

Question d'Europe  
n°529  
30 septembre 2019

# Union européenne-Balkans occidentaux : pour un cadre de négociations d'adhésion rénové

Pierre MIREL

Alors que le sommet de Thessalonique avait ouvert en 2003 la perspective européenne aux Balkans occidentaux, l'agenda promu a été peu rempli jusqu'alors. Ces pays connaissent un recul démocratique inquiétant dans une situation démographique et économique sérieuse qui fait le jeu de puissances ré-émergentes. Le réengagement de l'Union européenne par le Processus de Berlin et les six Initiatives phare de la Commission, entérinées en 2018, est positif mais se révèle insuffisant. Les clivages demeurent puissants et la réconciliation recule. Face à la stabilité fragile de ces pays, courtisés par des tiers, le moment est donc venu d'une nouvelle approche. Un réengagement économique et politique, incluant l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, mais dans un cadre rénové, est indispensable dans l'intérêt même de la sécurité de l'Europe.

## UN RECU DÉMOCRATIQUE INQUIÉTANT...

« Il n'y a pas d'avenir pour mes enfants dans ce pays » : en partant s'établir en Allemagne en 2017, ce médecin de Sarajevo exprimait un sentiment largement partagé en Bosnie-Herzégovine, d'où 173.000 citoyens ont émigré en cinq ans, soit près de 5% de la population. Le Kosovo a perdu 2% de sa population dans la seule année 2017 et l'Albanie 2.2%. Cet exode massif, combiné à une chute démographique continue, vide les Balkans occidentaux qui ont globalement perdu 228.000 habitants en 2018, selon Eurostat.

Si ce mouvement appauvrit les économies – tout en enrichissant les pays d'accueils en manque de main d'œuvre – il renforce les pouvoirs en place en réduisant d'autant la pression pour des changements politiques. La démocratie y est confisquée par des clans ou des partis dominants, comme au Kosovo, en Serbie, en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro. Le fonctionnement des institutions y est perverti par la corruption : marchés publics et permis de construction sont des sources recherchées. La gouvernance ne s'améliore que lentement. D'ailleurs, les citoyens placent les partis politiques en haut de l'échelle de la corruption (82%), suivis par le système judiciaire (80%), les services de santé (79%) et les douanes (78%)[1]. C'est bien le constat que faisait la Commission européenne en 2018 en utilisant, pour

la première fois, le terme de 'capture d'Etat'[2]. Son rapport de 2019 relève, hélas, les mêmes maux[3], alors que les contre-pouvoirs sont inopérants : médias souvent contrôlés, parlements faibles, voire autolimités par un boycott comme en Albanie, au Monténégro et en Serbie.

Lorsque des réformes ont été engagées, elles sont lentes et leur impact sur le terrain se fait largement attendre. Un fossé existe entre l'adoption formelle de lois et leur application : c'est le règne de l'informel, ouvert à toutes les compromissions.[4] Que lit-on, par exemple, sur le Monténégro dans le rapport de la Commission ? « Il est essentiel que le système de l'Etat de droit produise des résultats plus concrets et présente un bilan plus probant et plus durable ». Qu'en termes diplomatiques cette critique est formulée ! Comment le parti au pouvoir depuis 28 ans pourrait-il scier les branches sur lesquelles il a prospéré ?[5] Critiques semblables sur l'absence de progrès, entre autres, dans le système judiciaire et la liberté des médias en Serbie, qui ont provoqué l'ire de la Première ministre Ana Brnabic. Blocage institutionnel et politique en Bosnie-Herzégovine où les trois groupes ethniques – Serbes, Bosniaques et Croates – n'ont toujours pas réussi à former un gouvernement huit mois après les élections. Délitescence politique au Kosovo où le Premier ministre régnait[6] sur un gouvernement de 21 ministres, 80 vice-ministres, 5 vice-premiers et 30 conseillers, pour une population de

1. Selon le Balkan Barometer: enquête d'opinion publique annuelle du Regional Cooperation Center, Sarajevo.

2. "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.

3. Communication sur la politique d'élargissement COM (2019) 260 final, 29 mai 2019.

4. Voir à cet égard les travaux du projet INFORM financé par l'UE : Eric Gordy, Adnan Efendic 'Meaning reform in the Western Balkans, between formal institutions and informal practices', Peter Lang, 2019

5. Le président Milo Djukanovic est au pouvoir depuis 1991 : sept fois Premier ministre et deux fois président.

6. Ramush Haradinaj a démissionné après avoir été convoqué par le Tribunal spécial pour le Kosovo sur des allégations de crimes de guerre qui pourraient avoir été commis par l'Armée de Libération du Kosovo (UCK).

