

Balkans occidentaux. Dans l'antichambre de l'Union européenne ?

dimanche 12 janvier 2025, par [Appoline CARRAS](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Appoline CARRAS](#), **Balkans occidentaux. Dans l'antichambre de l'Union européenne ?**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 12 janvier 2025.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

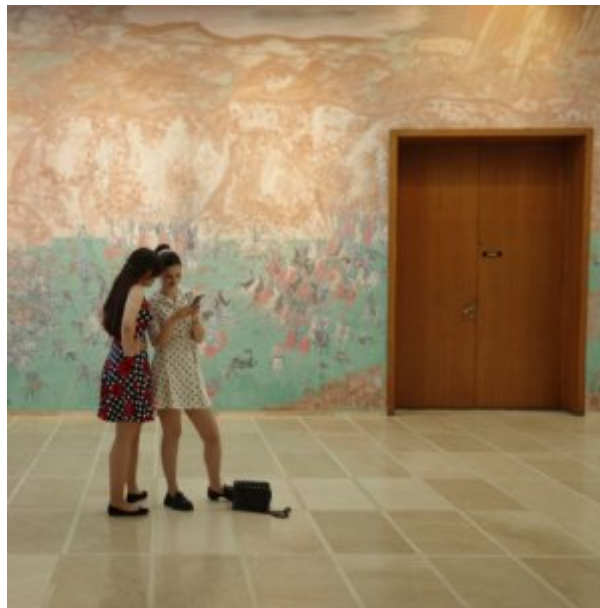
Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser une participation à votre convenance par PayPal via [la page suivante](#). Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Les États des Balkans occidentaux se sont vus promettre une perspective d'adhésion à l'Union européenne voici plus de vingt ans. Alors que la relance de l'invasion russe de l'Ukraine (2022-) a eu pour conséquence de présenter l'élargissement comme une priorité stratégique de Bruxelles, cela suffira-t-il à relancer un processus bloqué depuis des décennies ?

LA FIN de l'année 2024 a été pour le moins mouvementée pour le voisinage de l'Union européenne. Tout d'abord en [Moldavie](#), dont la perspective européenne a vacillé lors du référendum sur la volonté des Moldaves d'adhérer à l'UE, où le oui l'a emporté de justesse avec 50,49% des voix. [1] L'aspiration européenne moldave a été sauvée par le vote de [la diaspora](#), au cours d'un scrutin marqué par des manœuvres de manipulations et de désinformation sans précédent. Une semaine plus tard, l'élargissement européen accusait un nouveau coup en Géorgie, où le parti de l'oligarque Bidzina Ivanishvili, partisan d'une ligne plus conciliatrice avec la Russie, a remporté les élections législatives. Quant à [l'Ukraine](#), en guerre depuis bientôt trois ans, la perspective d'une adhésion semble encore bien loin. L'enthousiasme créé par la demande d'adhésion de l'Ukraine, déposée dans la foulée de l'agression russe à grande échelle en 2022, est retombé. Cependant le nouveau cadrage de [l'élargissement](#) de l'UE met à nouveau sur le devant de la scène d'autres candidats de plus longue date.



Musée de l'Histoire de la Yougoslavie, Belgrade, mai 2024

© Alexandre Lorot

Lorot/Diploweb.com

La longue attente depuis Thessalonique

En juin 2003, quelques mois avant que la révolution des roses ne porte au pouvoir le pro-occidental Mikhaïl Saakashvili et que la révolution orange (2004) ne marque le début du rapprochement entre l'Ukraine et l'UE, d'autres pays tentent de s'arrimer à l'Union. Lors du Sommet UE-Balkans occidentaux à Thessalonique, les États membres affirment leur soutien à

la perspective européenne de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de la Macédoine du Nord (qui à cette époque se nomme encore l'Ancienne république yougoslave de Macédoine) et la Serbie-Monténégro (Podgorica obtient son indépendance en 2006). L'insurrection en Macédoine du Nord s'est terminée deux ans plus tôt. La signature de l'accord d'Ohrid entre le gouvernement macédonien et les représentants de la minorité albanaise met fin au dernier des conflits de Yougoslavie. Malgré des tensions qui subsistent, l'espoir d'une pacification de la région semble enfin permis. La région est économiquement encore bien loin des standards européens, mais la période est à l'élargissement tous azimuts. En 2004 huit pays de l'ancien bloc de l'Est rejoignent le club européen [2]. Parmi eux, la Slovénie est le premier État de l'ancienne Yougoslavie à devenir membre. Le mécanisme d'accession fonctionne encore pour la Roumanie et la Bulgarie en 2007, puis pour la Croatie en 2013. Puis il se grippe.

