



Maison de l'Europe de Paris

## L'élargissement de l'Union européenne aux Balkans occidentaux

Le processus d'élargissement de l'Union européenne<sup>1</sup> est loin d'être achevé. De nouvelles négociations se sont ouvertes dès 2005 avec la Croatie et la Turquie. L'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) est reconnue comme « pays candidat » depuis décembre 2005 et attend l'ouverture des négociations d'adhésion. Cinq autres pays de la région, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo, souhaitent aussi rejoindre l'UE. Quel est le bilan des élargissements à l'Est ? Quelles leçons peut-on en tirer pour préparer celui concernant les Balkans ?

**Vincent Rey**, chef d'unité adjoint à la DG Elargissement de la Commission européenne, et **Jacques Rupnik**, directeur de recherches à Sciences Po/CERI, sont intervenus le **3 juin 2010** lors d'un débat organisé par **Shpresa Bushi-Cadot**, responsable de Centre d'information Europe Direct de la Maison de l'Europe de Paris, et animé par **Odile Perrot**, docteur en science politique, membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix.

**Odile Perrot** a rappelé que l'expression « Balkans occidentaux », qui relève de la terminologie communautaire, désigne moins une région géographique précise qu'une réalité politique. A la fin des années 1990, lorsque l'expression est apparue, la région sortait des conflits de l'ex-Yougoslavie. La priorité de l'UE était d'assurer la stabilité de ces pays, qui étaient distincts des autres États balkaniques déjà membres ou en voie de l'être (la Grèce, la Roumanie, la Bulgarie) et qui bénéficieraient d'une stratégie européenne globale (le Processus de stabilisation et d'association). Aucune promesse d'adhésion n'avait alors été faite mais les Balkans occidentaux ont dès lors été à l'ordre du jour de l'agenda européen et, aujourd'hui, ils ont tous une vocation européenne. La Croatie et la Macédoine ont obtenu le statut de candidat officiel (les négociations d'adhésion avec la Croatie ont commencé il y a 5 ans) ; le Monténégro a déposé sa candidature en décembre 2008, l'Albanie en avril 2009 et la Serbie en décembre 2009. Le Kosovo a été intégré à la perspective européenne et est reconnu comme candidat potentiel depuis décembre 2007.

Ainsi, l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux s'inscrit à la fois sur le long terme – on célébrera cette année les dix ans du sommet de Zagreb – et évolue au fur et à mesure des progrès de chaque pays. C'est, enfin, une question on ne peut plus d'actualité, comme le montrent le récent sommet de Sarajevo (2 juin 2010) et la crise grecque, qui a fait vaciller l'Europe ces dernières semaines.

Comment l'UE a-t-elle réagi aux élargissements antérieurs et comment s'y prend-elle aujourd'hui avec les Balkans occidentaux ?

### Des résultats positifs

**Vincent Rey** a souligné l'actualité brûlante de la question puisque le sommet de Sarajevo se tenait

---

<sup>1</sup> Le 1er mai 2004, l'Union européenne est passée de quinze à vingt-cinq États membres avec l'accueil de dix nouveaux pays. Deux autres pays, la Bulgarie et la Roumanie, ont rejoint l'UE le 1er janvier 2007.

la veille. Six ans après l'entrée des dix pays d'Europe centrale et orientale dans l'UE et trois ans après l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie, l'UE est dans un processus d'élargissement avec les Balkans occidentaux et elle agit avec en mémoire les élargissements passés.

Quelles sont les leçons tirées des précédents élargissements et quels sont les changements opérés dans le processus d'élargissement ? Le grand élargissement de 2004 est la réalisation majeure de la période récente de l'Union européenne. On annonçait beaucoup de difficultés, il a été très critiqué avec le mythe du plombier polonais et pourtant les institutions ont continué à fonctionner et le débat politique est resté relativement positif. Selon certains économistes, le marché intérieur et l'intégration industrielle ont permis d'éviter des délocalisations vers des pays plus éloignés. Même si l'on a connu des soubresauts politiques dans certains pays (en Pologne sur la question de l'homosexualité, par exemple), les règles de l'UE ont continué de s'appliquer. L'élargissement n'est pas encore tout à fait digéré mais il connaît des résultats positifs.

