

Europe

# L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION : UNE AMBITION ÉBRANLÉE DANS UN MONDE SANS BOUSSOLE

Florent Marciacq

07/03/2025

**Le processus d'élargissement est aujourd'hui fragilisé, à la fois par des tensions géopolitiques et des divergences internes à l'Union européenne. Pourtant, dans le contexte de la guerre en Ukraine, ce sujet n'a jamais été autant d'actualité. Pour Florent Marciacq, codirecteur de l'Observatoire des Balkans de la Fondation, il soulève une question clé : quelle Europe voulons-nous ? Sans vision claire, l'Union perdrait en crédibilité sur la scène internationale et serait fragilisée sous l'influence d'autres puissances.**

## **Résumé :**

*Le processus d'élargissement de l'Union européenne (UE), autrefois considéré comme instrument clé de politique étrangère, est aujourd'hui fragilisé par des tensions géopolitiques, des divergences internes et de profondes défaillances. Alors que l'invasion de l'Ukraine a relancé la nécessité d'un élargissement stratégique, les contradictions de l'UE apparaissent clairement, notamment dans les Balkans occidentaux où elle peine à promouvoir la démocratie et tolère, voire encourage, les dérives autoritaires. L'intégration graduelle est aujourd'hui avancée comme une solution pragmatique pour maintenir l'élan de l'élargissement, mais elle risque d'affaiblir le projet européen en privilégiant les logiques économiques au détriment des aspirations démocratiques et des politiques d'alliance progressistes. Face aux défis posés par les potentats dans la région, mais aussi par la Russie, la Chine et même l'administration Trump, l'Union doit clarifier ses ambitions et affirmer une vision politique cohérente si elle veut rester un acteur crédible et influent sur la scène internationale.*

## **Introduction**

Le processus d'élargissement de l'Union européenne a longtemps été salué comme outil clé de politique étrangère de l'Union. Il a joué un rôle fondamental dans la stabilisation de l'Europe en facilitant la transformation politique, économique et sociétale de pays fragilisés par des années de dictature (Espagne, Portugal, Grèce) et a accompagné la réunification du continent au sortir de la

Guerre froide. Intimement lié à la dynamique d'intégration européenne, il apparaît à plus d'un titre comme l'un des instruments de politique étrangère « plus réussis de l'UE<sup>1</sup> ».

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, il est présenté à Bruxelles comme un « investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité<sup>2</sup> ». Auréolé de succès, il sert de totem à une Europe en quête d'influence dans un monde fragmenté par le retour de la géopolitique. Parmi ses thuriféraires figurent des leaders aussi divers et variés que Pedro Sanchez (S&D)<sup>3</sup>, Emmanuel Macron (Renaissance)<sup>4</sup>, Viktor Orbán (PFE)<sup>5</sup>, Giorgia Meloni (ECR)<sup>6</sup> ou Donald Tusk (PPE)<sup>7</sup>. Tous appellent l'Union à s'élargir, à accélérer le processus. Leur soutien pourrait même laisser à penser que l'élargissement de l'UE fait l'objet d'un consensus européen porteur de sens. Rien n'est pourtant moins sûr.

Car l'élargissement de l'UE, ce n'est pas seulement l'extension d'un ordre légal et institutionnel conditionnée au respect de critères prédéfinis ; c'est aussi et avant tout celle d'un projet politique par définition inachevé, porté par des aspirations qui s'entrecroisent. Or c'est là que le bât blesse. À la construction de quelle Europe l'élargissement entend-il contribuer ? Quelle Union l'élargissement entend-il consolider ? Les réponses à ces questions diffèrent grandement selon les contextes nationaux, historiques et idéologiques.

Or force est de constater que le « moment géopolitique » de l'Union<sup>8</sup> n'a guère rapproché les positions des Européens. Le consensus permissif en faveur de l'élargissement, dont le processus a jusque-là tiré parti<sup>9</sup>, voile à peine le creusement de divergences profondes en matière d'intégration européenne, et ce alors même que point la déferlante géopolitique. La diplomatie transactionnelle de Donald Trump ces premiers mois, son mépris pour les valeurs et les institutions démocratiques, pour le multilatéralisme et les règles internationales et la sécurité sur le continent mettent à nu les vulnérabilités stratégiques de l'Europe.

Pour pallier ces divergences, préserver l'illusion d'un consensus et envoyer des signaux positifs aux pays concernés<sup>10</sup>, l'Union et ses États membres misent désormais sur « l'intégration graduelle », suivant un processus « réversible et fondé sur le mérite<sup>11</sup> ». La proposition, pragmatique, vise à ménager les « capacités d'absorption » de l'UE et les opinions publiques très volatiles sur le sujet<sup>12</sup>. Mais parce qu'elle n'offre qu'une solution technique à un problème politique, la proposition escamote le pourquoi de l'élargissement et fait fi des défis géopolitiques existentiels se posant à l'Union. Elle se concentre sur l'extension de l'ordre légal et institutionnel de l'Union, idéalisée, et fait abstraction des antagonismes politiques qui, de fait, sous-tendent le projet européen dans le nouvel désordre mondial et rendent le processus dysfonctionnel. La réforme en cours de la politique d'adhésion ne peut ignorer que l'élargissement n'est pas un but en soi, qu'une logique

administrative et comptable permettra d'atteindre. Il est une étape indispensable, seulement porteuse de sens dans la réalisation d'un projet politique plus large, plus ambitieux, ouvert, mais par nature clivant, dont il importe d'enfin clarifier les contours.