1,7 million, laquelle a le sentiment d'être abandonnée à ses problèmes quotidiens, avec un taux de chômage de 40%.[7]

L'Albanie se distingue, le gouvernement s'est engagé dans une réforme en profondeur du système judiciaire par un processus d'évaluation/validation des magistrats (vetting process) et la création d'une structure ad hoc pour lutter contre la corruption et le crime organisé (SPAK), à la suggestion de la Commission européenne. Ce processus radical, et sans précédent dans les Balkans, n'est pas étranger au boycott du Parlement par l'opposition, ce qui est récurrent. En effet, en Albanie, comme dans toute la région, les nominations de magistrats ont généralement conforté les partis restés longtemps au pouvoir. Réévaluer les mérites des juges et procureurs représente donc un véritable tremblement de terre. Mais c'est un gage d'indépendance de la justice. Et le succès du 'vetting' en Albanie devrait encourager d'autres Etats à suivre cette voie difficile mais cruciale pour l'adhésion, autant que pour la confiance des citoyens dans leur propre justice[8].

## OU LE PASSÉ RECOMPOSÉ FREINE LA RÉCONCILIATION

La coopération régionale est l'un des pivots du Processus de Stabilisation et d'Association (PSA) adopté par l'Union européenne avec les Etats des Balkans occidentaux à Zagreb en 2000 et confirmé à Thessalonique en juin 2003. A l'évidence, elle ne saurait prendre corps dans le substrat social sans un processus de réconciliation initié conjointement par les pouvoirs politiques et la société civile, principalement entre les trois belligérants clés, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Serbie. Or, les initiatives prometteuses de 2013-2015 se heurtent à de multiples obstacles dans toutes les composantes de la 'réconciliation'.

C'est d'abord la justice transitionnelle qui reste trop lente, notamment à Sarajevo où la stratégie révisée est bloquée au Parlement - en dépit de l'aide de l'Union européenne. D'autant que la coopération entre les procureurs pour crimes de guerre de Sarajevo, Belgrade et Zagreb - suite à l'accord conclu sous

l'égide de la Commission européenne et du procureur du TPIY - est freinée. C'est aussi la recherche des personnes disparues - encore estimées à 12.000 - qui pâtit des dissensions en dépit d'un engagement des leaders en juin 2018. C'est encore la réécriture de l'histoire, à commencer par celle de la Seconde Guerre mondiale en Croatie, qui ravive les plaies du passé. Les discours ethno-nationalistes font florès avec la victimisation au cœur de la rhétorique, ce qui crée des tensions, l'Autre étant toujours le bouc émissaire des difficultés. Une culture du déni et la glorification de criminels de guerre s'y répand même depuis quelques années, dans une concurrence de narratifs sur les actes de guerre[9]. Dans ce contexte, les minorités sont souvent manipulées pour agiter - par espoir ou par crainte - les mythes dangereux de 'Grande Albanie' ou de 'Grande Serbie'. On est bien loin de la recommandation de la Commission en février 2018 de « stimuler la réconciliation, en s'appuyant sur un climat de tolérance, d'ouverture et de confiance ».

L'initiative citoyenne RECOM, lancée par des ONG en 2008, illustre cette situation. Soutenue par les gouvernements dans les années 2010 pour son objectif d'établir conjointement les faits de guerre et les listes de victimes, elle vient d'être ignorée par la Croatie et est même considérée comme « obsolète » en Bosnie-Herzégovine, où l'un des leaders politiques a estimé que la sécurité primait sur la réconciliation[10]. De sorte que le projet d'une déclaration n'a pu aboutir au récent sommet de Poznan. Les Balkans occidentaux sont entrés dans une période de régression, qui compromet leur vivre-ensemble et leur avenir européen et contribue à l'émigration.

Un pays s'est pourtant distingué par une décision courageuse, la Macédoine du Nord, lorsque les Premiers ministres macédonien Zoran Zaev et grec Alexis Tsipras ont mis fin, le 12 juin 2018, au litige sur le nom par l'accord de Prespa. Après 27 ans de cette dispute historique et identitaire, c'est une avancée majeure où l'histoire retiendra le courage politique. Un traité d'amitié avec la Bulgarie a également été signé.