Ces résultats sont largement dus à une bonne préparation de l'élargissement mais l'UE a très vite apporté, après 2004, de petites adaptations dans le processus. Les règles du jeu n'ont pas été changées en cours de route comme certains le prétendent, les critères d'adhésion sont restés les mêmes<sup>2</sup>.

Mais il y a eu des adaptations : une attention accrue à l'application concrète et à la mise en œuvre des réformes à travers l'analyse de bilans de mise en œuvre, une attention plus précoce aux réformes judiciaires, à l'Etat de droit, à la lutte contre la criminalité et la corruption ; la prise de conscience que l'adhésion à l'UE est un projet qui engage toute une société et nécessite en conséquence une implication plus grande de la société civile dans le processus d'élargissement.

Il reste cependant quelques chantiers inachevés : lors de l'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie, l'UE a dû improviser pour traiter de certains problèmes, ce qui a conduit à la mise en place d'un mécanisme de coopération et de vérification. Il existe par ailleurs de nombreux problèmes bilatéraux, que ce soit entre pays candidats ou entre Etats membres et pays candidats. En 2004 et 2007, un consensus existait entre les parties prenantes pour éviter de soulever les problèmes bilatéraux (le problème des décrets Beneš entre la République tchèque et certains groupes en Allemagne ou Autriche, les difficultés entre la Roumanie et la Hongrie, etc). La question chypriote ou le différend frontalier entre la Croatie et la Slovénie sont des points sensibles. Les pays candidats devaient faire un effort pour régler ces conflits mais certains d'entre eux-ci ont tout de même ré-émergé.

## **Des problèmes de gouvernance**

Dans l'Union européenne actuelle, on constate une réaffirmation de la perspective européenne pour les Balkans occidentaux mais aussi une fatigue de l'élargissement. L'opinion publique dans certains Etats membres est réservée, surtout dans les Etats membres fondateurs ou anciens. Il ne s'agit pas non plus d'une hostilité mais les populations sont dubitatives. Quelles en sont les raisons profondes ? Cette réserve est-elle une conséquence des élargissements passés ou bien est-elle due à l'image des pays candidats ? Par ailleurs, ceci alimente un scepticisme des pays candidats ou des candidats potentiels sur leurs perspectives d'adhésion ; il est parfois difficile de convaincre les pays des Balkans occidentaux d'accomplir les réformes nécessaires. Ce scepticisme constitue un défi nouveau, très différent de la situation lors des élargissements antérieurs, où les candidats n'avaient aucun doute sur leur destination ultime et où la priorité européenne faisait l'objet d'un consensus dans la classe politique.

Les pays candidats doivent aujourd'hui affronter un certain nombre de problèmes. Comme dans les élargissements passés, il s'agit d'économies en transition vers l'économie de marché, mais les Balkans occidentaux connaissent des problèmes de gouvernance qui les différencient de ce qui avait

---

<sup>2</sup> Critères de Copenhague : la mise en place d'institutions stables garantissant l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités ; une économie de marché viable ; la capacité d'assumer les obligations d'adhésion à l'UE c'est à dire "l'acquis communautaire", que le pays candidat doit transposer dans le droit national et pour lequel il doit mettre en place toutes les structures, notamment judiciaires et administratives, permettant de faire appliquer la législation européenne.

cours en Europe centrale dans les années 1990 et 2000. Certains Etats de cette région sont en effet dans une situation de fragilité, avec des forces centrifuges fortes ; ce sont parfois des Etats très récents, en cours de constitution. L'Etat de droit n'y est pas toujours établi (le crime organisé notamment y est très fort). Enfin, de nombreux problèmes bilatéraux subsistent entre certains de ces pays, après les conflits des années 1990.

