

Europe

BALKANS OCCIDENTAUX : VERS UN ACCOMPAGNEMENT AMÉRICAIN POUR UNE HÉGÉMONIE EUROPÉENNE?

Sébastien Gricourt

11/12/2020

L'élection de Joe Biden aux États-Unis va-t-elle initier un changement dans ses relations avec l'Union européenne et en particulier concernant les relations bilatérales avec les pays des Balkans occidentaux? Pour Sébastien Gricourt, directeur de l'Observatoire des Balkans de la Fondation, la relation transatlantique s'inscrira certainement dans un retour à la « normalité », où les Balkans occidentaux, considérés comme « un investissement géostratégique » par la nouvelle Commission européenne depuis 2018, pourraient incarner un terrain propice pour la renouer, entre renforcement de la place de l'Union européenne comme acteur incontournable dans la région et accompagnement des États-Unis pour limiter l'influence d'autres acteurs extérieurs.

Il ne fait aucun doute que l'élection de Joe Biden constitue un retour heureux à une normalité dans la gestion des relations internationales. Néanmoins, parce que la lucidité nous oblige à admettre que son prédécesseur Donald Trump aura finalement été moins l'homme des bouleversements que celui d'une époque déjà en proie à ses ruptures et à ses désordres, la « normalité » de la future entente transatlantique mérite d'être interrogée. À cet égard, les Balkans occidentaux – cet « investissement géostratégique » désormais affirmé par l'Union européenne depuis sa stratégie 2018 – pourraient devenir un modèle de cette refondation des liens entre Washington et Bruxelles, à condition que les deux partenaires accordent bien leur vision sur l'avenir de la région en ne se contentant pas seulement de renouer avec le passé.

Sénateur dans les années 1990, Joe Biden fut profondément marqué par les guerres en ex-Yougoslavie où il se rendit dès avril 1993. Comme il l'a rappelé pendant la campagne électorale à travers des messages spécifiques adressés aux électors d'origines bosniennes et albanaises, il plaida avec conviction au cours de cette décennie-là auprès de l'hôte démocrate de la Maison-Blanche, Bill Clinton, en faveur des interventions américaines à travers l'OTAN (campagnes aériennes de août-septembre en Bosnie-Herzégovine et de mars-juin 1999 en Serbie et Kosovo)

afin de mettre fin aux crimes de guerre et contre l'humanité.

Alors qu'il est attaché émotionnellement à la région qu'il visita également plusieurs fois comme vice-président – tout comme le promu au poste de secrétaire d'État Antony Blinken –, son élection devrait donc remettre de l'équilibre dans la politique régionale américaine après celle de son prédécesseur qui aura singulièrement basculé en faveur du président nationaliste serbe Aleksandar Vučić, et qui aura même orchestré au Kosovo le renversement d'un gouvernement démocratiquement élu pour éloigner du pouvoir le principal parti, jugé pas assez conciliant avec les objectifs court-termistes du président américain.

La coopération États-Unis – Union européenne sera le maître-mot

En répondant aux appels téléphoniques de félicitations du président du Conseil européen Charles Michel et de la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, le président élu a exprimé sa « conviction qu'une Union européenne forte est dans l'intérêt des États-Unis ». Par ailleurs, il a souligné l'importance qu'il attache à la coopération avec les Européens sur les « questions de préoccupation mutuelle », en mentionnant ainsi les Balkans occidentaux, après l'Iran, le Belarus et l'Ukraine. Certes, cette brève énonciation de sujets brûlants peut paraître frustrante à qui défend l'ambition d'une UE influente sur la scène mondiale, mais telle est aussi l'analyse que Washington fait à ce jour des limites de cette puissance encore en devenir. S'il faudra s'en contenter pour l'instant, la région balkanique paraît au moins inscrite au programme des priorités de la relation transatlantique.

Quant aux ambitions globales de l'UE dans son partenariat renforcé avec Washington, les travaux du Conseil européen et de la Commission européenne destinés à préparer les discussions avec la future administration et, dans l'immédiat, les conclusions du sommet de l'UE des 10 et 11 décembre, affichent la volonté d'une Union traitée en alliée stratégique autonome sur un pied d'égalité, sans naïveté sur la nature compétitive de la relation dans certains domaines et les nouveaux rapports de domination dans le monde.

