Fondation Jean Jaurès

Europe

SORTIR DE LA « STABILOCRATIE »: REPENSER L'APPROCHE FRANÇAISE DES BALKANS OCCIDENTAUX

Luka Šterić

02/06/2022

À l'approche du Sommet UE-Balkans qui se tiendra fin juin dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, Luka Šterić, chercheur associé au Belgrade Centre for Security Policy en Serbie, en appelle à un changement d'approche de la part de la France dans les Balkans occidentaux. Pour dépasser le *statu quo* actuel renforçant la « stabilocratie » dans la région, l'UE doit repenser sa doctrine pour rendre l'élargissement aux pays des Balkans occidentaux effectif. Les pays des Balkans seraient alors poussés à engager les réformes en matière d'État de droit tandis que l'UE gagnerait en crédibilité.

Les élections de ce printemps ont conduit à la réélection du président sortant en France et au maintien du pouvoir du président en exercice en Serbie. Le président Macron a entamé un second mandat après sa victoire au second tour contre sa grande rivale Marine Le Pen[1]. Simultanément, le président Vučić a remporté une nouvelle victoire écrasante au premier tour des élections serbes, le Parti progressiste ayant conservé le pouvoir tout en perdant la majorité absolue au Parlement pour la première fois depuis 2014[2]. Cependant, le paysage politique a radicalement changé depuis leurs précédentes victoires il y a cinq ans. La guerre en Ukraine a déplacé l'attention de l'Union européenne vers la géopolitique, remettant les Balkans occidentaux, apparemment oubliés, à l'ordre du jour européen. Les menaces d'instabilité et l'influence croissante des puissances tierces dans la région ont sonné l'alarme dans le nouveau contexte mondial, ouvrant la discussion sur la refonte de la stratégie européenne, largement insuffisante depuis une décennie.

Contrairement aux périodes précédentes au cours desquelles la France avait une approche plus passive et apparaissait plutôt indifférente aux développements dans les Balkans occidentaux, Paris a repris un rôle majeur sur la scène régionale au cours du premier mandat de la présidence Macron. Dans le cadre de son ambition de devenir le leader politique de l'Europe, Emmanuel Macron a lancé plusieurs initiatives visant à modifier la politique d'élargissement européenne. Au regard des conséquences de ces initiatives, nous constatons que l'objectif était d'arrêter le processus

d'élargissement dans un avenir proche, en le remplaçant par une présence économique et politique renforcée de la France qui assurerait la stabilité de la région dans la sphère d'influence européenne. À cette fin, Macron était plus que prêt à collaborer avec des régimes autocratiques comme celui de la Serbie, qu'il jugeait crucial pour le maintien d'une relative stabilité des Balkans occidentaux. Cette stratégie a contribué à ce que la région devienne progressivement à la fois moins sûre et moins démocratique, érodant la crédibilité et l'influence européennes autrefois indiscutables. Les changements tectoniques auxquels nous assistons sur le continent européen devraient être un signal d'alarme pour évaluer et repenser de manière critique la politique française dans les Balkans occidentaux, y compris celle impliquant un revirement dans les relations avec le régime actuel de Belgrade.

Un retour de la France dans les Balkans occidentaux ?

L'approche française dans les Balkans occidentaux pendant le premier mandat présidentiel de Macron pourrait être décrite comme proactive. Plusieurs initiatives apparemment audacieuses ont été lancées, mais l'état actuel des choses a été *in fine* préservé et tout progrès dans le processus d'adhésion des pays de la région retardé. Le principal motif à l'origine de cette politique réside dans le fait que l'opinion publique française est perçue comme largement défavorable aux nouvelles adhésions. Depuis son arrivée au pouvoir en 2017, Macron a déclaré à plusieurs reprises qu'il n'y aurait pas de nouveaux membres avant que l'Union ne subisse une profonde réforme interne. Sa position la plus ferme a été affichée en octobre 2019, lorsque la France et les Pays-Bas ont bloqué l'ouverture des négociations d'adhésion formelles avec la Macédoine du Nord et l'Albanie, une décision qui a provoqué une énorme vague de déception dans toute la région.

