

Europe

QUEL AVENIR POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX?

Sébastien Gricourt

18/02/2021

Quelles sont les relations entre l'Union européenne et les Balkans? En partenariat avec la Revue diplomatique de l'Institut d'études de géopolitique appliquée, Sébastien Gricourt, directeur de l'Observatoire des Balkans de la Fondation Jean-Jaurès, revient dans cette note sur le processus d'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'Union européenne – processus à la peine – mais aussi sur les enjeux géopolitiques autour de cette région convoitée par des acteurs extérieurs, comme la Chine et la Russie, et dont l'Union européenne devrait davantage se préoccuper pour affirmer son autonomie stratégique.

L'enserrement de cet ensemble régional dans les frontières de l'Union européenne (UE) illustre l'avenir commun qui les lie irrémédiablement. Après avoir assumé l'essentiel de la reconstruction et du développement des anciennes entités de la défunte fédération yougoslave et de l'Albanie post-communiste, puis leur stabilisation en coopération avec l'ONU, l'OSCE, l'OTAN et les États-Unis, le processus d'adhésion s'est heurté à des obstacles intrinsèques à l'UE et à ce voisinage. Si celui-ci fut par nécessité un des moteurs de l'action extérieure européenne dont le processus de stabilisation et d'association lancé en 1999 généra une transformation des pays candidats, leurs spécificités révélèrent aussi des inadéquations de l'offre européenne. Le parcours de l'adhésion devint un objet technocratique non identifié pour les États membres las des élargissements, déconnecté de la vie des populations balkaniques et miné par les phénomènes locaux de captation d'État dont les réalités s'empilent dans les rapports annuels de la Commission.

Mais le regain d'intérêt de l'UE pour la région ces dernières années découle moins du constat d'une décennie de dégradation de l'État de droit et de la démocratie, que de la montée en puissance d'acteurs extérieurs, principalement la Russie et la Chine. La place des Balkans occidentaux dans la géopolitique européenne constitue bien une part indissociable des ambitions européennes de puissance, et surtout une épreuve incontournable de l'autonomie stratégique proclamée dont l'arrimage complet de ce voisinage à l'UE devra un jour en constituer la pleine réalisation.

Un processus d'adhésion qui se cherche

La reconnaissance de l'importance de la région a cheminé avant que la Commission européenne n'écrive en 2018 dans sa stratégie que l'adhésion de ces pays représente un « investissement géostratégique ». En 2003, la stratégie de sécurité de l'UE soulignait que la crédibilité de la politique étrangère européenne relevait précisément de la « consolidation de nos réalisations » dans les Balkans, une région « pourvoyeuse de sécurité pour l'UE », puis en 2016, la stratégie globale pour une Europe plus forte affirmera qu'une perspective crédible d'élargissement est un « investissement stratégique ».

Cette crédibilité est souvent défiée, entre d'un côté des stagnations et des régressions qui interrogent l'engagement des États candidats, et de l'autre des blocages et des compromissions qui questionnent la volonté réelle de l'UE et d'États membres à vouloir les intégrer. Le fossé entre ce Sud-Est européen et la situation de l'Europe centrale des années 1990 explique en partie la convergence poussive vers les acquis communautaires, mais il ne justifie pas les dérives contraires aux valeurs européennes censées guider la voie de l'adhésion, observées dans l'UE et dans les Balkans.

La coresponsabilité de l'UE est manifeste, à l'image par exemple de l'indulgence à l'égard de la Serbie et du Monténégro, qui malgré leurs nets reculs démocratiques furent considérés par Bruxelles comme les chefs de file de l'élargissement. Fin 2017, l'annonce de leur adhésion possible en 2025 accentua la défiance à l'égard de l'UE. Ce sentiment largement décrit par les sociétés civiles régionales puise dans d'autres sources de frustrations, comme le dysfonctionnement paralysant de la Bosnie-Herzégovine vingt-cinq ans après les accords de Dayton ou la médiation bruxelloise du dialogue entre la Serbie et le Kosovo qui devra être repensée pour sortir de ses impasses, qui représentent les deux derniers défis européens irrésolus qu'instrumentalisent des élites populistes jouant sur la fibre nationaliste.

En octobre 2019, l'opposition de la France à l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord provoqua de nouvelles désillusions envers l'UE. Les espoirs que ces deux États ouvrent leur première conférence intergouvernementale un an après se sont même éteints, dans l'attente que de nouveaux progrès soient réalisés par Tirana et que Sofia règle son différend culturel sur la langue macédonienne. Dans ce contexte d'échéances sans cesse reportées, la nouvelle méthodologie de négociations adoptée en mars 2020, sous l'impulsion de la France isolée par son veto, ne paraît pas à ce jour amorcer un changement ni « saisir le déclin de la démocratie et de l'État de droit » qui s'étend dans la région.

Cependant, la mobilisation par l'UE au printemps de 3,3 milliards d'euros pour aider la région face à la pandémie, puis le plan économique et d'investissement de 9 milliards (et son effet levier potentiel de 20 milliards) adopté en octobre, font respectivement actes de solidarité et d'appui censé redonner de la vigueur aux réformes et aux convergences de marché intrarégionales et avec l'UE. Ils tendent à démontrer aussi la volonté d'ancrer les Balkans à leur vocation de rejoindre l'UE.