Dans ce monde qui a tant changé, nous apprenons d'une confiance rapportée d'un entretien informel au sujet des Balkans avec l'ancien vice-secrétaire d'État aux affaires politiques et proche conseiller du président élu, Nicholas Burns, que celui-ci défend le retour aux objectifs de long terme, en net contraste avec la recherche erratique des solutions rapides du président sortant. Le diplomate se réfère globalement aux objectifs anciens bipartisans de l'« Europe entière et libre », qui caractérisa ce temps occidental triomphaliste et révolu consécutif à la chute du Bloc soviétique. Il estime ainsi qu'intégrer les États balkaniques dans l'UE et l'OTAN s'impose plus que

jamais compte tenu des menaces de la Russie et de la Chine en Europe.

... ce qui confirme le retour à une continuité

Bien que la référence au concept des années 1990 nous rappelle douloureusement que ce sont les impuissances européennes et onusiennes qui entraînent alors les interventions américaines déterminantes, le diplomate estime néanmoins que c'est bien à l'UE qu'il incombe, par exemple, de mener diplomatiquement le dialogue entre la Serbie et le Kosovo. Cette position ne sous-entend pas seulement que les priorités géopolitiques et géoéconomiques américaines sont ailleurs, mais elle confirme l'appropriation graduelle européenne qui s'est opérée dans la gestion des affaires de son voisinage direct. Rappelons-nous qu'après les premières erreurs tragiques en Bosnie-Herzégovine, les Européens répondirent présents aux intérêts convergents de paix en ex-Yougoslavie et furent ainsi plus rapidement réactifs au Kosovo, politiquement et militairement.

Ainsi, enseignements pris des guerres yougoslaves, le sommet franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 qui définira le cadre adopté l'année suivante de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), puis le lancement en juin 1999 du Processus de stabilisation et d'association avec les Balkans occidentaux qui se virent confirmer leur vocation à rejoindre un jour l'UE lors des sommets de Zagreb (2000) puis de Thessalonique (2003), sont des marqueurs importants du poids croissant de l'UE dans la résolution à long terme des conséquences de la décennie de dislocation brutale de l'ex-Yougoslavie.

Cette première décennie du XXI^e siècle témoigne concrètement du relais assumé par l'UE dans la stabilisation de la région et dans l'ancrage européen de celle-ci, tandis que le règlement du statut du Kosovo par son indépendance proclamée le 17 février 2008 et confirmée le 22 juillet 2020 par la Cour internationale de justice avait clos l'essentiel de l'investissement américain. De fait, les États-Unis se préoccupaient alors sérieusement de la montée de la Chine (à la faveur notamment de la crise financière mondiale de 2008, et l'ancien président Barack Obama engagera officiellement le pivot Asie-Pacifique dès 2011, que symbolisait déjà la posture du *leading from behind* lors de l'intervention en Libye la même année.

... ou la voie d'un *accompanying from behind* ?

Cependant, si l'on fait abstraction de ces années trumpiennes caractérisées par une approche aussi intrusive qu'exclusive à l'égard des Européens, observons que le second quadriennat d'Obama avait marqué un certain retour des États-Unis dans l'arrière-cour européenne. Frustrée de la

lenteur européenne à réaliser les promesses d'intégration, et inquiète des actions des rivaux extérieurs qui profitent de la fatigue de l'élargissement et du vide stratégique, la Maison-Blanche avait alors montré des signes évidents d'impatience. Toutefois, à la veille d'entrer dans cette quatrième décennie, les différences de ce jour par rapport à la situation régionale que connut le précédent président démocrate sont désormais de plusieurs ordres.