## Un processus à bout de souffle

L'octroi à l'Ukraine et à la Moldavie, en juin 2023, du statut de candidat à l'adhésion à l'UE a signalé de manière marquante la relance du processus d'élargissement. Mais celui-ci, en principe vecteur de progrès et d'unité, est en proie à de profondes difficultés. L'incohérence dont il s'accompagne sur le terrain jette le doute sur les valeurs qu'il prétend défendre<sup>13</sup>, et le revirement de la Géorgie<sup>14</sup>, déclarée candidate à l'adhésion en décembre 2023, illustre la fébrilité du projet européen.

Dans les Balkans occidentaux, le processus n'a pas contribué à consolider la démocratie, bien au contraire. Il s'est accommodé des dérives autoritaires d'Aleksandar Vučić, l'homme fort de Belgrade, au pouvoir depuis 2012, quitte à faire passer l'UE pour l'une des alliées du régime<sup>15</sup>. C'est du moins la perception qui prévaut dans la rue, alors que des manifestations massives, depuis plusieurs années, ébranlent le pays dans l'indifférence coupable de l'Union<sup>16</sup>. Aleksandar Vučić n'a pourtant rien d'un parangon de vertu. Le pays, sous sa botte, est devenu un modèle de recul démocratique, avec le musellement systématique des médias, l'intimidation des opposants politiques, le trucage d'élections, la captation des institutions démocratiques, la mise en place d'un réseau d'influence mafieux, la promotion du sécessionnisme et du révisionnisme serbe dans la région, le refus d'appliquer les sanctions européennes à l'encontre de la Russie et l'approfondissement de coopérations opaques avec Moscou et Pékin, à l'abri de tout contrôle démocratique<sup>17</sup>.

Le bilan est sans appel, et pourtant la Serbie continue de progresser vers l'adhésion. La présidente de la Commission européenne, il y a peu, saluait une nouvelle fois « le travail exceptionnel et l'excellent programme de réformes<sup>18</sup> » porté par Aleksandar Vučić. Elle insistait sur la nécessité d'ouvrir un nouveau *cluster* de négociations<sup>19</sup>, tandis que la nouvelle commissaire à l'élargissement, Marta Kos, garantissait que tous les problèmes démocratiques seraient résolus ultérieurement, dans le cadre de l'agenda européen. Cet excès de confiance ou ce soutien, dont se font l'écho la France, l'Allemagne, la Hongrie et d'autres États membres, est paradoxal. En principe fondé sur le mérite, le processus d'adhésion à l'UE ne devrait-il pas s'attacher à séparer le bon grain de l'ivraie ?

Il en va de même en Bosnie-Herzégovine, où le processus ne parvient à contrer ni le sécessionnisme serbe et les réseaux mafieux qui verrouillent la Republika Srpska, ni l'ingérence de la Croatie, occupée pour sa part à cheville son influence en Herzégovine<sup>20</sup>. Impuissante, l'Union

s'efforce de maintenir un semblant de stabilité, mais peine à offrir un cap à ce pays tiraillé de toutes parts. En décembre 2022, elle a lui octroyé le statut de candidat à l'adhésion, malgré l'absence notable de progrès justifiant cette décision. Dans le même temps, elle s'est abstenue d'apporter son soutien aux nombreuses manifestations contre la corruption qui ébranlent le pays. Condamné par la justice bosnienne le 26 février 2025 parce qu'il entend soustraire la Republika Srpska à l'autorité de la Cour constitutionnelle, le président de l'entité serbe Milorad Dodik continue de se prévaloir du soutien de Viktor Orbán au sein du Conseil européen (et de celui d'Aleksandar Vučić et de Vladimir Poutine)<sup>21</sup>. Entravée, l'UE ne peut prendre de mesures et son incohérence la met au défi de défendre un processus d'adhésion porteur de sens.

En Macédoine du Nord, le processus a trahi le sursaut démocratique d'une société pro-européenne qui en 2017 a mis un terme aux dérives du système Gruevski<sup>22</sup>, avant d'accepter en 2018, sous la contrainte de la Grèce, de changer le nom du pays. Lâchée par l'Union (et par la France en particulier<sup>23</sup>), la Macédoine du Nord se trouve aujourd'hui sous la coupe de la Bulgarie, qui lui impose une réforme constitutionnelle injuste, sans garantie qu'en se pliant à elle, le pays sera en mesure de progresser vers l'adhésion<sup>24</sup>. En soutenant la démarche de la Bulgarie, l'UE donne un blanc-seing au chantage des États membres à l'encontre de leurs voisins. Sa partialité fait les choux gras de tous celles et ceux qui contestent la fiabilité de l'Union et son hypocrisie en matière d'élargissement, à commencer par les nationalistes tous azimuts et par le Kremlin dont les narratifs circulent largement dans la région.