C'est le seul litige bilatéral résolu dans les Balkans, alors que « relations de bon voisinage » et « coopération

7. Pour une analyse détaillée, voir 'Les Balkans occidentaux : entre stabilisation et intégration à l'UE', Question d'Europe n°459, 22 janvier 2018 et 'Balkans occidentaux-UE : entre cohésion interne et stabilité extérieure', Question d'Europe n°480, 9 juillet 2018, Fondation Robert Schuman.

8. La Moldavie et le Kosovo ont déjà exprimé leur intérêt pour un processus de 'vetting' similaire.

9. Quel paradoxe : en 2018, huit activistes de Youth Initiative for Human Rights ont été inculpés pour atteinte à l'ordre public pour avoir perturbé à Belgrade le discours public d'un criminel de guerre, V. Sijivancanin. Juste retour : YIHR vient d'être sélectionnée pour le prestigieux prix Vaclav Havel Human Rights!

10. L'auteur de ces lignes s'est vu confier une mission de bons offices pour soutenir cette initiative RECOM, dont les espoirs, pour l'heure, se sont éteints à Sarajevo et à Zagreb.

régionale » sont des conditions pour l'adhésion à l'Union européenne. En effet, le dialogue Kosovo-Serbie a perdu sa crédibilité après que plusieurs accords n'ont pas été mis en œuvre, notamment pour la création d'une Association des municipalités serbes au Kosovo. Il est au point mort depuis que les présidents serbe Aleksandar Vučić et kosovar Hashim Thaçi ont envisagé un échange de territoires qui a provoqué de fortes objections internes et internationales. Et après que le gouvernement du Kosovo a imposé des droits de douane de 100% sur les importations de Serbie, au mépris de l'accord commercial régional CEFTA et de son accord d'association avec l'Union européenne. Là-encore, l'Union n'a pas été en mesure de s'imposer, alors que Pristina tente d'impliquer Washington dans le dialogue pour pallier la faiblesse de Bruxelles. De plus, les nombreux autres litiges de frontières ou de droits des minorités attendent toujours une solution.

### FACE AU JEU DE PUISSANCES RÉ-ÉMERGENTES...

Dans cette situation, où les fragilités internes de l'Union européenne ont réduit son influence, d'autres essaient naturellement de remplir l'espace, la géopolitique ayant horreur du vide. C'est bien sûr la Russie qui vient en tête, tant elle est décrite comme de retour dans les Balkans. La Russie n'a jamais perdu son influence chez les Slaves et orthodoxes. Mais ses relations commerciales y restent marginales[11]. Et l'accord commercial que la Serbie va signer fin octobre avec l'Union économique eurasiatique ne doit pas faire illusion : il est d'abord politique, pour affermir le soutien de Moscou à Belgrade dans son litige avec le Kosovo. La Russie a-t-elle intérêt à s'opposer à l'adhésion de ces pays à l'Union européenne alors qu'elle y occupe une position déjà confortable dans l'énergie, ce qu'une Union élargie ne peut que valoriser ? Le grand intérêt de la Russie, son obsession même, c'est d'éviter que la Serbie et la Bosnie-Herzégovine ne deviennent membres de l'OTAN. Elle a échoué à empêcher la Macédoine du Nord et surtout le Monténégro d'intégrer l'Alliance atlantique. De sorte que toute la côte nord de la mer Méditerranée, de l'Espagne à la Turquie, appartient au système de défense de l'OTAN, à l'exception de l'accès à la mer de la Bosnie-Herzégovine

devant le port de Neum. La politique de Moscou doit se lire d'abord à l'aune de cette équation.

Le vrai prédateur, c'est la Chine, qui a choisi la voie économique et où son influence croît rapidement. Le 11 avril 2019, elle a coprésidé à Dubrovnik les 8e rencontres avec les Etats d'Europe centrale et des Balkans[12] où de nouveaux projets d'investissements ont été annoncés, notamment dans les infrastructures. [13] La Chine a multiplié de tels financements en prêts depuis quelques années, au point de compter comme le créancier important de certains pays : 39% pour le Monténégro, 20% pour la Macédoine du Nord et 14% pour la Bosnie-Herzégovine. Jeu normal du marché dira-t-on. Oui, sauf qu'elle s'implante dans une absence totale de transparence.