D'abord, sur le plan sécuritaire, l'objectif principal américain est quasiment atteint avec l'OTAN qui a consolidé sa présence et la protection commune avec les adhésions du Monténégro (2017) et de la Macédoine du Nord (2020). Podgorica vient ainsi combler le dispositif le long de la côte de l'Adriatique, tandis que les défis prochains de la nouvelle donne politique avec un gouvernement de coalition qui a mis fin cet été au quart de siècle de pouvoir de Milo Đukanović relèvent des priorités de sa relation avec l'UE. Skopje (avec Tirana, membre depuis 2009) est appelée à occuper une place importante et croissante dans un contexte de dégradation des relations de l'UE et de l'OTAN avec la Turquie, mais le pays a déjà relevé depuis 2017 bien des épreuves vitales qui n'attendent plus que d'être récompensées par le lancement concret des négociations d'adhésion. Il en va de même pour l'Albanie en attente également de la tenue de la première conférence intergouvernementale. Ainsi, l'obstruction actuelle faite à la Macédoine du Nord par la Bulgarie sur la reconnaissance de la langue bulgare comme les réponses aux efforts de l'Albanie à remplir les préconditions supplémentaires qui lui sont imposées sont des questions qui ne relèvent que de l'autorité de l'UE et de sa capacité à être crédible, n'excluant pas pour autant un accompagnement américain.

À cet égard, si la médiation du dialogue Serbie-Kosovo devrait rester prioritairement européenne, la Bosnie-Herzégovine offre, un quart de siècle après les accords de Dayton, l'opportunité d'un partenariat plus marqué entre Bruxelles et Washington. En effet, les élections municipales de mi-novembre 2020 en Bosnie-Herzégovine qui ont infligé un revers aux partis traditionnels et l'élection très attendue ce 20 décembre à Mostar (pour la première fois depuis 2008) constituent le signal fort d'une volonté de changement qui peut marquer un tournant positif lors des scrutins législatifs et présidentiel de 2022, s'il est bien accompagné et coordonné.

Enfin, sur le plan de l'engagement politique de Bruxelles à l'égard des Balkans occidentaux, la nouvelle administration américaine va devoir admettre que ces dernières années connaissent une prise de conscience des Européens. L'enjeu des futures adhésions n'est plus seulement la perspective proposée au début du siècle, mais elle est désormais devenue une question vitale de crédibilité, non pas seulement de l'engagement des candidats mais aussi de l'UE.

Face à un processus d'intégration qui a perdu de sa force transformative en récompensant même les pourfendeurs des valeurs démocratiques et d'État de droit, et face à une stagnation qui a ouvert

l'espace aux puissances extérieures qui ne partagent pas ses valeurs, l'UE tente d'amorcer une reprise en main. Du moins faudra-t-il persuader Washington que c'est bien le cas, en commençant par démontrer que la nouvelle méthodologie de négociation des adhésions qu'a initiée la France avec fracas à l'automne 2019 enclenche bien une dynamique convergente de toutes les parties, sans quoi elle sera interprétée comme ayant été motivée par une volonté de retarder des échéances d'adhésion. Enfin, l'aide apportée à la région pour affronter la pandémie (3,3 milliards d'euros), ou bien le Plan économique et d'investissement (9 milliards d'euros) annoncé cet automne représentent aussi des engagements concrets d'une Union déterminée, souhaitons-le, à assumer les six pays candidats comme « une responsabilité pressante » afin de réaliser sa « finalité ».

Dès lors, avec l'allié britannique qui n'est plus présent pour plaider en faveur de l'intégration libérale du marché balkanique et pour bloquer tout approfondissement politique de l'UE, et avec des États membres comme la Hongrie actuelle qui plaident en faveur de l'intégration des États balkaniques pour élargir le cercle des valeurs illibérales au détriment des valeurs fondamentales européennes, il semble bien que les États-Unis n'aient guère d'autre option stratégique que de s'appuyer pleinement sur l'UE et d'accompagner ses efforts. Dans le même temps, Washington s'assurera que l'autonomie stratégique ambitionnée par Bruxelles ne génère pas d'affaiblissement de l'OTAN, ce qui n'a jamais été l'intention mais les incompréhensions européennes et transatlantiques vont devoir être dépassées pour instaurer le partenariat recherché.

Puisque le président élu américain admet qu'une Europe forte replace celle-ci comme un allié fiable et crédible, concèdera-t-il alors que dans cette nouvelle ère la réussite du processus d'adhésion dépendra à la fois de la démonstration du leadership européen – seul à même d'entraver l'influence à relativiser des acteurs extérieurs – et de la nature de l'accompagnement américain ?

La note a été traduite en anglais et est disponible [ici](#) sur le site d'Europes Futures.

Elle a été aussi traduite en albanais et est disponible:

- sur [Rruga press](#)
- sur [Lapsi](#)
- sur [Politiko](#)
- sur [Dosja](#)