Une région à la croisée des enjeux géopolitiques

Dans son discours sur l'état de l'Union le 16 septembre 2020, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen rappela que les Balkans occidentaux « sont bien une partie de l'Europe, et non pas une escale de la Route de la soie ». En 2009, la concession du port grec du Pirée et le partenariat stratégique de la Serbie avec la Chine ont fait de la région l'étape suivante d'accès au marché européen. Excepté le Kosovo non reconnu par Pékin, les cinq autres pays ont rejoint l'Initiative 17+1. Ce sont la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro qui profitent le plus des prêts et s'exposent au piège de la dette. Mais c'est surtout le pouvoir serbe qui en profite pour consolider ses réseaux clientélistes au détriment des législations communautaires, pendant que la Chine s'implante économiquement et technologiquement.

En marge des commémorations des accords de Dayton à Sarajevo, le ministre des Affaires étrangères de Russie Sergueï Lavrov réaffirma l'opposition russe à toute révision de l'ordre institutionnel établi depuis 1995, message de mise en garde aux Européens et aux Américains réitéré à Belgrade et à Zagreb. Les discordes que le *statu quo* entretient entre les trois peuples constitutifs et l'implantation des intérêts russes dans l'entité sécessionniste de *Republika Srpska* confortent la stratégie d'entraver tout progrès de la Bosnie-Herzégovine vers l'UE et son adhésion à l'OTAN. Avec la Serbie, outre les coopérations politiques, économiques et militaires, Moscou dispose d'assez de leviers de nuisance pour entretenir les narratifs anti-occidentaux, intervenir par procuration dans les affaires bosniennes, macédoniennes ou monténégrines, ou empêcher que la Serbie ne lui échappe si elle venait à normaliser ses relations avec le Kosovo.

D'autre part, avec Gazprom dominant le secteur pétrolier et gazier serbe depuis 2008, la Russie poursuit l'extension du gazoduc TurkStream en provenance d'Azerbaïdjan *via* la Turquie, inauguré il y a un an pour contourner l'Ukraine et les sanctions. Projet aussi contesté par Washington que le North Stream II, Moscou a avancé sur le sol européen en inaugurant ce 1^{er} janvier le tronçon serbe raccordé à la Bulgarie. Parallèlement, le gazoduc trans-adriatique soutenu par l'UE en provenance aussi de l'Azerbaïdjan par la Turquie et à destination de l'Italie *via* l'Albanie ouvre la voie à la moindre dépendance européenne d'approvisionnements russes, au même titre que les livraisons en cours ou programmées de gaz liquéfié américain *via* la Croatie, la Grèce et l'Albanie.

Remarques prospectives

Avant la pandémie, la région réalisait environ 72% de ses échanges commerciaux avec l'UE et, bien que celle-ci ne lui consacre qu'une part infime de son commerce mondial (1,4%), du redémarrage de son économie dépend l'avenir proche des Balkans occidentaux. Selon la Banque mondiale, la région entre dans une « profonde récession » avec des déficits qui se creuseront entre quatre et dix points selon les pays, sans amélioration notable avant 2022. Alors que la crise sanitaire accroît la dégradation de la gouvernance démocratique, en cédant parfois davantage le pas à l'arbitraire et à la violation des libertés fondamentales, les conséquences socio-économiques pourraient aussi amplifier l'émigration (qui touche environ un tiers des populations). La récession peut donc aggraver la détérioration de l'État de droit, ce qui défiera la crédibilité de la nouvelle méthodologie de l'UE, axée précisément sur ce domaine-clé.

Dans ce contexte, l'absorption du plan économique et d'investissement pourrait être confrontée à des lenteurs entravant tout progrès réel, lequel dépend aussi des assurances données aux investisseurs et donc de la qualité de l'État de droit. L'UE devrait ainsi inclure davantage les sociétés civiles – forces vives de la résilience du sentiment pro-UE – pour accompagner les transformations démocratiques et économiques de la région, et envisager sérieusement une réforme substituant au Conseil le vote à la majorité qualifiée au vote à l'unanimité qui bloque chaque étape du processus d'adhésion.

Sur le plan géopolitique, le retour des démocrates à la Maison Blanche et de responsables sensibles à la région depuis les années 1990 constitue une opportunité de régler les deux principaux litiges susmentionnés, malgré les obstructions russes et afin de contenir les intérêts chinois. Cela peut se produire si l'objectif de leadership de l'UE consubstantiel à l'autonomie stratégique circonscrit l'accompagnement américain à l'intégration plutôt qu'à l'accroissement des tensions avec les acteurs extérieurs. À cet égard, vu les velléités de puissance de la Turquie démontrées non loin par son interventionnisme militaire, et considérant sa politique économique, énergétique et d'influence culturelle dans les Balkans, les préoccupations de l'OTAN et de l'UE envers Ankara devraient enfin s'étendre à la région.