La construction du pont de Peljesac pour faciliter la circulation entre les deux parties de la Croatie, en enjambant le bras de mer devant Neum sous souveraineté bosnienne, illustre le dynamisme chinois. Il met surtout en valeur les problèmes régionaux et les contradictions européennes. Ce projet est choquant à plusieurs titres : la Bosnie-Herzégovine n'a jamais donné son accord, paralysée entre ses Croates favorables au pont, la Republika Srpska indifférente et les Bosniaques opposés ; pont de 420 millions € financé à 85% par les contribuables européens par appel d'offres sur les fonds structurels, certes en accord avec les règles en vigueur, mais qui interpelle ; utilisation presque exclusive de main d'œuvre chinoise qui vit sur un bateau ancré au large. On se demande quel réseau a été assez puissant pour que la Commission accepte ce financement, après l'avoir refusé quelques années plus tôt ! Enfin, il n'y a pas d'exemple qu'un créancier étranger ne soit tenté d'exiger à terme un retour politique sur son soutien. D'autant que Pékin multiplie aussi des initiatives de 'soft power' et intervient maintenant dans une assistance à la sécurité intérieure dans plusieurs pays.

Quant à la Turquie, elle tente de renouer avec les territoires de l'ancien empire ottoman, en particulier en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Et le président turc fait jouer la fibre musulmane à Sarajevo ou Mostar. Si ses missions économiques ont été

**11.** Les Balkans occidentaux effectuent 75% de leurs échanges avec l'Union européenne, 7% avec la Russie et 8% avec la Chine.

**12.** Dans le cadre du 16 + 1, c'est à dire des 16 Etats d'Europe centrale et orientale et des Balkans avec la Chine.

**13.** Si les infrastructures sont une priorité, la Chine s'implante aussi dans l'industrie : rachat de l'aciérie de Smederovo et création d'une usine de pneumatiques en Serbie.

jusqu'alors décevantes, son aide à l'éducation par des écoles et universités a connu plus de succès, encore que la séparation d'avec le mouvement de Fethullah Gülen après le coup d'Etat de 2016 ait grandement perturbé son aura. Plus ambiguë et diffuse, l'influence de l'Arabie saoudite et du Qatar est particulièrement sensible dans les cantons bosniaques de la Bosnie-Herzégovine où un Islam rigoriste se développe, largement étranger aux Balkans jusqu'alors.

#### LE RÉENGAGEMENT DE L'UNION EST POSITIF MAIS SE RÉVÈLE INSUFFISANT

C'est d'abord en réaction à ces influences extérieures que la chancelière allemande Angela Merkel a réagi en invitant en août 2014 à Berlin les leaders des Balkans occidentaux, avec l'Autriche, la France, l'Italie, et le Royaume-Uni, pour ce qui allait devenir le Processus de Berlin avec sommet annuel. La rencontre était bienvenue pour encourager ces leaders à résoudre leurs différends, à étendre l'Etat de droit et à développer des projets de « connectivité » dans les transports et l'énergie, avec l'appui financier de l'Union européenne. La déclaration finale était un engagement à la démocratie et à la coopération. Engagement renouvelé chaque année depuis lors, à Vienne (2015), à Paris (2016), à Trieste (2017), à Londres (2018) et à Poznan (2019).

Des progrès significatifs ont été enregistrés : participation de représentants de la société civile, création du Regional Youth Cooperation Office (RYCO) à l'instigation de la France, et un plan d'action fort bienvenu pour recréer une zone économique régionale (agenda de Trieste), afin de dynamiser investissements et échanges. C'est surtout la connectivité qui a vu les plus grands progrès dans le cadre du Western Balkans Investment Framework géré par la Commission : 800 millions € ont été levés à ce jour sur 3,2 milliards de prêts pour le financement de 39 projets. Les projets économiques enregistrent donc les meilleurs développements. Mais le constat est mitigé dans les autres domaines : l'Etat de droit progresse trop lentement, les litiges bilatéraux demeurent (sauf Grèce-Macédoine du Nord), l'agenda de Trieste a pris du retard ; la recherche des personnes disparues

actée à Londres a peu avancé de même que la justice transitionnelle et la réconciliation n'a pu obtenir qu'une référence dans le communiqué de la présidence à Poznan.