Au Kosovo, c'est à la consolidation de la souveraineté de l'État que le processus d'adhésion et le dialogue avec Belgrade, facilité par l'UE, font aujourd'hui obstacle en conditionnant la trajectoire européenne du jeune pays à la mise en œuvre d'un accord devant satisfaire le voisin serbe, farouchement opposé à son existence internationale. Or cet accord, en contrepartie, ne prévoit aucunement la reconnaissance du Kosovo, à laquelle s'opposent aussi cinq États membres – Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie<sup>25</sup>. L'équation est difficilement solvable : s'il souhaite progresser vers l'UE, le Kosovo doit accéder aux exigences particulières de partis tiers opposés à la reconnaissance de son existence internationale. Peu importe dès lors que le pays ait enregistré des progrès importants en matière de gouvernance démocratique ces dernières années ou qu'il fasse preuve d'un engagement européen sans conteste sur la scène internationale. Sa trajectoire européenne, entravée par une souveraineté contestée, ne dépend que très marginalement de ses accomplissements au regard des **critères de Copenhague**<sup>26</sup>.

Restent le Monténégro et l'Albanie, dont l'Union espère l'adhésion d'ici 2030, en oubliant que celle-ci ne sera possible qu'après ratification des traités d'adhésion, notamment en France par voie référendaire. Or en 2024, seuls 37% des Français se déclaraient en faveur de la poursuite de

l'élargissement de l'UE<sup>27</sup>. Le défi est de taille<sup>28</sup>. Comment l'Union entend-t-elle surmonter cet obstacle ? Quel souffle peut-elle redonner à sa politique d'influence au regard des échecs ces dernières années ? Sa crédibilité en berne, l'Union continue d'évoquer la panacée que constitue l'adhésion. Mais elle peine à susciter l'enthousiasme d'antan, et ce bilan l'amène bon gré mal gré à proposer une relance du processus au travers d'une nouvelle réforme.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## L'intégration graduelle, nouveau totem de la construction européenne

Le mot d'ordre, à Bruxelles et dans les capitales, est aujourd'hui celui de l'intégration graduelle des pays candidats à l'adhésion, une solution pragmatique prévoyant l'octroi d'avantages concrets aux pays progressant vers l'adhésion. Ces avantages doivent permettre de renforcer l'ancrage européen des pays concernés face aux puissances rivales, de faciliter leur convergence, notamment économique, au regard des critères de Copenhague et d'atténuer les frustrations des populations balkaniques, tout en ménageant les opinions publiques européennes en grande partie rétives à l'idée d'une accélération du processus.

Les propositions en la matière se déclinent autour de plusieurs idées, que l'UE mettrait en œuvre progressivement, en fonction des progrès réalisés par les pays candidats<sup>29</sup>. Elles prévoient l'accès anticipé aux fonds européens de cohésion<sup>30</sup>, l'accès au marché unique européen (et donc l'alignement progressif des pays candidats sur les réglementations correspondantes), leur participation progressive aux politiques sectorielles, programmes et agences européennes, leur inclusion en tant qu'observateur dans certaines institutions de l'UE, voire l'octroi d'un statut intermédiaire d'État associé, en attendant l'adhésion complète<sup>31</sup>.

Ces propositions, qui visent à assouplir la binarité du processus d'élargissement, fleurissent dans le conclave des institutions européennes. En décembre dernier, Ursula von der Leyen a ainsi souligné l'importance de l'accès au marché unique européen, porteur d'opportunités formidables pour les économies balkaniques, et enjoint les pays de la région à avancer sur la constitution de leur marché

commun régional<sup>32</sup>. Son message résonne avec celui de la Chancellerie allemande, qui dans les Balkans occidentaux met désormais l'accent sur la coopération économique régionale, notamment au travers du Processus de Berlin<sup>33</sup>, quitte à délaissé les enjeux de démocratie et de réconciliation. Ces propositions et leur pragmatisme séduisent également en France<sup>34</sup>, en Suède<sup>35</sup>, en Lituanie<sup>36</sup>, en Autriche, Croatie, Tchéquie, Italie, Slovaquie et Slovénie<sup>37</sup>, en Serbie<sup>38</sup> et en Albanie<sup>39</sup>. Un consensus semble donc s'installer autour de l'idée que l'élargissement trouvera son salut dans l'intégration graduelle des futurs États membres.

Cette proposition, certes, a le mérite d'offrir des avantages concrets aux citoyens des pays cheminant vers l'adhésion. Et elle contribue à donner un nouveau souffle au processus d'élargissement. Mais permettra-t-elle à l'UE d'éviter les écueils dans lesquels elle est tombée ces dernières années ? Et, plus important encore, permettra-t-elle de bâtir une Europe capable de faire face aux défis des années à venir ? Rien n'est moins sûr.

## Un pragmatisme à œillères qui sous-estime l'ampleur des défis en Europe

Les avantages de l'intégration graduelle sont substantiels, dès lors que l'on compare le processus actuel avec les projections, notamment économiques, offertes par les différentes propositions<sup>40</sup>. La Commission européenne, par exemple, a ouvert en 2023 la possibilité pour les pays des Balkans occidentaux d'utiliser son nouveau Plan de croissance (6 milliards d'euros pour la période 2024-2027) pour soutenir l'intégration partielle des pays concernés au marché unique<sup>41</sup>. L'enveloppe vient se combiner aux 9 milliards de subventions prévus par le Plan économique et de croissance (modernisation d'infrastructures-clés) et aux 14 milliards prévus au titre de l'instrument de pré-adhésion (ils visent à soutenir les réformes dans la région, et en Turquie, en matière de gouvernance).