Parallèlement, Macron a vu dans son implication plus forte dans le processus d'élargissement l'occasion rêvée de construire l'image de leader européen en matière de politique étrangère, à commencer par la restructuration des relations avec le voisinage immédiat de l'Union. Pour démontrer son attachement au développement régional et prouver que la perspective européenne est toujours vivante pour les Balkans occidentaux après le veto français, Macron a lancé en novembre 2019 l'idée d'une nouvelle méthodologie d'adhésion[3]. Sur la base de cette proposition, la nouvelle méthodologie a introduit le regroupement des chapitres de négociation en groupes, des récompenses pour les champions des réformes et des sanctions pour les pays qui n'en engagent pas ou qui sont en retard dans la mise en œuvre, mais aussi la réversibilité du processus. Ce changement a été promu comme insufflant une nouvelle vie au processus d'élargissement épuisé. En vérité, la nouvelle méthodologie n'est rien de plus qu'un nouvel emballage pour le même processus technocratique qui ne résout pas les principales faiblesses de la démarche d'adhésion, puisqu'elle continue de mettre l'accent sur la nécessité de répondre à des critères au lieu d'insister

sur les réformes tangibles à mettre en place, prolongeant ainsi le *statu quo*.

Lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe du 9 mai dernier, Macron a lancé une autre idée, proposant la formation d'une Communauté politique européenne qui lierait des partenaires non membres de l'UE, y compris les pays des Balkans occidentaux, dans une collaboration politique et sécuritaire plus étroite avec l'UE[4]. Macron insiste sur le fait que la Communauté politique européenne ne doit pas être considérée comme une alternative mais plutôt comme une initiative complémentaire au processus d'adhésion à l'UE, affirmant que cette nouvelle organisation politique contribuerait à créer « un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en termes de l'énergie, des transports et d'investir dans des infrastructures où les gens pourraient circuler. » En pratique, cette idée aggraverait encore l'impasse de l'élargissement en fournissant une excuse pour prolonger le processus, tout en permettant un accès plus facile aux fonds pour les gouvernements qui ne seraient pas conditionnés par les réformes nécessaires, notamment en ce qui concerne les normes de l'État de droit, en échange d'un alignement géopolitique.

Comment Vučić est devenu l'allié le plus proche de Macron dans la région

C'est là que la proximité avec le régime de Belgrade entre en jeu. Vučić est l'allié parfait de la stratégie de Macron dans les Balkans occidentaux. En effet, le recul démocratique que connaît la Serbie depuis une décennie fournit une excuse parfaite à l'absence de progrès dans l'adhésion de toute la région, car il alimente la perception négative de l'opinion publique française et fournit des arguments dans les débats à Bruxelles pour prolonger le processus. Ironiquement, plus la Serbie s'éloigne des normes européennes nécessaires, plus elle devient le partenaire idéal pour Paris.

De plus, Belgrade est largement considérée comme un élément de stabilité potentiel dans la région. La Serbie a un impact majeur sur les problèmes de déstabilisation en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et au Monténégro. En outre, l'influence des pays tiers, en particulier la Chine, a rapidement augmenté ces dernières années. Par conséquent, la croyance largement répandue parmi les parties prenantes européennes est que l'UE doit maintenir la Serbie dans sa sphère d'influence, même si cela signifie fermer les yeux sur la tournure illibérale du pays. Macron peut donc facilement prétendre qu'en entretenant des relations étroites avec Vučić, il assure la stabilité régionale. Par ailleurs, la nature économique des relations bilatérales entre les deux régimes ouvre la possibilité de négocier directement avec le gouvernement de Belgrade des accords lucratifs pour les entreprises françaises, dont certains soulèvent des préoccupations environnementales[5].

Pour le régime actuel en Serbie, Macron est perçu comme un digne héritier d'Angela Merkel en tant que protecteur extérieur de la « stabilocratie ». Tout comme Merkel, Macron a salué à plusieurs reprises le rythme et l'ambition des réformes en Serbie lors de ses rencontres avec le président Vučić, déclarant que la Serbie serait le prochain pays à rejoindre l'Union européenne[6]. Ce type de soutien public est crucial pour Vučić afin de maintenir un paravent de soutien européen pour l'opinion publique serbe. De son côté, Vučić est plus qu'heureux de soutenir l'illusion de progrès sur la voie de l'UE que Paris tente d'imposer, ainsi que d'admirer publiquement Macron, augmentant son poids dans les cercles diplomatiques de l'UE. En retour, il s'attend à ce que le gouvernement français soit une sorte de protecteur dans l'UE. La Serbie doit atténuer toute critique sévère ou pression potentielle des institutions de l'UE ou d'autres États membres sur l'état de la démocratie ou de l'État de droit dans le pays. Après les changements politiques à Berlin l'année dernière, il semble que la France ait assumé la position allemande en tant qu'allié clé du régime serbe à l'Ouest.