Cependant des progrès assez remarquables ont été accomplis jusqu'ici. Un pays (la Croatie) négocie son adhésion, un autre est officiellement candidat (la Macédoine). Deux pays, le Monténégro et l'Albanie, ont présenté une candidature et la Commission européenne rendra un avis cet automne. La Serbie a également présenté une demande d'adhésion mais elle doit atteindre le niveau de coopération avec le TPI (Tribunal Pénal International). Enfin, le Kosovo est intégré à la perspective européenne ; il n'est pas reconnu comme Etat par l'UE dans son ensemble, mais cette dernière est engagée dans une amélioration de son régime de visas. Le Sommet de Sarajevo vient de réaffirmer la perspective européenne des Balkans occidentaux et le processus d'élargissement vers ces pays passe dans une phase plus active.

### **Une autre logique d'intégration**

**Jacques Rupnik** a commencé par souligner que l'élargissement de 2004-2007, même s'il n'a pas bonne presse, est le plus grand succès de l'UE au cours des vingt dernières années. Dans le monde entier, on le reconnaît : l'Union européenne a réussi à stabiliser la démocratie dans l'autre moitié de l'Europe, à désamorcer les conflits. C'est une réussite spectaculaire, surtout quand on la mesure à l'histoire. L'UE a montré sa capacité à favoriser le changement dans des pays qui veulent changer ; elle agit comme un aimant (Adenauer), un levier formidable de changement interne pour ceux qui veulent entrer dans son sein, grâce à la conditionnalité européenne (démocratie, respect des droits de l'homme, paix avec ses voisins, acquis communautaire, économie de marché, capacité à accepter les normes européennes et à les appliquer). L'objectif en vaut la peine, mais surtout les pays en question travaillent sur eux-mêmes. Le résultat, c'est qu'aujourd'hui même les plus eurosceptiques ne veulent pas se retirer de l'UE. La réussite des pays d'Europe centrale est très importante pour les Balkans occidentaux.

Il existe cependant une différence majeure entre les élargissements précédents et l'élargissement vers les Balkans occidentaux : en Europe centrale, l'UE avait face à elle des Etats constitués qui fonctionnaient et négociaient leur adhésion. Aujourd'hui, avec les Balkans occidentaux, le même élargissement est-il applicable, alors que l'on n'a pas toujours affaire à des Etats constitués fonctionnant comme des Etats de droit ? Pour la première fois, l'UE se trouve impliquée dans la création d'Etats-nations ; elle crée ses propres Etats membres. Cela peut paraître contredire l'esprit même de la construction européenne. Le Monténégro, par exemple, est une création de l'UE.

Le cas récent le plus difficile est bien sûr celui du Kosovo : comment sortir du protectorat international ? La seule solution est d'entrer dans autre chose, dans une autre logique d'intégration. Il s'agit pour l'Union européenne de renforcer, dans l'Etat qui vient de naître, les institutions de l'Etat de droit (c'est le rôle d'Eulex) ; il fallait s'impliquer dans la création de cet Etat pour ensuite favoriser l'Etat de droit.

Partout dans la région, il existe des incertitudes sur la question étatique ; c'est aussi le cas en Bosnie-Herzégovine, qui a connu différentes tentatives de constitution (les accords de Dayton étaient une constitution qui visait à instaurer la paix par la séparation communautaire), et qui connaît une administration extraordinairement complexe, par ailleurs inefficace. Dans ce contexte, l'Europe doit être une priorité ; mais pour les citoyens, la priorité concerne les visas : on parle de perspective européenne mais on ne peut pas se rendre en Europe !

### **Des contentieux bilatéraux**

Par ailleurs, Jacques Rupnik l'a rappelé à la suite de Vincent Rey, un grand nombre de contentieux bilatéraux existent dans la région. Même s'ils ne sont pas de nature à plonger ces pays dans la guerre, ils restent problématiques et interdisent souvent l'arrivée d'investisseurs : on ne peut investir