L'ambition de la présidente de la Commission européenne, rien qu'avec le Plan de croissance, est de doubler la taille des économies de la région<sup>42</sup>, et grâce à cette *convergence* économique, de faciliter leur *intégration graduelle* au marché unique et, à terme, leur *adhésion* pleine et entière<sup>43</sup>. Cette logique en trois temps (convergence économique, intégration graduelle, adhésion à l'Union) est également promue au niveau régional. La constitution d'un marché régional commun, officialisée à Berlin en 2024, doit permettre aux économies des pays concernés de booster leur économie de près de 10%, d'accélérer leur intégration au marché unique<sup>44</sup> et, à terme, d'adhérer plus rapidement à l'UE.

Ces propositions, tout comme celle portant sur l'accès aux fonds de cohésion, ont donc l'avantage de rendre le cheminement vers l'adhésion à l'UE moins pénible qu'auparavant. Mais elles entérinent ce faisant le primat de l'intégration économique sur le processus d'élargissement et relèguent aux marges les questions de démocratie, de réconciliation ou de souveraineté contestée. Alors certes, les propositions en vogue prévoient un renforcement des logiques de conditionnalité : l'accès aux fonds européens, à l'avenir, doit dépendre des progrès réalisés en matière de « fondamentaux », notamment d'État de droit. Pour la Serbie et le Kosovo, le déboursement des fonds doit également dépendre d'un engagement constructif en matière de dialogue entre Belgrade et Prishtina. Mais n'est-ce pas précisément là, dans son incapacité à séparer le grain de l'ivraie, que l'UE a échoué ces dernières années ?

L'Union dispose d'ores et déjà d'instruments lui permettant de sanctionner des régimes tels que celui d'Aleksandar Vučić, mais elle s'est abstenue d'en faire usage et n'émet guère de critique. Pis, elle admet de plus en plus que la coopération économique puisse prospérer sur fond de dérives autocratiques. La Serbie, par exemple, a reçu en 2023 la plus grande subvention européenne jamais allouée aux pays de la région (600 millions d'euros) pour la construction d'une ligne de chemin de fer entre Belgrade et Niš, malgré un bilan démocratique calamiteux, et en dépit d'une approche européenne fondée sur le mérite<sup>45</sup>. Comment ces propositions entendent-elles rendre l'Union plus sûre d'elle dans son approche en matière de démocratie ? En mettant l'économie au premier plan, l'Union ne compromet-elle pas ses aspirations à s'affirmer en tant que projet politique ? Car ces propositions, qui réduisent le projet européen à un ordre légal et à un marché, tendent à instiller aux pays candidats un rapport transactionnel au processus d'intégration européenne, dont l'issue se détermine au fil d'une simple analyse coût-bénéfice.

Cette instrumentalisation, à laquelle se vouent les propositions d'intégration graduelle, est une logique par laquelle ni la démocratie, ni l'Union ne sortiront renforcées. Les forces progressives appelant à critiquer ou sanctionner les régimes autocratiques dans la région ne recevront dans le cadre d'une intégration graduelle pas plus de soutien de la part de l'UE qu'auparavant, dans la mesure où c'est la volonté politique commune – et non les instruments techniques et légaux – qui font aujourd'hui défaut. Il est entendu que les régimes autocratiques dans la région sauront tirer bénéfice de la nouvelle manne et du manque de cohésion au sein de l'UE.

Le risque, aussi, est qu'avec l'intégration graduelle se fige aux marges de l'Union un nouveau *limès* aux contours très flous mais plus confortables qu'auparavant, tenus tant bien que mal par une promesse d'adhésion ambiguë, n'engageant ni l'Union, ni les pays concernés. Or cette ambiguïté ne manquera pas d'entretenir des vulnérabilités stratégiques dans lesquelles s'engouffreront davantage les puissances rivales de l'Union. Ces propositions en vogue, en somme, ne constituent

qu'un ancrage fébrile pour les pays des Balkans occidentaux au regard des logiques de pouvoir dans la région et du contexte géopolitique actuel, avec le travail de sape démocratique auquel s'emploient sur la scène internationale la Russie, la Chine et aujourd'hui également les États-Unis de Donald Trump.

## De Trump à Orbán : l'élargissement dans la tourmente idéologique et géopolitique

Les défis géopolitiques que posent la Russie, la Chine et les autres puissances rivales de l'Union dans la région sont connus. Le Kremlin offre son appui aux leaders nationalistes qui, de Belgrade à Banja Luka, rejettent les canons de la démocratie constitutionnelle. Il est une caisse de résonance pour l'agit-prop<sup>46</sup> anti-occidentale, reprise à bon compte par les médias gouvernementaux, principalement en langue serbe, et il dispose de leviers d'influence dans les domaines de l'énergie et de la sécurité<sup>47</sup>.

Pékin, pour sa part, fait montre d'entrisme stratégique en proposant aux leaders de la région, principalement en Serbie, des prêts pour le financement de projets d'infrastructures (dans les domaines des transports, de l'énergie, des technologies avancées, etc.). Ces projets, pas toujours commercialement rentables, sont négociés au plus haut niveau, au détriment des comptes publics, des normes sociales et environnementales, et des bonnes pratiques en matière de gouvernance. Ils échappent à tout contrôle démocratique et bénéficient principalement à d'opaques réseaux d'influence, tout en contribuant aux objectifs de connectivités fixés par l'Union<sup>48</sup>.

