

## « Les Balkans et l'Europe : progrès et malentendus »

par Jacques Rupnik\*

(Le Monde, 17 mai 2011)

Il y a deux façons de présenter l'état des relations entre l'UE et les pays des Balkans engagés dans le processus d'intégration européenne. La première consiste à se contenter des discours rassurants de la Commission européenne sur la perspective d'élargissement et des déclarations non moins confiantes des chefs de gouvernement de la région. Dans cette optique on mesure les progrès accomplis sur le chemin de l'Union européenne en prenant pour référence les rapports annuels établis par les services de la Commission qui, conformément à l'esprit de la "régate" (chacun évalué selon ses mérites), donnent une mesure des progrès accomplis et la liste des faiblesses et des améliorations à apporter dans la course à l'entrée dans l'UE. On trouve ainsi logiquement la Croatie en haut de la liste, le pays des Balkans occidentaux le plus avancé et dont l'adhésion est prévue pour janvier 2013. On trouve ensuite un groupe intermédiaire (Macédoine, Monténégro et Serbie) dont on reconnaît certains progrès dans la gouvernance démocratique et les réformes économiques, mais qui doivent se confronter plus directement aux problèmes liés à la corruption et au crime organisé. En bas du tableau nous trouvons sans surprise les deux semi-protectorats : la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo.

L'UE se trouve là face à des Etats en devenir dans des sociétés divisées avec un système institutionnel dysfonctionnel. Selon les mots de Pierre Mirel, en charge des Balkans occidentaux à la DG élargissement à Bruxelles, on aurait pu intituler le dernier Progress report sur la Bosnie *"un rapport de non-progrès"*. Le premier groupe se voit logiquement attribuer le statut de *"pays candidat"* tandis que le dernier doit se contenter d'accords de stabilisation et d'association (SAA). L'Albanie se joint à ce groupe : il n'est pas aisé de négocier l'adhésion à l'UE d'un pays où, deux ans après les élections législatives, l'opposition n'a toujours pas reconnu les résultats et où les deux camps opposés continuent d'entretenir une polarisation extrême.

On pourrait conclure une telle présentation en disant que les problèmes de sécurité qui ont dominé l'agenda dans les années 1990 sont en passe d'être surmontés, que depuis le sommet de Salonique, en juin 2003, personne au sein de l'UE n'a remis en cause la perspective de l'adhésion à l'UE des pays des Balkans, permettant à l'UE de passer du primat de la sécurité à la lente, mais néanmoins réelle perspective d'intégration.

Trois raisons nous amènent à amender cette présentation de la situation. 1. La spécificité de l'élargissement de l'UE vers les Balkans tient à la double tâche à laquelle l'Union et les pays concernés se trouvent confrontés : passer du protectorat européenisé à l'intégration européenne en passant par la case construction d'Etat-nation. La grande différence entre l'élargissement vers l'Europe Centrale de 2004 et celui à venir vers les Balkans ne concerne pas seulement un décalage dans le temps lié au degré de consolidation démocratique ou au niveau de développement économique, mais l'interaction, la simultanéité de la double tâche de construction d'un nouvel Etat et son insertion dans un processus d'intégration régionale et européenne. C'est ce que

Veton Surroi appelle (dans sa contribution dans ce dossier) des "Etats inachevés" : le Kosovo en quête de reconnaissance par la Serbie et certains Etats de l'UE (seuls 22 sur 27 l'ont fait) ; la Bosnie- Herzégovine en quête d'une Constitution qui remplacerait celle issue des accords de Dayton (passer d'une Constitution pour mettre un terme au conflit par la séparation à une Constitution permettant un système inclusif et fonctionnel) ; la Serbie à la recherche de frontières acceptables à l'intérieur et internationalement (la non-reconnaissance du Kosovo et les liens privilégiés avec la Republika Srpska entretiennent l'incertitude sur les frontières de la Serbie) ; la Macédoine en quête de reconnaissance de son identité à commencer par son nom (officiellement, dans les instances de l'UE, on parle toujours de FYROM, Former Yugoslav Republic of Macedonia). Tant que ces problèmes liés à la construction des nouveaux Etats successeurs de la Yougoslavie ne seront pas dépassés leur dynamique politique interne et celle de l'intégration européenne pourront être en conflit.