quand il y a une incertitude sur les frontières elles-mêmes. La Croatie a des problèmes de frontières avec tous ses voisins, même avec la Slovénie ; la Serbie et le Kosovo ne se reconnaissent pas ; et la Macédoine se voit accoler le nom barbare d' « Ancienne République yougoslave de Macédoine » parce que la Grèce, invoquant Philippe et Alexandre, lui refuse ce nom. Sur le point de la Grèce, Jacques Rupnik a affirmé que l'Union européenne a fait une énorme erreur en acceptant l'adhésion de Chypre alors même que la condition de la réunification n'avait pas été remplie. C'est une « catastrophe » et l'UE aurait dû bloquer l'adhésion devant ce constat. En outre, la crise grecque actuelle, a estimé Jacques Rupnik, n'améliore pas l'image des Balkans ; l'opinion publique européenne, dans sa réticence à l'élargissement vers les Balkans occidentaux, est influencée par la crise grecque. Selon le chercheur, la Grèce est aujourd'hui un vecteur négatif pour l'élargissement vers les Balkans occidentaux.

La dynamique de création d'Etats-nations dans la région des Balkans occidentaux doit être intimement liée à la dynamique d'intégration européenne. Cela suppose, pour l'UE, de dépasser le principe des élargissements précédents et d'intégrer la dimension régionale. Jacques Rupnik (sans se prononcer sur l'adhésion de la Turquie en elle-même) a estimé que la Turquie, qui négocie déjà son adhésion à l'UE, ne représente pas un facteur d'intégration des Balkans occidentaux, du point de vue de l'opinion publique et de la volonté politique ; lier l'intégration des Balkans occidentaux à celle de la Turquie n'est pas une bonne stratégie, découpler les deux questions est au contraire la meilleure solution. Il faut s'en tenir à la feuille de route définie à Thessalonique en 2003, et garder une approche régionale, qui ne comprend pas la Turquie. Enfin, il faut que les pays de la région œuvrent ensemble pour l'intégration européenne, et il faut un consensus en Europe.

**Odile Perrot** a, pour conclure, souligné quelques points importants de la discussion. Le processus d'élargissement est en partie un « processus de frustration », en raison de la difficulté à appliquer les réformes. L'Union européenne est impliquée, dans les Balkans occidentaux, à la fois dans une dynamique de création et dans une dynamique d'absorption des Etats. De nombreuses questions bilatérales continuent à poser problème. Enfin, la question des visas est particulièrement importante pour les populations des Balkans occidentaux et doit être traitée par l'UE rapidement.

### **Entre réserves et désamour**

A l'issue des interventions du panel, des questions de l'auditoire (en italique dans le texte) ont permis de prolonger le débat.

*Quel est le rôle des Etats-Unis dans la région ? Existe-t-il des tensions entre une vision européenne et une vision américaine de l'avenir des Balkans occidentaux ?*

**Vincent Rey** a estimé que si les Etats-Unis et l'Union européenne ne partagent pas systématiquement les mêmes analyses, dans le cas des Balkans occidentaux les vues sont assez proches et les Etats-Unis sont en faveur d'une intégration européenne. **Jacques Rupnik** a ajouté que les Etats-Unis se sont impliqués dans les Balkans contre leur gré, parce que l'Europe s'est avérée incapable de faire face à la situation dans les années 1990. Les interventions de l'OTAN ont impliqué les Etats-Unis, en raison des défaillances européennes, surtout en ce qui concerne la Bosnie (Srebrenica restera comme la grande défaillance européenne). Mais aujourd'hui les Etats-Unis ont bien d'autres soucis et considèrent à juste titre que c'est à l'Union européenne de gérer son arrière-cour. Les Etats-Unis ne se désintéressent pas pour autant de la région ; comme l'a précisé le chercheur, l'Union européenne fait régulièrement appel à eux en Bosnie et au Kosovo, où les populations font plus confiance aux Américains qu'aux Européens. Il y a une complémentarité dans les objectifs politiques : pour les Etats-Unis, l'objectif est que l'UE intègre les Balkans. On remarque parfois des différences d'appréciation : les Américains ont une lecture beaucoup plus inquiète de la situation bosniaque que les Européens. La balle est dans le camp de l'UE et il ne faut pas compter sur les Etats-Unis pour régler les problèmes ; les populations de la région doivent aussi le comprendre. L'UE et les pays de la région doivent prendre leurs responsabilités.