La Chine et la Russie, surtout, permettent à ces leaders de consolider un pouvoir personnel, qui cherche sinon à entraver les réformes démocratiques. Elles offrent en somme des options limitant l'influence de l'UE dans la région, dont savent tirer profit les figures politiques en place.

À ce défi des « puissances externes<sup>49</sup> », s'ajoute désormais celui de l'administration américaine. Celle-ci, depuis la prise de fonction de Donald Trump, constitue un nouveau vecteur d'instabilité dans la région. Le rapprochement avec Moscou, qui s'opère à Washington en l'absence des Européens et sur le dos des Ukrainiens, est peut-être annonciateur d'un renversement d'alliances préoccupant au plus haut point. Pour l'Ukraine, l'enjeu est existentiel. Pour l'Union, il en va de l'architecture de sécurité européenne, qui continue de s'effondrer, des ambitions européennes en matière de politique étrangère et de la crédibilité du processus d'élargissement. De la capacité de l'UE à défendre l'Ukraine en tant que futur État membre dépend aujourd'hui la légitimité de l'Union en tant qu'acteur sur la scène européenne. Un échec sur ce front, précipité par l'émergence d'une

nouvelle entente russo-américaine, aurait des conséquences dramatiques dans les Balkans occidentaux.

Parmi les risques associés à cette fracture du front occidental figure tout d'abord le retrait brusque, unilatéral et non coordonné des militaires américains engagés sur les théâtres européens, en particulier au Kosovo (au sein de la Force pour le Kosovo – KFOR<sup>50</sup>). Ceux-ci exercent une fonction de dissuasion importante pour la stabilité régionale. Le risque est réel, l'idée flote bel et bien à Washington<sup>51</sup>. Ce risque fait écho à la doctrine américaine du pivot vers l'Indo-Pacifique, maintenue comme ligne directrice depuis 2011 par toutes les administrations, mais se conjugue désormais au caractère impulsif, voire brusque des décisions de Trump depuis le début de son second mandat. Un tel retrait, subit et non coordonné, constituerait une aubaine pour tous ceux qui, dans la région et au-delà, tirerait parti d'un regain d'instabilité dans les Balkans occidentaux. Une détérioration rapide de la situation sécuritaire dans la région, voire une escalade déclenchée localement par des agitateurs ou commanditée à distance, ferait tache d'huile dans la région et placerait l'UE dans une position d'extrême vulnérabilité. Il va sans dire qu'elle entraverait durablement le processus d'élargissement et relèguerait la question de la démocratie au second plan.

Ce risque est exacerbé par le mépris de Donald Trump pour les règles internationales et son approche transactionnelle privilégiant les logiques de pouvoir. L'administration américaine, ces dernières semaines, ne s'est pas seulement rapprochée du Kremlin sur l'Ukraine ou l'OTAN. Elle s'est également rapprochée du régime d'Aleksandar Vučić. Celui-ci vient de décorer personnellement Richard Grenell, ancien représentant spécial de Donald Trump pour le dialogue entre Belgrade et Prishtina, Aleksandar Vučić ajoutant qu'« il est l'une des rares personnes des États-Unis à avoir une approche équilibrée du Kosovo [...] ». Il a toujours été prêt à écouter le point de vue serbe<sup>52</sup> ». Une estime qui contraste avec le mépris exprimé à l'encontre du Premier ministre kosovar, pro-européen, Albin Kurti<sup>53</sup>. De toute évidence, ce rapprochement dote le régime serbe d'un allié de choix dans le différend qui l'oppose au Kosovo, surtout si la situation sécuritaire devait subitement se dégrader. Après l'Ukraine, les États-Unis pourraient être tentés d'imposer un « deal » à Prishtina, sommé d'abandonner le nord du Kosovo à la Serbie, sans que les Européens n'aient voix au chapitre, mais en concertation avec les Russes. Les implications d'un tel « deal » ethno-territorial et géopolitiques, déjà mis sur la table en 2018 (« *land swap* »), plongeraient la région dans un tourbillon d'insécurité<sup>54</sup>, contreviendrait au droit international, à l'esprit du projet européen et annulerait l'influence de l'Union dans la région.

Cette défiance de Donald Trump envers l'UE et le droit international est une aubaine pour tous ceux et toutes celles qui, depuis plus d'une décennie, œuvrent à vider le projet européen de sa

substance. C'est le cas de la Hongrie de Viktor Orbán, qui a noué des liens forts avec la Serbie d'Aleksandar Vučić ou la Republika Srpska de Milorad Dodik, tant au niveau politique qu'économique et interpersonnel<sup>55</sup>. Viktor Orbán soutient depuis une dizaine d'années l'accélération du processus ; il estime, tout comme Robert Fico, le Premier ministre slovaque, que l'UE traite la Serbie de manière injuste, dans ses relations avec la Russie, vis-à-vis du Kosovo et en matière de démocratie et de souveraineté nationale<sup>56</sup>. Il en va de même pour le FPÖ autrichien, qui souscrit à l'élargissement rapide de l'UE aux pays des Balkans occidentaux partageant la visée d'une Europe des nations souveraines<sup>57</sup>. D'autres partis politiques d'extrême droite, de l'AfD en Allemagne au RN en France, opposés à l'élargissement de l'UE, profitent quant à eux de la charge portée par l'administration Trump contre l'UE sur la scène européenne, sur le front ukrainien, et contre la démocratie. L'échec de l'Union sur l'un de ces fronts ouvrirait une brèche béante dans laquelle sombreraient les aspirations européennes en matière d'intégration politique et d'élargissement.