De façon surprenante, c'est la relance de la guerre russe en Ukraine qui redynamise les candidatures à l'UE.

Depuis, le compteur semble s'être bloqué à **28**, [redescendant même à 27 en 2020 avec le Brexit](#). Entre temps, l'UE a eu de nombreuses crises internes et externes à surmonter : l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005, la crise des dettes souveraines et l'opération de sauvetage de la Grèce entre 2010 et 2012, la crise de l'asile en 2015, le Brexit, puis la COVID-19 et l'achat groupé de vaccins en 2020... L'élargissement n'est plus la priorité. En 2014, l'Allemagne d'Angela Merkel tente de relancer la dynamique avec le Processus de Berlin, malgré la déclaration de Jean-Claude Juncker qui annonce que l'UE n'accueillera pas de nouveaux membres d'ici à 2020. Une enceinte est créée, les sommets Union européenne - Balkans occidentaux, pour permettre aux dirigeants de la région, de l'UE et des États membres de se réunir pour tenter de faire progresser, année après année, l'intégration de la région. Mais **contre toute attente, c'est [le retour de la guerre](#) sur le continent qui va redynamiser cet espoir.**



Apolline Carras
Carras/Diploweb

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine, catalyseur de la nouvelle dynamique d'élargissement

L'intensification brutale de la guerre menée par la Russie en Ukraine depuis 2014 avec l'invasion à grande échelle en février 2022 a soudain fait prendre conscience à l'UE de l'importance stratégique de l'élargissement et du besoin crucial de l'unité face aux volontés impérialistes du Kremlin. Le dépôt de la candidature ukrainienne seulement six jours après l'invasion russe est suivi par les candidatures moldave et géorgienne trois jours plus tard. Alors que la finalisation du Brexit deux ans auparavant avait laissé craindre que d'autres pays puissent à terme quitter le navire, d'un seul coup **l'attractivité du modèle européen**, brandi à la face d'une Russie nostalgique tant de l'Empire que de l'Union soviétique, semblait reprendre du galon.

Alors que ces trois anciennes républiques socialistes soviétiques déposent leur candidature, l'adhésion des Balkans occidentaux bénéficie également d'un nouveau coup de projecteur. Le voisinage de l'Union européenne est devenu plus stratégique que jamais, et le combat contre les influences extérieures la nouvelle croisade d'Ursula von der Leyen. Et pour cela, la Commission se donne les moyens : en novembre 2023, elle annonce la mise en place du Nouveau plan de Croissance pour les Balkans occidentaux, doté d'une facilité financière destinée à appuyer les efforts de réformes et de convergence des États candidats de la région de 6 milliards d'euros. Ces fonds sont destinés à accélérer en effet la convergence économique de ces pays, dont le PIB moyen en parité de pouvoir d'achat continue de se situer entre 30 et 50% en dessous de la moyenne européenne [3]. Le nouvel élan est consacré par le nouveau Paquet d'élargissement présenté par la Commission le 30 octobre. L'intégration de nouveaux membres est présentée comme une « *opportunité historique* » et une des priorités de la prochaine Commission. La nomination d'une ancienne ministre slovène, Marta Kos, au poste de Commissaire à l'Élargissement, constitue un signal supplémentaire en direction des Balkans.

Malgré ce regain de volonté politique, **cette nouvelle dynamique est-elle suffisante pour relancer un processus bloqué depuis des années** par le manque de réformes, d'engagement dans les pays candidats et la résurgence des tensions régionales ? En dépit du cap fixé par Bruxelles, les vœux pieux des pays aspirant à rejoindre l'Union se heurtent à de nombreux obstacles.

Le Monténégro, un si bon élève ?

Parmi les États des Balkans occidentaux, le Monténégro semble le plus avancé sur le chemin de l'accession. L'objectif du président Milatovic de faire du Monténégro le "28e pays membre de l'Union européenne d'ici 2028" [4] et l'accession au pouvoir du dynamique Premier ministre Mlojko "Mickey" Spajic sont venus confirmer la trajectoire résolument européenne de ce petit État, malgré une crise politique interne et des négociations ouvertes depuis juin 2013. La conférence intergouvernementale de juin 2024 a confirmé la satisfaction des critères provisoires pour les chapitres 23 et 24, permettant ainsi d'entamer le processus de clôture des chapitres des négociations d'adhésion. Pour la première fois depuis 2017, trois chapitres ont effectivement été fermés en décembre 2024. Mais la clôture du chapitre 31 sur la politique étrangère, de sécurité et de défense a été bloquée par un États membre voisin, la Croatie.