Le sommet UE-Balkans, en mai 2018 à Sofia, avait marqué un réengagement de l'ensemble de l'Union, sur la base des six initiatives phare proposées par la Commission européenne dans sa communication de février 2018 : Etat de droit, sécurité, bon voisinage et réconciliation, développement économique et numérique, connectivité.[14] Initiatives que le Conseil européen de juin 2018 avait entérinées.

Force est pourtant de constater que, de conférences en sommets et de promesses en déclarations, la situation dans les Balkans occidentaux n'a pas évolué à la hauteur des attentes et que le réengagement de l'Union n'a pas provoqué les résultats escomptés. Seize ans après Thessalonique, l'intégration économique est élevée mais la stabilité est fragile et inachevée. Bien plus, il y a un risque d'évolution vers des régimes politiques hybrides, « illibéraux ». Des hommes forts contrôlent déjà des médias influents et les campagnes électorales où ils exacerbent les passions identitaires et nationales. Après tout, pourquoi risqueraient-ils leurs positions en permettant une justice indépendante alors que deux Etats membres, Hongrie et Pologne, contrôlent la leur sans que leur position dans l'Union en soit fondamentalement changée ? Et alors que la Chine leur offre des financements sans conditionnalité « droits de l'Homme ». Pourquoi se compromettre sur des litiges bilatéraux alors que la Croatie, Etat membre, refuse d'appliquer la sentence du tribunal arbitral sur son propre litige avec la Slovénie sur la baie de Piran, contrairement à l'engagement pris avant son adhésion ?

Affaiblie par ses multiples crises et divisée sur certaines politiques, l'Union européenne a perdu une part de son aura et de sa crédibilité dans les Balkans occidentaux. Personne n'est dupe à Belgrade ou Tirana, où l'on a recyclé un dicton de l'Europe de l'Est communiste : « L'UE fait semblant de vouloir nous accepter, nous faisons semblant de nous réformer » ! Soucieuse de stabilité et face au jeu des ré-émergents, l'Union

14. *op. cit.*

européenne semble s'être laissée abuser au point que certains raillent la mise en œuvre de la conditionnalité, estimant que l'Union a conforté une « stabilocratie ».

Or, le processus d'adhésion est enrayé par manque de réformes : si 32 chapitres<sup>[15]</sup> de négociation ont été ouverts avec le Monténégro depuis 2012, seulement 3 ont été fermés. Le ratio est de 2 sur 17 avec la Serbie depuis 2014. Etrange retournement du processus : l'Union européenne se retrouve souvent blâmée pour la lenteur des négociations alors que ses partenaires, en charge de la preuve, ne l'apportent pas de façon convaincante. Ne faut-il pas chercher plus avant ? Surfant sur la vague « démocratie libérale/économie de marché » des années 90 et le succès de son 5ème élargissement, l'Union européenne a appliqué les mêmes instruments aux Balkans occidentaux qui sortaient de la guerre. Où « le nationalisme, stade suprême du communisme », selon l'expression d'Adam Michnik, avait ruiné les pays, détruit les solidarités et dressé des barrières mentales puissantes. L'Union européenne a sans doute pêché par l'optimisme institutionnel<sup>[16]</sup> et sous-estimé le poids de l'histoire et l'héritage des guerres. Priorité aurait dû être donnée à un large plan de reconstruction. C'est l'économie qu'il convient désormais de mettre en avant dans une approche plus audacieuse.

#### **POUR UNE NOUVELLE APPROCHE : INVESTIR PLUS DANS LA STABILITÉ DES BALKANS OCCIDENTAUX...**

L'Union européenne ne saurait revenir sur sa promesse, vieille de plus de vingt ans, d'intégrer les Balkans occidentaux, ni se satisfaire d'un statu quo dangereux. D'autant que les pays sont « enchâssés » géographiquement dans l'Union. Pour le président français Emmanuel Macron, il convient, au contraire, de « réinvestir dans les Balkans pour ne pas laisser des puissances non européennes faire le jeu à notre place<sup>[17]</sup> ». Pour autant, la fuite en avant par des adhésions précipitées entraînerait l'Union dans une spirale pleine de risques. Une nouvelle approche est donc nécessaire, avec un double réengagement, économique et politique.