## **Le choix primordial des alliés pour la construction d'une Europe porteuse de sens**

De Belgrade à Washington en passant par Moscou et Budapest, une convergence funeste est à l'œuvre pour limiter les ambitions du projet européen. Elle trouve des relais, partout en Europe, au sein de l'extrême droite, en Allemagne, en France, en Italie, etc. Les prochaines élections en Roumanie, en Tchéquie, en Pologne pourraient encore renforcer cette tendance. Au cœur de l'Europe et par-delà le continent s'organise un front illibéral, prêt à mener une bataille rangée contre la démocratie et le projet européen.

La défense du projet européen passe tout d'abord par un surcroît d'engagement sur le terrain, partout où se fracture le projet européen. Sur le plan militaire, cela signifie un déploiement de forces européennes, là où les besoins se font sentir, pour ensemble résister aux forces de la déstabilisation. Nul besoin pour cela d'arriver à un consensus européen ; de tels déploiements relèvent de l'initiative des États membres. La France, par exemple, a revu à la hausse en 2020 sa contribution à la mission Althea, dont elle assume le commandement stratégique<sup>58</sup>. Sa contribution, au Kosovo, avec trois soldats déployés, reste toutefois très marginale<sup>59</sup>. Elle doit se préparer, avec ses partenaires, à des besoins accrus dans la région.

Sur le plan politique, la défense du projet européen requiert d'aborder certaines questions avec clarté, pour qu'émergent sur la scène européenne des clivages porteurs de sens. L'objectif ne peut être d'accéder à un consensus mou, technique, satisfaisant à court terme, posant l'élargissement comme objectif en soi. Que peut donc bien aujourd'hui signifier « être pour ou contre

l'élargissement », dans la mesure où s'accordent à répondre affirmativement des populistes de tous poils, des bureaucrates bruxellois et les forces pro-européennes les plus diverses ? À force de gommer la logique politique sous-tendant le processus, l'élargissement est devenu un énantiosème fade, une idée fourre-tout, un non-sens. La question, dès lors, n'est pas tant d'être pour ou contre l'élargissement (ou l'intégration graduelle), mais de déterminer « quel élargissement pour quelle Europe », qui doit guider le projet européen.

Cet effort de clarification, dans une visée progressiste, passe par un engagement sans équivoque en faveur d'une intégration politique plaçant la démocratie au centre de la construction européenne. L'Union, en un mot, doit aspirer à devenir une communauté de valeurs, et pas seulement un marché unique, un ordre légal, ou un acteur géopolitique soucieux de garantir la sécurité de ses membres. Cet engagement en faveur de la démocratie doit être défendu sans compromis, tant au sein de l'UE actuelle (à l'encontre de la Hongrie par exemple) qu'envers les pays engagés sur la voie de l'adhésion (à l'encontre de la Serbie par exemple). Cette tâche incombe principalement aux capitales, cœurs politiques de l'Union, plus qu'à la Commission européenne ou au Parlement européen. Ce sont à elles de donner l'exemple et d'organiser le débat politique.

Une Union qui échoue à faire respecter ses principes démocratiques en son sein aura du mal à défendre ces idéaux dans les Balkans occidentaux ou sur la scène internationale. Il appartient donc aux gouvernements européens les plus progressistes d'identifier quels sont les alliés du projet européen, parmi les États membres et les aspirants à l'adhésion, et qui sont les fossoyeurs de l'idée européenne. Il leur appartient de séparer le grain de l'ivraie, et d'accélérer, avec celles et ceux qui partagent ces idéaux, l'approfondissement différencié de l'Union par la constitution en son sein d'une Union politique resserrée, fédérale, dotée d'une Constitution protégeant la démocratie.

Ce projet ambitieux ne fera pas l'unanimité parmi les membres de l'UE, mais il constituera un clivage constructif autour duquel organiser le combat politique. Il ne s'agit pas d'imposer aux autres une vision de l'Europe, mais de constituer en son sein un cœur politique et démocratique ouvert à tous, État membre de l'UE ou non, dans lequel l'Ukraine, par son engagement pour la démocratie, a davantage sa place que la Hongrie de Viktor Orbán ou la Slovaquie de Robert Fico. Cette démarche fondatrice permettra de clarifier la finalité du projet européen<sup>60</sup>. La Communauté politique européenne (CPE), dans sa bouture originale, aurait pu contribuer à cet objectif, si elle n'avait pas subordonné à l'idée de démocratie européenne les intérêts particuliers de la géopolitique<sup>61</sup>. Ce n'est pas trop tard. Le prochain sommet de la CPE, prévu le 16 mai prochain à Tirana, pourrait se recentrer sur un petit groupe de pays partageant la même vision de la démocratie en Europe<sup>62</sup>. Plutôt que d'y convier un pot-pourri d'États européens et d'offrir une tribune aux autocrates de tout poil, la CPE relèverait alors un défi majeur : donner un cap aux nombreux sommets convoqués dans

l'urgence ces dernières semaines et organiser la défense du continent autour de la question des valeurs.