*Peut-on vraiment considérer l'Albanie et le Kosovo comme faisant partie de l'Europe ?*

Pour **Vincent Rey**, l'Albanie et le Kosovo se situent indubitablement en Europe mais plus généralement la question des frontières de l'Union européenne ne se réduit pas à la géographie. Elle relève d'un mélange de considérations politiques, culturelles, géographiques, etc ; ce qui compte, c'est avant tout le sentiment d'identité commune des peuples qui composent l'UE. **Jacques Rupnik** a affirmé que le Kosovo et l'Albanie font partie de l'Europe, historiquement et culturellement – même s'ils se rattachent à des histoires européennes différentes, comme c'est aussi le cas des Scandinaves. Le discours sur l'appartenance européenne est parfois utilisé entre les pays des Balkans pour se démarquer entre eux : chacun a sa façon de parler de l'Europe, généralement pour en exclure le voisin. L'Union européenne défend au contraire une vision inclusive de l'Europe dans la diversité de ses héritages : il y a plusieurs façons d'appartenir à l'Europe.

*N'est-il pas exagéré de dire que la Grèce a une responsabilité dans la réserve actuelle des Européens vis-à-vis du nouvel élargissement ?*

**Jacques Rupnik** a insisté sur ce point : un pays qui ne respecte pas les critères européens, qui triche sur ses comptes, ça n'inspire pas confiance ! Quant à la dénomination « ARYM » imposée à la Macédoine, elle ne rime à rien, comme le disait Simone Veil. La conditionnalité européenne est justement là pour faire levier, pour inciter les candidats à changer ; dans le cas de Chypre, l'UE a utilisé cette carotte à mauvais escient.

*La lassitude des citoyens des Balkans occidentaux à l'égard de l'Europe et de l'élargissement vient en partie de leur incompréhension face à un processus administratif, lourd, bureaucratique. Cette bureaucratie abouti à ce que les fonds européens deviennent inaccessibles aux associations de la région qui se tournent vers les fondations américaines. L'UE doit le rendre à la fois plus souple et plus compréhensible ; elle doit également soutenir davantage la société civile et les dynamiques associatives dans les Balkans ; elle doit créer du désir d'Europe.*

**Vincent Rey** a admis que le désir d'Europe est fondamental mais il s'est demandé si l'on doit s'en remettre à des institutions européennes pour susciter du désir. Pour lui, c'est plutôt le rôle de la société civile. Il est vrai que les institutions doivent appuyer cette dernière. Quant à la supposée lourdeur des processus administratifs en matière de subventions, elle répond à l'exigence des contribuables européens. Jean Monnet, s'il avait connu l'Europe actuelle, aurait peut-être dit : « *Si j'avais su, j'aurais commencé par la société civile* ».

**Catherine Lalumière**, présidente de la Maison de l'Europe de Paris, a vivement réagi à cette réponse. Pour elle, susciter le désir de l'Europe est bel et bien le rôle des institutions européennes, qui ont une responsabilité dans le désamour des citoyens pour l'Europe. L'image projetée par l'UE n'est pas aimable : elle est bureaucratique, froide, matérialiste, décourageante. L'Union européenne doit réaffirmer qu'elle est plus qu'un marché : une culture, des valeurs... Or, pour le moment, elle se contente de consacrer un budget à sa communication : la publicité ne suffit pas et les sommes allouées à la société civile sont dérisoires. Au sujet des élargissements, l'UE doit expliquer l'adhésion aux opinions publiques des pays membres et des pays entrants ; la Commission répète que ce n'est pas dans ses compétences. Il faudrait peut-être les élargir...

**Vincent Rey** conteste que le budget alloué par l'UE à la société civile dans les Balkans occidentaux soit insuffisant. Il fait remarquer que la Commission est la seule à parler de l'élargissement : les gouvernements nationaux n'en parlent pas volontiers et n'expliquent pas à leurs citoyens ce qu'ils décident ensemble à Bruxelles. La Commission a fait des suggestions en ce sens. Sans un élan civique, toute institution a tendance à se désincarner.

*(Synthèse du débat : Hélène Bouchardeau, juin 2010)*