Une pièce importante du puzzle en ce qui concerne les relations bilatérales amicales entre les régimes en place en France et en Serbie est constituée des entreprises commerciales à grande échelle au cours des dernières années. Les sociétés françaises Alstom et Egis Rail vont s'associer à la société chinoise Power China pour construire le métro de Belgrade[7], un projet très lucratif d'importance stratégique pour la capitale serbe. Les entreprises françaises devraient livrer les trains et les sous-systèmes électromécaniques, tandis que l'entreprise chinoise effectuera les travaux de construction. En outre, selon le ministre serbe des Finances Sinisa Mali, un accord a été signé avec le gouvernement français sur le financement de la partie qui sera réalisée par les entreprises françaises à hauteur de 454 millions d'euros.

Un autre investissement français important en Serbie a été fait à travers le contrat de concession de 25 ans de l'aéroport de Belgrade signé avec la société française Vinci en décembre 2018[8]. Cet accord a soulevé de nombreuses polémiques car le gouvernement serbe était accusé d'avoir décidé de reprendre la gestion du deuxième aéroport de Nis en raison de la clause secrète de l'accord avec la société française visant à limiter le développement d'autres aéroports dans le pays afin qu'ils ne puissent pas concurrencer l'aéroport de Belgrade sur le marché[9]. La Serbie s'est également tournée vers la France pour l'armement. En 2019, la Serbie a acheté des missiles de défense aérienne français Mistral à courte portée[10]. En outre, le président Vučić a annoncé en avril que la Serbie prévoyait d'acheter 12 nouveaux avions Dassault Rafale au début de l'année prochaine[11].

Conséquences du soutien à la « stabilocratie »

Ces dernières années, il est devenu évident que la politique de l'UE de soutien à la « stabilocratie » a échoué dans les Balkans occidentaux. Le processus d'adhésion est dans l'impasse depuis des années, l'environnement sécuritaire régional se détériore et aucun progrès majeur n'a été réalisé concernant les réformes de l'État de droit. Bien que la responsabilité incombe certainement à l'*establishment* politique local, l'approche européenne a fourni des conditions parfaites pour de tels développements. Tout cela a entraîné une grave crise de crédibilité auprès des opinions publiques locales et une détérioration de l'influence européenne dans la région.

Depuis quelques années, la situation sécuritaire dans les Balkans occidentaux est au plus bas depuis la fin des années 1990. La crise institutionnelle de plus en plus profonde en Bosnie-Herzégovine a conduit à une situation dans laquelle ceux qui craignent ouvertement de nouveaux conflits sont de plus en plus entendus, tant dans le pays que dans la communauté internationale. Les négociations entre Belgrade et Pristina sont au point mort, tandis que des incidents occasionnels entre les forces de police spéciales du Kosovo et la population serbe du nord du Kosovo soulignent la montée des tensions dont le basculement en conflit ne tient qu'à un fil. En mettant l'accent sur l'idée de création d'un « monde serbe », le régime de Belgrade a considérablement radicalisé sa rhétorique et réveillé les fantômes du passé récent dans toute la région. Quant à la situation politique au Monténégro, celle-ci est instable depuis le changement de régime tant attendu en 2020, entraînant des tensions interethniques. La guerre en Ukraine a encore aggravé les tensions dans la région, en particulier en Bosnie-Herzégovine, où des troupes supplémentaires de l'EUFOR ont été déployées dans les premiers jours de l'agression russe.

La plupart des pays de la région n'ont fait que peu ou pas de progrès sur des questions cruciales telles que l'État de droit, la lutte contre le crime organisé et la consolidation des institutions démocratiques. Les réformes entreprises sont souvent cosmétiques, conçues simplement pour « cocher des cases » dans le processus d'adhésion technocratique. Pendant de nombreuses années, l'UE a été le principal catalyseur et un puissant moteur externe de ces réformes. Cependant, avec la baisse progressive des perspectives d'adhésion, il n'y a pas de réelles incitations pour les régimes à poursuivre les réformes nécessaires, et la pression des citoyens sur leurs gouvernements s'estompe. Comme le dit avec justesse Vesela Tscherneva, directrice adjointe de l'ECFR, « la politique d'élargissement actuelle de l'Union européenne est défectueuse et repose en grande partie sur l'échange mutuel d'hypocrisie – le bloc prétend s'élargir et les pays des Balkans occidentaux prétendent se réformer ». Nulle part cela n'est plus vrai qu'en Serbie, où l'ampleur du recul démocratique a atteint le niveau d'un État corrompu[12].

