné d'une adhésion. Le pays n'a toujours pas formellement déposé sa candidature et les 1,8 million de Kosovars sont les derniers citoyens de la région à ne pas pouvoir voyager dans l'espace Schengen sans visa. Même s'il utilise déjà l'euro, l'Etat kosovar est encore très loin d'assurer un fonctionnement conforme aux standards européens. Sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire n'est même pas encore totalement assurée, faute d'accords avec la Serbie sur le fonctionnement des municipalités à majorité serbe du nord du pays. La corruption est endémique et le système judiciaire toujours largement inefficace. Le Kosovo pâtit en plus de n'avoir pas été reconnu par la totalité des membres de l'UE, bien qu'il ait proclamé son indépendance depuis dix ans.

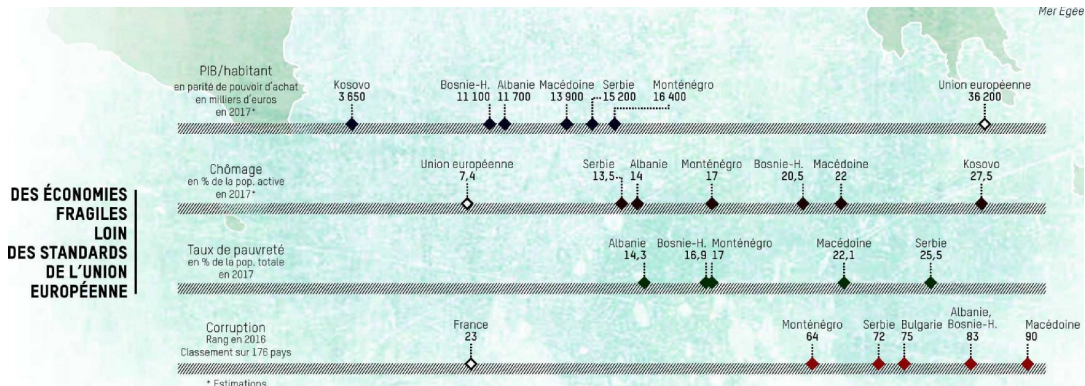
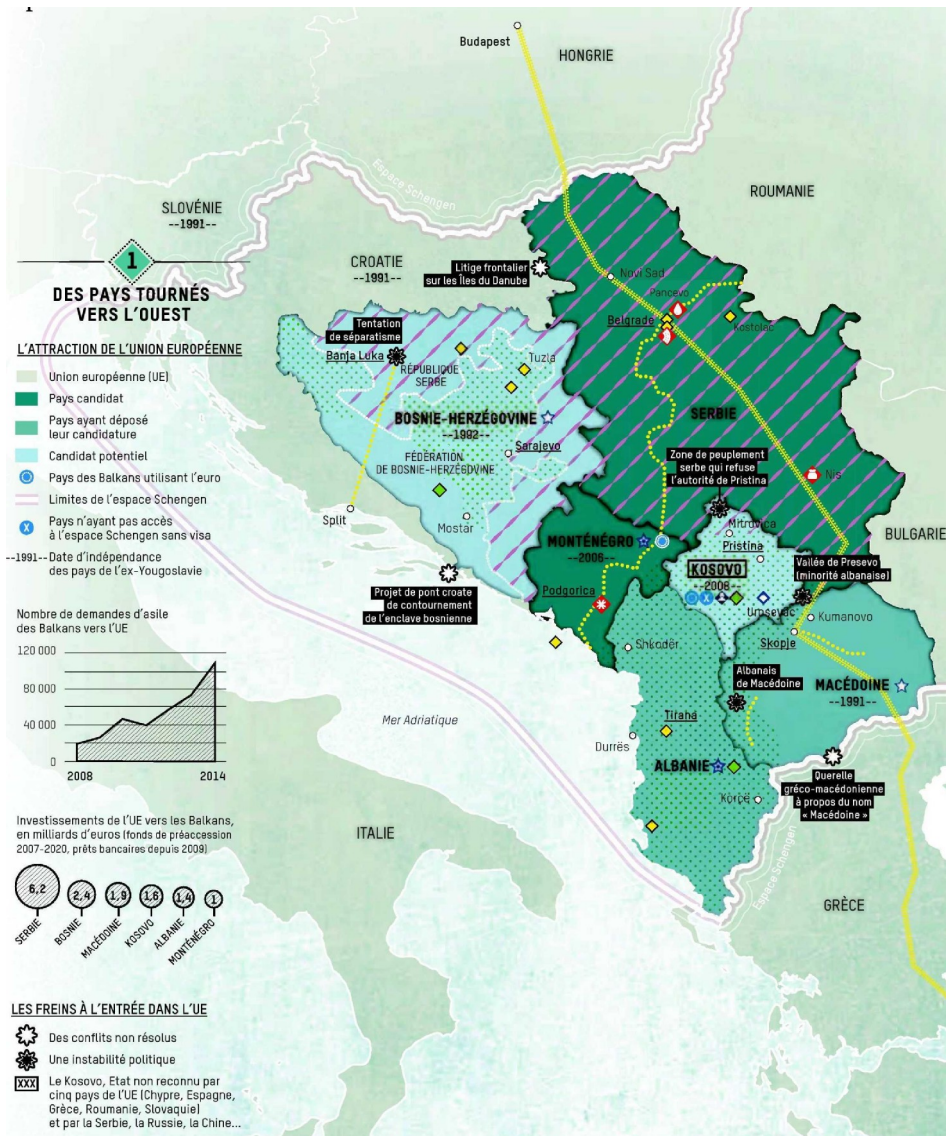
BENOÎT VITKINE

