Conférence interparlementaire PESC/PSDC, 4-6 septembre 2019, Helsinki

Document d'information : Atelier 1.

Évolutions de la situation politique dans les Balkans occidentaux

Plus de 15 ans après la Conférence de Thessalonique, alors que la perspective de voir les pays des Balkans occidentaux adhérer à l'Union européenne (UE) a été officiellement confirmée en 2003, le processus d'adhésion demeure un thème central du débat politique dans la région. Malgré les avancées individuelles, notamment l'adhésion de la Croatie en 2008, les progrès restent globalement précaires et la confiance placée dans l'engagement pris par l'UE d'étudier la question d'une éventuelle adhésion s'est elle aussi étiolée. Dans le même temps, d'autres inquiétudes ont fait leur chemin dans la hiérarchie du débat politique et certaines trouvent leur origine dans les questions jamais résolues après les conflits survenus dans les années 90. Trois grandes tendances touchant au rôle de l'UE dans les Balkans se démarquent : l'avenir de l'élargissement, la démocratisation et la stabilité de la région.

La nouvelle stratégie de l'UE pour les Balkans occidentaux lancée en février 2018 a été vue par tous comme le signe d'une volonté de relancer le processus d'élargissement. Son objectif était de présenter une perspective d'élargissement crédible, avec l'appui financier de l'UE, dans le cadre de laquelle les progrès réalisés en vue de la satisfaction des critères imposés par l'UE seraient récompensés par le franchissement d'étapes concrètes vers l'adhésion. Toutefois, la décision prise par le Conseil européen en juin 2018 de ne pas entamer de négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord malgré les progrès réalisés a jeté le doute sur la capacité de l'UE à respecter ses engagements face à l'opposition exprimée par divers États membres. Il a également été prétendu que la procédure mise en place par l'UE pour suivre les progrès réalisés dans ce domaine pourrait constituer une incitation inappropriée.

Ces pays sont globalement à différents stades du processus d'adhésion à l'UE. Des négociations formelles ont été entamées avec la Serbie et le Monténégro, des pays souvent qualifiés de favoris à l'adhésion. Leur Rapport par pays respectif pour l'année 2019 suggère toutefois une tendance à faire traîner cette procédure en longueur, surtout dans le domaine des institutions démocratiques. Ces dernières années, l'Albanie et la Macédoine du Nord ont réalisé les progrès les plus significatifs et la Commission européenne, lors de sa réunion au mois de juin, a une nouvelle fois recommandé que le Conseil européen entame des négociations. Dans le même temps, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo[1] continuent de faire

[1] Dans l'intégralité du document, cette désignation est sans préjudice des positions relatives au statut et est conforme à la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1244/1999 et à l'opinion de la CIJ relative à la déclaration d'indépendance du Kosovo.

figure de possibles candidats à l'adhésion mais, du fait de ce que l'UE qualifie de problèmes structurels profondément enracinés, ils sont encore loin d'obtenir le statut de candidat.

Sur ce chemin, la démocratisation est l'un des défis à relever. Des inquiétudes ont ainsi été soulevées tout particulièrement concernant la Serbie alors que le président Aleksandar Vučić jouit d'une emprise de plus en plus forte sur les institutions politiques et les médias. D'importantes manifestations contre le gouvernement ont lieu dans le pays depuis décembre 2018 et Freedom House a abaissé le statut de la Serbie à « partiellement libre » en 2019. Dans le même temps, le Monténégro est dirigé par le même président et le même parti depuis l'éclatement de la Yougoslavie et ne montre que de rares signes de réforme démocratique. Toutefois, jusqu'à ce jour, la Commission européenne s'est abstenue d'adopter une position ferme face aux tendances antidémocratiques constatées dans les deux pays.

En Bosnie-Herzégovine, la démocratisation est freinée notamment par l'inefficacité de l'administration qui trouve son origine dans la division constitutionnelle du pays en trois entités autonomes sur la base de critères ethniques. Le Kosovo est confronté à des enjeux similaires du fait d'une structure institutionnelle faible et d'un contexte politique que l'UE qualifie de « particulièrement concentré ». Des carences au niveau de la gouvernance et un manque de représentation ont encore aggravé des problèmes préexistants tels que le chômage et la corruption, qui sont d'ailleurs les principales causes du mécontentement affiché par la population. En Bosnie-Herzégovine plus qu'ailleurs, cela a également donné lieu à des manifestations. De l'autre côté, la Macédoine du Nord est un exemple de réforme de la démocratie et de l'état de droit menée relativement rapidement suite au changement de gouvernement en 2017.

Pour ce qui est de la stabilité régionale, la situation demeure ambiguë. La Serbie et le Kosovo n'ont pas été en mesure de normaliser leurs relations malgré un dialogue entre Belgrade et Pristina, sous l'égide de l'UE dont l'objectif est la conclusion d'un « accord global et juridiquement contraignant » entre les deux pays. Ce processus a été relancé en 2018 lorsque les présidents de Serbie et du Kosovo ont suggéré qu'un échange de terres pourrait constituer une solution potentiellement acceptable dans le cadre de cet accord. Cette proposition a suscité l'inquiétude chez plusieurs experts qui pensent que la moindre modification des frontières dans les Balkans pourrait avoir des ramifications dans toute la région, surtout en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine du Nord. Toutefois, l'UE et les États-Unis ont implicitement vu cette solution comme une possible sortie de l'impasse dans laquelle les deux pays se trouvent. La situation reste cependant tendue puisqu'il est peu probable que cette proposition soit approuvée par le parlement de chacun de ces pays.

En Bosnie-Herzégovine, Milorad Dodik, le président ultranationaliste d'une Republika Srpska dominée par les Serbes a réitéré son appel à la sécession et à l'intégration à la Serbie. Bien que cette proposition n'ait pas reçu le soutien de la Serbie, elle nourrit l'instabilité qui ronge un pays dans lequel la division constitutionnelle contribue également aux relations tendues qui existent entre les trois entités. La Macédoine du Nord constitue un bien meilleur exemple puisque le pays a réussi à négocier un accord dans le cadre d'un litige concernant son nom

qui l'opposait à la Grèce depuis plusieurs décennies. Toutefois, des étapes tout aussi décisives pourraient s'avérer encore plus difficiles à franchir afin d'apaiser les tensions sous-jacentes causées par une fracture ethnique entre les Macédoniens et les Albanais du pays, bien que le nouveau gouvernement ait également déjà fait des efforts dans ce domaine.

Il pourrait être trop tôt pour évaluer les résultats des efforts consentis par l'UE pour renforcer son engagement envers les Balkans occidentaux. Il est toutefois clair que si l'UE entend avoir un rôle constructif dans la région à l'avenir, elle devra entretenir des relations actives avec les pays de la région. De plus en plus, les Balkans occidentaux suscitent également l'intérêt d'autres puissances de premier plan, surtout la Russie, la Chine, la Turquie et les Émirats arabes, qui fournissent un soutien financier et diplomatique à différents pays. Cette influence pourrait ne pas toujours coïncider avec les intérêts de l'UE.

Points de discussion :

- De quelle manière l'UE peut-elle présenter une perspective d'élargissement crédible pour les pays des Balkans occidentaux tout en garantissant des progrès constants vers la réalisation d'objectifs tels que la démocratisation ?
- Quel type de rôle l'UE devrait-elle jouer dans le cadre de la promotion de la stabilité et du dialogue dans la région ?