L'adhésion se transformant en un processus apparemment sans fin, la perte de crédibilité de l'UE en ayant découlé a conduit à une remise en cause croissante de l'influence de l'UE sur la région. Rien ne sonne plus creux que la promesse non tenue que de dures concessions finissent par payer. La décision de ne pas accorder le statut de candidat promis à la Macédoine du Nord, malgré des décisions très difficiles qui ont été prises pour résoudre les problèmes bilatéraux avec la Grèce et la Bulgarie, notamment le changement de nom du pays, a suscité une déception et un ressentiment majeurs dans toute la région. Le soutien aux « stabilocrates » épuise le soutien à l'UE dans les parties les plus pro-européennes des sociétés. Beaucoup de ces citoyens se sentent déçus par l'idée de l'UE en tant qu'acteur axé sur les valeurs et pensent qu'ils sont maintenant laissés à la merci de régimes autocratiques pour des intérêts stratégiques. De plus, les changements fréquents de méthodologie ont grandement nui à l'intégrité et à la responsabilisation des acteurs vis-à-vis du processus, relativisant une conditionnalité autrefois ferme et aujourd'hui considérée comme négociable.

Cette approche récompense les régimes les moins réformistes, comme celui de la Serbie, et ralentit ceux qui sont prêts à faire les pas les plus audacieux dans le processus. La stratégie de négociation sur les normes que le gouvernement de Belgrade a menée au cours de la dernière décennie pourrait sembler de plus en plus viable aux yeux des voisins. Il en résulte une perte de confiance dans l'UE parmi les citoyens de toute la région. Un récent sondage a montré que le soutien au processus d'adhésion en Serbie tombait en dessous de la marge de 50% pour la première fois[13]. Une confiance historiquement faible dans l'UE a également été enregistrée en Macédoine du Nord : le nombre de Macédoniens qui pensent que l'UE est le plus grand allié du pays a chuté à un tiers du nombre précédent au cours des deux dernières années seulement. Par conséquent, le manque de vision de l'avenir européen a conduit à la montée de l'influence des puissances tierces dans la région, telles que la Chine, la Russie, la Turquie et les pays du Golfe.

Remodeler l'approche française dans les Balkans occidentaux

Pour inverser ces tendances négatives, il faut s'accorder sur une nouvelle approche qui serait en total contraste avec le renforcement actuel de la « stabilocratie ». Cette nouvelle politique européenne dans les Balkans occidentaux ne peut être réalisée que si elle est menée en coordination avec les États membres. Par conséquent, le changement de paradigme doit se produire au niveau national au sein des pays qui sont les principaux protagonistes de l'approche actuelle, dont la France. Trois grands principes pourraient guider le nouvel engagement français dans la région.

Premièrement, la perspective d'une adhésion à part entière à l'UE doit être réelle et crédible. Ce

sujet a été largement évité dans l'arène politique française au cours des dernières années en raison de la conviction largement répandue que le public français s'oppose fermement à tout nouvel élargissement de l'Union. La crainte d'un tollé intérieur qui pourrait être utilisé par les responsables politiques de droite a été la principale excuse, bien qu'implicite, pour perturber le processus d'adhésion, y compris le blocage de la Macédoine du Nord et de l'Albanie en 2019. Cependant, dans un rapport publié par Dpart et l'OSEPI, des sondages d'opinion publique complets montrent que les Français ont des attitudes plutôt positives à l'égard de l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux, trois personnes sur quatre estimant que cela n'affecterait pas beaucoup ou pas du tout leur vie si les pays de la région rejoignaient l'UE[14].

Une conclusion révélatrice est que leurs attitudes à l'égard de l'élargissement de l'UE reflètent leurs opinions générales et leurs craintes quant aux développements au sein de l'UE elle-même plus qu'à l'égard de n'importe quel pays des Balkans occidentaux. Comme le constate le rapport, « bien que l'opposition à un nouvel élargissement de l'UE soit largement répandue dans l'opinion publique française, une grande partie de cette lassitude à l'égard de l'élargissement est le résultat de préoccupations plus larges concernant la cohésion européenne, les évaluations des cycles d'élargissement précédents, l'avenir de l'UE et, pour dans une certaine mesure, le rôle de la France là-dedans ». En substance, les citoyens français et, par conséquent, les responsables politiques français ne sont tout simplement pas préoccupés par les Balkans occidentaux. La menace géopolitique actuelle pourrait fournir de bons arguments pour que ces attitudes changent, tant dans les milieux politiques que parmi les citoyens.