Parler d'un tournant au sujet de la politique d'adhésion de l'UE relève du poncif. Alors certes, une réforme du processus d'élargissement s'impose. Mais l'enjeu profond est ailleurs. Il est dans les mains de celles et ceux qui, partout en Europe, s'engagent pour défendre une vision de l'Europe et de la démocratie aujourd'hui en péril. L'élargissement, avant d'être un processus technique, doit redevenir ce qu'il était à l'origine : « un appel aux autres peuples d'Europe qui partagent l'idéal [européen] à s'associer à [cet] effort<sup>63</sup> ».

1. Josep Borrell, « **S'élargir tout en approfondissant : tel est pour l'UE l'impératif géopolitique** », Service diplomatique de l'Union européenne, 27 juillet 2022.
2. Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE, « **Sommet entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux** », Bruxelles, 13 décembre 2023. L'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux fait place à des réflexions géopolitiques depuis un certain temps maintenant. Voir aussi Sébastien Gricourt, *Quel avenir pour les Balkans occidentaux ?*, Fondation Jean-Jaurès, 18 février 2021.
3. La Moncloa, « **Pedro Sánchez advocates Balkan integration as an investment in security, peace and prosperity for Europe** », 18 décembre 2024.
4. Clea Caulcutt, « **Macron: EU should consider 'multi-speed Europe' to cope with enlargement** », *Politico*, 28 août 2023.
5. « **PM Orbán: Europe will never be complete without the integration of the Balkans** », About Hungary, 9 octobre 2024.
6. « **Eastern enlargement in focus as Meloni joins EU leaders** », Decode39, 14 décembre 2023.
7. « **EU Enlargement a Key Focus of Poland's Presidency of Bloc, Says Tusk** », Reuters, 24 octobre 2024.
8. Ursula von der Leyen plaide pour une « Commission géopolitique » depuis sa nomination à la présidence de la Commission en 2019.
9. Liesbet Hooghe et Gary Marks, « **A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus** », *British Journal of Political Science*, vol. 39, n°1, pp. 1-23, 1<sup>er</sup> janvier 2009.
10. Sur le papier, pas moins de dix pays sont concernés : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie et la Turquie.
11. Branislav Stanicek, « **New EU strategy for enlargement** », European Parliamentary Research Service, novembre 2022.
12. Matteo Bonomi et Irene Rusconi, « **From EU 'enlargement fatigue' to 'enlargement enthusiasm'?** », ÖGfE Policy Brief, 5 octobre 2023.
13. « **Balkans : un nouveau Grand Jeu ?** », IFRI, 7 décembre 2022.
14. Le Premier ministre pro-russe, Irakli Kobakhidzé, a suspendu les négociations d'adhésion du pays à l'Union en novembre 2024 jusqu'en 2028.
15. Il est bon de rappeler qu'avant d'accéder au pouvoir, Aleksandar Vučić fut ministre de l'Information (et donc de la propagande) de 1998 à 2000 sous le régime de Slobodan Milošević.
16. Srdjan Cvijic et Florent Marciacq, « **En Serbie, une ultime bataille pour la démocratie fait rage dans l'indifférence de l'Europe** », Fondation Jean-Jaurès, 30 janvier 2025.
17. Dimitar Bechev, « **Serbia's Authoritarian (Re)turn** », Strategic Europe, 11 janvier 2024.
18. « **Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Serbian President Vučić** », Commission européenne, 25 octobre 2024.
19. Strahinja Subotić, « **Towards the Opening of the 'Infamous' Cluster 3** », European Policy Center, 20 décembre 2024.