Même si d'autres éléments jouent, on sait que le succès de la conditionnalité tient beaucoup au fait que les bénéfices attendus des réformes soient supérieurs à leur coût politique. Aussi, l'approche suivante est proposée :

- Donner l'éligibilité des Balkans occidentaux aux fonds structurels, dès 2021 à hauteur, par exemple, de 20% des montants que leur adhésion à l'Union leur apporterait. C'est en effet maintenant que ces pays ont hautement besoin d'investissements, que la Chine leur propose par ailleurs. A population égale, quand la Bulgarie aura reçu 11.7 milliards € entre 2014 et 2020, la Serbie n'aura compté que sur 1.5 milliard du programme de pré-adhésion IPA. Or, les besoins sont les mêmes. Une progression linéaire du soutien financier serait en tout point préférable, y compris pour éviter de recevoir, après l'adhésion, des milliards difficiles à absorber, 'poison financier' même par sa soudaine ampleur pour certains économistes.

- Les mesures d'appui à l'Etat de droit, continueraient bien évidemment à être encouragées, y compris le vetting des magistrats. Les mesures de soutien à la société civile et à la réconciliation, dont les échanges entre jeunes, seraient accrues. Ces fonds seraient toutefois principalement attribués aux infrastructures de transports, à l'éducation-recherche, à la santé et aux PME. Ils pourraient être confiés à la Banque mondiale ou à la BEI et à la BERD, notamment dans les cas de cofinancements. Ils viendraient également en appui des réformes économiques structurelles prônées par le FMI et la Banque mondiale.

- Conditionnalité clé : les paiements et surtout la progression des allocations dans le temps seraient liés aux réformes selon le principe 'plus pour plus'. Réformes vers l'Etat de droit, mais aussi pour la transparence des marchés publics et le fonctionnement de la zone économique régionale. 'Plus' aussi pour les litiges bilatéraux résolus et les gestes de réconciliation forts. La combinaison de ce principe avec accès aux fonds structurels et leur augmentation progressive devraient constituer un puissant incitatif aux réformes, stimulées par ailleurs par la concurrence entre pays pour l'accès aux fonds, dont la plus grande partie ne serait pas allouée a priori ;

<sup>15</sup>. La législation européenne a été découpée en 35 chapitres pour en faciliter l'adoption et la mise en œuvre.

<sup>16</sup>. Florent Parmentier : 'Les Chemins de l'Etat de droit', Les Presses de Sciences Po, Paris, 2014.

<sup>17</sup>. Discours à la conférence des ambassadeurs, 27 août 2019.

## Union européenne-Balkans occidentaux : pour un cadre de négociations d'adhésion rénové

- Pour leur gestion, ils seraient soumis à des règles de contrôle s'apparentant plus au programme IPA qu'aux fonds structurels, afin d'éviter que les Etats partenaires ne soient jugés et partie dans des cas de corruption et n'empêchent les abus comme on le voit en Hongrie.

- Le projet de cadre financier pluriannuel 2021-2027 serait modifié : l'augmentation du financement viendrait de l'enveloppe Turquie - surdimensionnée pour ce pays aux négociations de facto gelées - et de celle pour les fonds structurels, dont les bénéficiaires sont par ailleurs les plus ardents partisans de l'adhésion des Balkans occidentaux.

- Enfin, une proposition devrait être faite pour modifier les règles d'éligibilité aux appels d'offres des fonds structurels afin qu'ils soient réservés en principe aux Etats membres (un Buy European Act), pour éviter que les contribuables ne financent, par exemple, une entreprise chinoise qui sera par nature toujours moins-disante financièrement, comme dans le cas du pont de Peljesac.

### ET ENGAGER UN DIALOGUE POLITIQUE ACTIF...

Un réengagement politique fort est aussi devenu indispensable. Il passe entre autres par les mesures suivantes :

- Nomination auprès du Haut Représentant/Vice-Président de la Commission d'un Envoyé spécial pour les Balkans, le HR/VP n'étant pas en mesure de se concentrer seul sur cette question compte tenu de ses compétences étendues. Personnalité au fait de la région et de ses leaders, il serait directement responsable du dialogue Kosovo-Serbie comme médiateur, et non plus seulement comme facilitateur. Ce dialogue devrait être accompagné d'une diplomatie publique active et d'un appui solide de la société civile (Chambres de commerce et ONG) ;

- Outre le dialogue Kosovo-Serbie, la Bosnie-Herzégovine devrait être son autre priorité. La Commission a certes proposé une feuille de route avec son Avis sur la demande d'adhésion. Mais le blocage

institutionnel ethnique résultant des accords de Dayton et l'ethno-nationalisme continu du pays nécessitent des mesures positives symboliques fortes pour un enchaînement vertueux des réformes. A commencer par des actions d'échange entre jeunes et de réconciliation, en liaison avec les autorités religieuses, tant le pays connaît une régression inquiétante ;