Belgrade, mai 2024

Il est écrit sur la banderole : « The only genocide in the Balkans was against the Serbs » (« Le seul génocide dans les Balkans a été celui des Serbes »). © Alexandre Lorot
Lorot/Diploweb.com

Ce blocage est en partie lié à l'adoption d'une résolution sur le génocide du camp de Jansenovac [5] par le Parlement monténégrin en juin 2024, rappelant l'influence dans le pays des partis proserbes. Dans un contexte de fortes tensions mémorielles provoquées par l'adoption d'une résolution à l'Assemblée générale de l'ONU établissant un jour de commémoration du génocide de Srebrenica, cette résolution visait selon le Monténégro à "rééquilibrer" sa position par rapport à la Serbie, mais a déclenché l'ire de la Croatie. Zagreb, avec qui les conflits mémoriels sur les guerres de Yougoslavie et notamment sur le camp de concentration de Jansenovac restent vives, a déclaré par la voix de son Premier ministre A. Plenkovic qu'elle prendrait "les mesures appropriées". Les relations avec Bruxelles se sont également subitement rafraîchies, l'ancien président du Conseil européen Charles Michel ayant annulé sa visite en juillet en signe d'insatisfaction. Dans le rapport d'élargissement consacré au Monténégro, la Commission a cependant reconnu les efforts de Podgorica, mais a pointé du doigt la fragilité de son système politique, sa propension aux blocages des institutions et le besoin d'entreprendre une réforme du code électoral.

Autre inquiétude concernant le Monténégro, **la prégnance des intérêts chinois dans la région**. Pékin détient à ce jour environ 20% de la dette extérieure du Monténégro, qui a rejoint les « Nouvelles routes de la Soie » (*Belt and Road initiative*) en 2017. Le danger de l'appétit chinois a notamment été illustré par le scandale de la construction de l'autoroute devant relier la ville côtière de Bar à Belgrade. Alors que les institutions européennes avaient refusé de financer le projet, le Monténégro a dû se tourner vers l'UE quand il s'est retrouvé dans l'incapacité de rembourser la dette contractée auprès de l'entreprise de construction chinoise. Alors que la nouvelle Commission promet d'être plus intransigente que jamais face à la Chine [6], la "success story" risque de se compliquer pour Podgorica si le pays ne parvient pas à réduire sa dépendance.

En Albanie, l'État de droit, l'indépendance de la justice, le professionnalisme des médias... posent question... mais les négociations avancent.

Albanie, opération de charme réussie ?

Le premier chapitre des négociations d'adhésion avec l'Albanie a été ouvert par la Commission le 15 octobre. Si Tirana a de nombreux efforts à faire, notamment dans les domaines de **l'État de droit, l'indépendance de la justice, le professionnalisme des médias et la lutte contre le crime organisé et la corruption**, le pays a cependant su séduire Bruxelles.

Tout d'abord en adoptant un alignement impeccable sur la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) et en se constituant en soutien indéfectible de l'Ukraine en tant que membre non-permanent du Conseil de sécurité en 2022 et 2023. Cet alignement a justifié en décembre 2024 l'ouverture des deux chapitres sur les relations extérieures. Le pays apparaît en outre engagé en faveur de la coopération régionale avec les cinq autres États de la région. En 2023, l'Albanie est devenue le premier pays des Balkans occidentaux à organiser sur son sol le sommet des chefs d'États et de gouvernement du Processus de Berlin. Elle a organisé l'année suivante un sommet dédié à la mise en œuvre du Plan de croissance et une rencontre des dirigeants de l'Europe du Sud-Est et de l'Ukraine. Le pays a également mis en place une ambitieuse réforme de la justice, qui a abouti à un « vetting » des compétences et de l'intégrité des huit cents juges du pays et à la mise en place d'une instance judiciaire spécialisée dans la poursuite des crimes de corruptions.