20. « [The destructive effects of state capture in the Western Balkans. EU enlargement undermined](#) », Clingendael, septembre 2020.
21. Daria Sito-Sucic, « [Bosnian Serb leader Dodik sentences to jail for defying peace envoy](#) », Reuters, 26 février 2025.
22. Nikola Gruevski a été Premier ministre du pays entre 2006 et 2016. Il est poursuivi pour des faits de corruption, de fraude électorale, d'écoutes illégales d'opposants politiques et de représentants de la société civile. Condamné pour corruption, il réside en Hongrie, où il a demandé l'asile.
23. Jennifer Rankin, « [EU failure to open membership talks with Albania and North Macedonia condemned](#) », *The Guardian*, 18 octobre 2019.
24. « [En Macédoine du Nord, la reconnaissance de la minorité bulgare dans la Constitution divise](#) », Euronews, 12 janvier 2024.
25. Engjellushe Morina, « [Cast no shadow: How the EU can advance the Kosovo-Serbia dialogue process](#) », European Council on Foreign Relations, 30 octobre 2024.
26. Donika Emini, « [BiEPAG Reacts: Kosovo – The one without the candidate status](#) », European Western Balkans, 5 novembre 2024.
27. « [Standard Eurobarometer 102, automne 2024](#) », Commission européenne, novembre 2024.
28. Srdjan Cvijiv et Sébastien Gricourt, [Que pensent les français de l'adhésion des pays des balkans occidentaux à l'union européenne ?](#), Fondation Jean-Jaurès, 3 février 2021.
29. Institut Jacques Delors, « Pour une adhésion graduelle à l'Union européenne », Policy Paper n°290, mai 2023.
30. « [Communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement](#) », Commission européenne, 20 mars 2024.
31. Institut Jacques Delors, « Pour un statut d'État associé. Une marche vers l'adhésion à l'UE », Policy Paper n°305, octobre 2024.
32. « [Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Costa following the EU-Western Balkans Summit](#) », Commission européenne, 19 décembre 2024.
33. Le Processus de Berlin est un format de coopération mis en place par Angela Merkel en 2014 réunissant les six pays des Balkans occidentaux (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie), un nombre restreint d'États membres et les institutions de l'Union européenne.
34. Nebojša Vukadinović, « [The French perspective on EU enlargement and vision towards the Western Balkans](#) », *Vision Western Balkans 2030*, 2024, pp. 19-20.
35. Tanja A. Börzel, Sergio Fabbrini, Yves Mény, Sonja Puntscher Riekmann et Frank Schimmelfennig, « [Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union](#) », Swedish Institute for European Policy Studies, septembre 2023.
36. Vilnius University Institute of International Relations and Political Science, « [Enlargement: creating an opportunity for a stronger EU](#) », 6 août 2023.
37. « [Göttweig Declaration by the 'Friends of the Western Balkans'](#) », 23 juin 2023.
38. « [Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Serbian President Vučić](#) », Commission européenne, 25 octobre 2024.
39. Simone De La Feld, « [Edi Rama in Brussels calls for following EESC's example: 'Candidate countries to be present in EU Parliament'](#) », *Eunews*, 19 septembre 2024.
40. Pierre Mirel, « [Les Balkans occidentaux : entre stabilisation et intégration à l'Union européenne](#) », Fondation Robert-Schuman, 22 janvier 2018.
41. Joanna Adhem, « [EU unlocks Single Market access for Western Balkans in exchange for reforms](#) », *Euronews*, 19 octobre 2023.
42. « [Commission presents a new Growth Plan for the Western Balkans including €6 billion in grants and loans to accelerate economic convergence with the EU](#) », Commission européenne, 8 novembre 2023.
43. « [New growth plan for the Western Balkans](#) », Commission européenne, 9 novembre 2023.

44. « [New Growth Plan for the Western Balkans](#) », Union européenne, novembre 2023.
45. Bojana Zimonjić Jelisavac, « [Serbia to receive largest-ever EU grant to rebuild railway](#) », Euractiv, 21 février 2023.
46. Agitation couplée de propagande.
47. Wouter Zweers, Niels Drost et Baptiste Henry, « [Little substance, considerable impact Russian influence in Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Montenegro](#) », Clingendael, août 2023.
48. Florent Marciacq, *La Chine dans les Balkans occidentaux : influence et enjeux stratégiques*, Fondation Jean-Jaurès, 22 mars 2021.
49. Florian Bieber et Nikolaos Tzifakis (coord.), *The Western Balkans in the World : Linkages and Relations with Non-Western Countries*, Londres, Routledge, 2019.
50. Opération de soutien de la paix au Kosovo dirigée par l'OTAN depuis juin 1999.
51. Giorgio Cafiero, « [What Does Trump's Return Mean for the Balkans](#) », *Foreign Policy*, 21 janvier 2025 ; « [Reports: U.S.-Russia Talks Consider NATO Troop Withdrawal from Bulgaria and Eastern Europe](#) », *Novinite*, 19 février 2025.
52. « [Vucic: Grenell deserved the Order for his advocacy for Serbia](#) », *Kosovo Online*, 15 février 2023.
53. « [Grenell calls Kurti delusional](#) », *Koha*, 7 février 2025.
54. Michael Rossi, « [A land swap between Kosovo and Serbia would be deeply problematic and potentially dangerous](#) », *LSE*, 17 août 2018.
55. Srdjan Cvijic, Maja Bjeloš, Luka Šterić, Ivana Ranković et Marko Drajić, « [Balkan Csárdás: Hungarian Foreign Policy Dance](#) », *Belgrade Center for Security Policy*, 8 mai 2023.
56. Valentin Ledroit, « [Face à un Parlement européen hostile, Viktor Orbán explique vouloir 'changer' l'UE](#) », *Toute l'Europe*, 9 octobre 2024.
57. Patrick Moreau, « [Le FPÖ au défi de l'Europe : radicalité idéologique et contrainte électorale en Autriche](#) », *Fondapol*, octobre 2024.
58. « [French military convoy crosses Switzerland for Bosnia peace cooperation](#) », *Swissinfo.ch*, 8 avril 2024.
59. Voir le nombre de soldats déployés sur le site de la KFOR [ici](#).
60. Florent Marciacq, *Penser l'Europe à 35 dans un monde à refaire*, Fondation Jean-Jaurès, 22 mars 2024.
61. Florent Marciacq, « [La Communauté politique européenne : une idée prend forme](#) », *Éditoriaux de l'Ifri*, 2 juin 2023.
62. Florent Marciacq, « [The less is more: time to re-purpose the European Political Community?](#) », *Foundation For European Progressive Studies*, 15 juillet 2024.
63. Traité de Rome, 1957.