ET JEAN-BAPTISTE CHASTAND



Les Balkans, quel avenir dans l'Europe ?

La région, convoitée par la Russie, la Turquie, l'OTAN ou encore la Chine, conserve une économie fragile. Et le chemin sera long vers une démocratie répondant aux standards occidentaux



2

DES INFLUENCES LIÉES À LA RÉPARTITION ETHNIQUE



LA RUSSIE DANS LES ZONES DE PEUPEMENT SERBE

-  Zone de peuplement serbe (chrétienne orthodoxe)
-  Implantation des médias RT (anciennement Russia Today) et Sputnik, à partir de 2015
-  Implication supposée dans la tentative de coup d'Etat de 2017 au Monténégro pour contrer son intégration à l'OTAN
-  Base humanitaire
-  Raffinerie

Taux de dépendance au gaz russe (2015)





LA TURQUIE ET LES PAYS DU GOLFE DANS LES ZONES DE PEUPEMENT MUSULMAN

-  Zone de peuplement musulman (population majoritairement albanaise et bosniaque)
-  Construction de mosquées, hôtels et investissement financier





3

UNE POSITION GÉOGRAPHIQUE CONVOITÉE

POUR LA CHINE : UNE VOIE VERS L'UE

-  Infrastructures (aéroport, autoroute, énergie, marine...)
-  « Nouvelle route de la soie » : ligne de train Athènes-Budapest

POUR L'OTAN : UNE PERCÉE VERS L'EST

-  Pays appartenant à l'OTAN
-  Pays candidat à l'adhésion
-  Troupes déployées au Kosovo
-  Base de l'OTAN

CARTOGRAPHIE

MATHILDE COSTIL ET SYLVIE GITTUS-POURRIAS

SOURCES

Banque mondiale ; World Oil and Gas Review 2016, ENI ; Transparency International, Union européenne ; *Le Monde* ; Pascal Orcier, Géoconfluence ; European Asylum Support Office ; Banque européenne pour la reconstruction et le développement ; European Union Institute for Security Studies.

50 KM

Athènes
(port du Pirée,
pavillon chinois)

Mer Egée