Deuxièmement, au lieu de nous cacher derrière un processus technocratique infructueux, nous avons besoin d'un engagement politique fort en faveur de l'élargissement. L'objectif du processus doit s'éloigner de l'approche technocratique des négociations par chapitre qui est souvent très éloignée de la réalité sur le terrain et incompréhensible pour les citoyens. Au lieu de repenser sans cesse le processus d'adhésion, il convient d'accorder beaucoup plus d'attention aux signaux et aux messages politiques qui parviennent aux citoyens de la région. Ils doivent regagner leur confiance en démontrant que le processus d'adhésion ne mène à rien de moins qu'à l'adhésion à part entière à l'UE avec tous ses avantages. À cet égard, de nouveaux retards dans le processus atténués par de nouvelles initiatives telles que la Communauté politique européenne ne feraient que déboucher sur la formalisation de la « stabilocratie » et porteraient encore plus atteinte à la crédibilité de l'Union. L'argument fondamental ici est que personne ne veut être un citoyen de second rang, pas même dans l'UE.

Enfin, la « stabilocratie » et la géopolitique ne doivent pas éclipser les réformes de l'État de droit à l'agenda européen**.** Comme indiqué, assurer la stabilité régionale en fermant les yeux sur le recul

démocratique s'effondre sous nos yeux. De plus, la position de la Serbie concernant la guerre en Ukraine a montré que les régimes de « stabilocratie » ne sont pas non plus des partenaires fiables sur les questions de politique étrangère. Seuls des pays véritablement démocratiques peuvent apporter un soutien fiable à la politique étrangère européenne commune. Négocier avec des autocrates peut apporter des avantages à court terme, mais il laisse des conséquences dévastatrices à long terme tant pour les citoyens que pour la crédibilité de l'Union. C'est un autre argument pour lequel il est crucial d'insister sans compromis sur les fondamentaux qui constituent le processus d'adhésion.

L'objectif ne doit pas être simplement de maintenir en vie le concept d'élargissement. La véritable ambition devrait être de rendre le processus d'adhésion efficace, un processus qui générerait des changements tangibles pour les citoyens et créerait des États démocratiques fonctionnels dans la région. C'est pourquoi l'UE doit être audacieuse dans les Balkans occidentaux, et la France doit être parmi les pays qui montrent la voie. Les acteurs européens doivent apporter la preuve aux futurs États membres que la porte de l'adhésion pleine et entière est véritablement ouverte, mais seulement si les valeurs démocratiques sont réellement ancrées dans leur ADN et que les critères de Copenhague sont dûment respectés dans toutes leurs nuances. La stabilité et l'alignement géopolitique suivront naturellement.

1. Aude Mazoue, « Présidentielle : Emmanuel Macron réélu pour un second mandat avec 58,54% des voix », France 24, 25 avril 2022.
2. « Serbian president Aleksandar Vučić wins new term by landslide », *The Guardian*, 4 avril 2022.
3. Non-paper Reforming the European Union accession process, Politico, novembre 2019.
4. « Macron calls for 'European political community' that could include Ukraine, UK », France 24, 9 mai 2022.
5. Voir « Metro works starts amid uproar, warnings of pollution; Vucic: Opponents leisured », N1 Belgrade, 22 novembre 2021.
6. « French, Chinese Firms sign deal on Belgrade metro », Radio Free Europe, 22 janvier 2021.
7. Bledar Qalliu, « Serbia First to join EU, Macron reassures Vucic », 7 mars 2022.
8. « Vinci signs Belgrade Nikola Tesla Airport concession », Cord Magazine, 22 mars 2018.
9. « Serbian government's takeover of Nis airport sparks local fury », bne IntelliNews, 11 avril 2018.
10. « Serbia signs for the acquisition of Mistral 3 short-rang air defence systems with MBDA », MBDA, 16 juillet 2019.
11. Aleksandar Vasovic, « Serbia considers purchase of Rafale jets from France, president says », Reuters, 11 avril 2022.
12. « The security sector in a captured state », BCSP et NED, mai 2020.
13. Katy Dartford, « For the first time, a majority of Serbs are against joining the EU – poll », Euronews, 22 avril 2022.
14. French public opinion on EU membership of the Western Balkans, Dpart et Open Society European Policy Institute, 2021.