2. Le deuxième obstacle, et une deuxième différence avec l'élargissement de l'UE vers l'Europe Centrale, concerne le rôle de pays de la région qui sont membres de l'UE. La littérature universitaire abondante sur l'élargissement et "*l'eupéanisation*" met souvent l'accent sur l'importance de la proximité et du rôle que les voisins membres de l'UE peuvent jouer comme vecteurs d'intégration. Cette prémisse doit être amplement corrigée en Europe du Sud-Est. Les contentieux latents ou explicites sont nombreux et concernent aussi des pays membres de l'UE. Le cas présumé le moins problématique concerne le différend slovéno-croate sur la frontière maritime. Après une décennie de négociations bilatérales infructueuses la Slovénie, membre de l'UE depuis 2004, a soumis la procédure d'arbitrage international à référendum en 2010, une procédure qui, en cas de réponse négative, pouvait bloquer l'adhésion de la Croatie à l'Union.

Le cas des rapports entre la Grèce et la Macédoine est encore plus préoccupant. Le différend portant sur la question du nom du pays a amené la Grèce, prétendant au copyright, à opposer son veto à l'entrée de la Macédoine dans l'OTAN (sommet de Bucarest d'avril 2009). Il existe donc un risque sérieux que cela puisse se reproduire pour l'entrée dans l'UE.

De son côté, le gouvernement nationaliste de Skopje n'est pas avare de surenchères. Un maigre espoir de compromis pourrait venir d'une forte pression de l'UE sur les deux protagonistes, expliquant par exemple, à la Grèce qu'elle ne peut être à la fois en faillite, sous perfusion financière de ses partenaires européens et entraver la politique de l'Union dans les Balkans.

3. Chypre fournit une illustration supplémentaire du problème. En 2004 il était entendu que l'adhésion à l'UE passait par l'adoption du plan Annan de l'ONU pour surmonter la partition ethnique de l'île. Les chypriotes grecs en ont décidé autrement prodiguant à l'UE une leçon majeure pour tout élargissement futur dans les Balkans : pas d'adhésion sans dépassement préalable des contentieux bilatéraux.

La troisième raison d'exprimer un doute sur l'adhésion des pays des "*Balkans occidentaux*" comme simple prolongement de ceux d'Europe Centrale concerne les opinions publiques. Celles-ci, en Europe Centrale, ont soutenu le processus d'adhésion qui a culminé en 2003 par une série de referenda préalables à l'adhésion. La situation est différente dans les Balkans comme le montrent les enquêtes annuelles de Gallup (Balkan Monitor). Plus un pays est proche de l'adhésion, moins il la soutient. Une majorité relative des Croates semble réticente envers l'adhésion à l'UE alors que les Albanais, pour qui cela reste une perspective lointaine, y sont très favorables. Le Monténégro, la Macédoine et la Serbie (dans cet ordre) se situent entre les deux. Une majorité (pour la troisième année consécutive) en Croatie considère que l'adhésion n'est

*"ni une bonne ni une mauvaise chose"*. Une majorité dans tous les pays de la région considère que leur pays se dirige vers la *"mauvaise direction"* alors que tous sont sensés se diriger vers l'UE. On assiste à une érosion du soutien et de l'indentification à l'UE et, dans le cas croate, on peut même parler d'euroscpticisme prématuré. Le grand problème de la décennie passée fut de rendre les élites politiques nationalistes modérées 'eurocompatibles'. Le problème de la décennie qui commence sera d'assurer le soutien des opinions publiques, sans lesquelles l'adhésion ne pourra se faire.

Deux remarques en guise de conclusion. Il y a vingt ans l'Europe s'engageait dans les Balkans (maladroitement et au prix de nombreux échecs) pour s'opposer à la purification ethnique et proposer une alternative aux nationalismes (défense du *"multiculturalisme"*). Aujourd'hui la Chancellerie de l'Allemagne vient de déclarer que le *"multiculturalisme est un échec complet"* en Allemagne et des constats analogues sont proposés par des membres du gouvernement en Hollande ou en France. Comment promouvoir le *"multiculturalisme"* dans les pays candidats des Balkans alors qu'il est répudié par les Etats fondateurs de l'Union ? Le principe de l'élargissement de l'UE n'est pas contesté, mais force est de constater que ces mêmes pays fondateurs montrent peu d'empressement à le voir se réaliser. La crise économique est passée par là, celle de l'euro met à l'épreuve la cohésion de l'union monétaire et celle du couple franco-allemand. Il n'est pas aisé de poursuivre une expansion vers la périphérie quand le centre même est en doute.

**\*Jacques Rupnik est directeur de recherche à Sciences Po.**