- Cet envoyé spécial pourrait intervenir également dans les autres situations difficiles, soit bilatérales (litiges frontaliers, droits des minorités), soit nationales (boycott de Parlement). Il disposerait d'une équipe étoffée mixte du Service d'Action extérieure et de la Commission européenne, notamment lorsque la législation européenne – que les Balkans occidentaux sont censés adopter – peut fournir la clé d'une solution. Les propositions d'aide financière accrue seraient un allié substantiel dans sa mission ;

- Cet envoyé spécial ferait rapport très régulièrement au Comité politique et de Sécurité du Conseil ainsi qu'au Parlement. Face à des situations difficiles, notamment lorsque les parlements sont boycottés, il pourrait inviter des députés européens pour des missions de bon office ;

- Un dialogue politique actif a besoin de clarté et de franchise, tant avec les publics concernés qu'avec les leaders des pays. L'annonce de 'progrès' lors d'une visite d'un commissaire parce qu'une loi a été adoptée ne sert ni la cause du pays ni la crédibilité des institutions. Les opinions publiques savent si la corruption a reculé ou non. Parler clair est donc essentiel, sur l'adhésion tout autant puisque c'est aux pays partenaires qu'incombe la charge de la preuve.

### DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS D'ADHÉSION RÉNOVÉ

Les négociations d'adhésion obéissent à un rituel d'ouverture et de clôture de chapitres inchangé depuis des lustres, que seuls les spécialistes sont en mesure de décrypter. Il s'ensuit un processus opaque pour les opinions publiques qui alimente l'idée que c'est 'Bruxelles' qui pousse l'Union à s'élargir, alors même que ces opinions y sont bien moins favorables. Il est vrai que les présidences du Conseil, voire parfois la



Commission, voulant apparaître comme le meilleur allié du candidat, poussent régulièrement à des avancées, créant un sentiment de fuite en avant préjudiciable à la rigueur et à la crédibilité du processus.

L'équilibre entre l'opportunité politique et la réalité du terrain, entre 'la carotte et le bâton', est assurément bien difficile à trouver. L'adhésion prématurée de la Bulgarie et de la Roumanie a laissé des traces visibles. A l'évidence, la mise en œuvre des réformes de façon 'efficace et effective'[18] s'est toujours révélée difficile, alimentant un manque de confiance dans la volonté et la capacité des gouvernements d'y parvenir. Méfiance accrue par les dérives post-adhésion de plusieurs pays du 5ème élargissement. Le moment est donc venu de rénover le processus d'adhésion pour donner corps à la perspective européenne des Balkans tout en garantissant des adhésions non disruptives. Cette rénovation pourrait emprunter les étapes suivantes :

- En premier lieu, le Conseil d'octobre 2019 devrait honorer les conclusions du Conseil du 26 juin 2018 qui avait « tracé la voie vers l'ouverture des négociations d'adhésion en juin 2019 » avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Ces conclusions étaient certes assorties de l'engagement des deux pays de poursuivre des réformes. On peut estimer qu'elles le sont, malgré un contexte difficile. Il y va ici de la crédibilité de l'Union et en particulier de la France, notamment après l'accord historique de Prespa ;

- Le président français a souhaité que l'Union se réforme avant qu'elle ne s'élargisse[19]. Bien des Etats membres raillent cette antienne française qui semble opposer 'approfondissement' et 'élargissement'. Force est pourtant de reconnaître que sans consensus sur des politiques qui la divisent et l'affaiblissent, l'Union européenne prendrait des risques avec de nouvelles adhésions. La Commission avait d'ailleurs elle-même suggéré des réformes[20]. Réformes et ouverture des négociations d'adhésion ne sont d'ailleurs pas des processus exclusifs l'un de l'autre, tant la durée de ces dernières peut être longue. A condition aussi que le cadre de négociations soit rénové ;

- Contre cette avancée avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, le Conseil pourrait ainsi demander à la

Commission de proposer un cadre rénové pour introduire réalisme, transparence et progression logique dans les négociations. Celles-ci suivraient le nouveau cadre. Dans l'intervalle, la Commission procéderait à l'examen analytique de l'acquis communautaire (aussi appelé 'screening'). Cet examen pourrait être étendu à la Bosnie-Herzégovine et au Kosovo dans un souci à la fois pédagogique et d'économie des ressources ;

- Les représentants des parlements, des pouvoirs locaux et de la société civile (Chambres de commerce, organisations professionnelles et ONG) des pays candidats devraient être associés largement au screening ; ils devraient l'être aussi formellement tout au long du processus dans l'exercice de monitoring de la Commission[21], tant les contre-pouvoirs sont faibles face à l'omniprésence des pouvoirs exécutifs[22]. Ce qui requiert de s'appuyer davantage sur les organisations professionnelles de la société civile ;

- De la même façon, cette dernière pourrait tenir, conjointement avec le Parlement européen, des 'conférences annuelles d'adhésion' destinées à l'opinion publique européenne pour faire le point sur le processus avec des représentants des parlements des Etats membres et de la société civile (Business Europe, Eurochambres, Think tanks). Il conviendrait aussi de revenir à l'esprit même de l'article 49 TUE pour parler d'adhésions plutôt que d'élargissement, ce dernier laissant penser que c'est la 'machinerie bruxelloise' qui pousse à l'expansion de l'Union ;

- Dans un cadre ainsi rénové, l'adhésion aurait lieu en deux étapes. La première étape serait conclue par l'adoption des obligations du marché intérieur au sens large, plaçant le pays candidat dans une situation semblable à celle d'un membre de l'Espace économique européen. Elle entraînerait l'obtention de 60 à 70% des fonds structurels, lesquels auraient augmenté des 20% initiaux selon le principe 'plus pour plus'. Le pays participerait progressivement aux Conseils pour les politiques dont il remplirait déjà les obligations ;

- La seconde étape serait conclue par l'adoption des autres politiques, mais surtout par le constat, durant

**18.** Le Conseil européen de Madrid, en 1995, avait ajouté cette condition aux critères d'adhésion de Copenhague de 1993, pour garantir que les réformes passeraient effectivement des textes au terrain.

**19.** Conférence de presse au sommet de Sofia, mai 2018.

**20.** Dans sa communication du 6 février 2018 "Préparer l'Union à accueillir de nouveaux membres".

**21.** Solveig et Wunsch, *op. cit.*

**22.** Solveig Richter, *Natasha Wunsch: 'Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and State capture in the Western Balkans'. Journal of European Public Policy.* Routledge, 2019.

## Union européenne-Balkans occidentaux : pour un cadre de négociations d'adhésion rénové

---

une période aussi longue que nécessaire, d'une mise en œuvre des engagements sur le terrain (track record), ainsi que du respect des principes et valeurs de l'Union et des accords bilatéraux conclus par le pays. Tout manquement serait sanctionné financièrement. La satisfaction de l'ensemble des conditions emporterait l'adhésion totale et l'accès à 100% des fonds structurels. Le pays serait alors membre de plein droit, avec participation à tous les Conseils ;

- Cette période probatoire éviterait de devoir éventuellement instaurer un mécanisme de vérification post-adhésion – dont on a vu la valeur ajoutée limitée avec la Bulgarie et la Roumanie – et réduirait les risques de dérives post-adhésion. Elle faciliterait une socialisation progressive, d'autant que, jusqu'à l'adhésion complète, des observateurs pourraient siéger au Parlement, au Comité des Régions et au Comité économique et social, avant d'y participer de plein droit après l'adhésion. De même, le pays devrait être étroitement associé aux nouvelles politiques et à leurs instruments, comme le fonds européen de Défense et le Green Deal promu par la nouvelle Commission.

Il est vraisemblable qu'une telle approche provoquerait aussitôt les critiques des pays candidats, inquiets d'être, pour un temps, des Etats membres de 'seconde classe'. Mais l'accès aux fonds structurels serait une preuve tangible de l'engagement de l'Union. Couplé aux réformes, il rendrait le processus crédible, logique et transparent. Le cadre des négociations ainsi rénové devrait leur faciliter l'adoption des réformes nécessaires, tout en permettant à l'Union de se préparer aux adhésions et à son opinion publique de les accepter graduellement.

La future présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a mis en avant le triptyque « sécurité, souveraineté et influence » pour l'action de la nouvelle Commission. N'est-ce pas d'abord chez nos voisins des Balkans occidentaux que la preuve de sa réussite pourra être apportée ?

---

**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](http://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.