Le Premier ministre social-démocrate Edi Rama a également misé sur la politique migratoire de l'Union européenne pour s'assurer des alliés. La veille de l'ouverture des négociations à Bruxelles, un premier groupe de demandeurs d'asile sont arrivés en Albanie. Ils ont été conduits dans un camp construit peu après la signature par Giorgia Meloni et Edi Rama en octobre 2023 d'un accord de politique migratoire. L'accord, vivement critiqué par les ONG, a déjà été remis en cause par la justice italienne. Quatre jours après leur arrivée sur le sol albanais, les demandeurs d'asile ont de nouveau été transférés en Italie, un tribunal de Rome ayant invalidé l'accord sur la base d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE. Malgré une légalité douteuse, ce projet représente un atout dans la manche du Premier ministre Rama pour négocier une adhésion face à une Union de plus en plus crispée sur les questions migratoires.

Les querelles de voisinage mettent en péril l'accession de la Macédoine du Nord

Pour Skopje, l'examen préliminaire des six chapitres de l'acquis communautaires s'est achevé fin 2023. Selon le dernier rapport de la Commission, le pays doit cependant continuer ses efforts dans les chapitres fondamentaux et dans le domaine du respect des droits des minorités. Un thème cher à Sofia, qui reproche à Skopje son refus de citer la minorité bulgare du pays dans sa Constitution et bloque par conséquent le processus d'adhésion depuis des années. Si en 2022 les deux pays étaient parvenus à négocier un accord sous l'égide de Paris, le précédent gouvernement n'avait pas avancé dans l'adoption de la réforme constitutionnelle, et les élections en Macédoine du Nord en 2024 ont considérablement ravivé les tensions, la coalition nationaliste vainqueur du VMRO-DPMNE ayant été accusée par Sofia d'avoir mené une campagne « anti-bulgare ».

La victoire du VMRO-DPMNE a également ravivé **les tensions avec la Grèce**. Lors de sa cérémonie de prestation de serment le 12 mai 2024, la nouvelle présidente Gordana

Sijanovska-Davkova a volontairement omis de nommer son pays par le nom complet de République de Macédoine du Nord. Cette désignation avait pourtant été consacrée par la signature de l'accord de Prespa, qui avait mis fin à près de trente ans de désaccord avec la Grèce. Athènes a immédiatement réagi en menaçant de bloquer l'accession de la Macédoine du Nord si l'accord n'était pas respecté. Avec deux voisins opposés à son adhésion et un gouvernement de droite nationaliste peu enclin à calmer le jeu, l'accession de la Macédoine du Nord semble pour l'instant compromise. Cette situation de blocage semble avoir été acceptée par l'UE qui, en permettant à l'Albanie d'ouvrir un premier bloc de chapitres, a acté le « découplage » de l'examen des candidatures de l'Albanie et la Macédoine du Nord.

L'angoisse sécessionniste de la Bosnie-Herzégovine

Les négociations avec la Bosnie-Herzégovine ont été ouvertes en mars, une avancée fondamentale pour la démarche européenne de Sarajevo. Malgré les hésitations de l'UE et des États membres, le pays a été félicité par la Commission pour ses efforts en matière d'alignement sur la politique migratoire de l'Union européenne, la PESC et ses réformes pour lutter contre le blanchiment d'argent et la corruption. Pourtant **la menace sécessionniste** agitée depuis des années par le président de la République serbe de Bosnie, Milorad Dodik, continue de planer. **L'entité serbe créée par les accords de Dayton est accusée de faire le jeu de Moscou dans la région.** La résolution créant un jour de commémoration du génocide de Srebrenica votée à l'Assemblée générale de l'ONU a donné un nouveau prétexte au président Dodik pour agiter le chiffon rouge.

Le gouvernement de Sarajevo tente pourtant de mener des réformes et peut se targuer d'un alignement complet sur la PESC. Cependant, certaines réformes exigées par l'UE, notamment constitutionnelle et électorale, constituent des lignes rouges pour l'entité serbe. Les actions sécessionnistes sabotent tout progrès sur le chemin de l'adhésion et ont mis un coup d'arrêt provisoire aux réformes, compromettant l'orientation positive donnée par l'ouverture des négociations.

L'impossible normalisation Serbie-Kosovo et le double jeu de Vucic

Pays le plus grand et le plus peuplé, la Serbie est une épine dans le pied de l'intégration de toute la région. L'absence de normalisation des relations avec le Kosovo, condition pourtant essentielle, dure depuis des années. L'attaque de Banjska en septembre 2023 par un groupe paramilitaire serbe a de nouveau fait craindre une énième montée des tensions au nord du Kosovo. Autre inquiétude, la dérive autoritaire du président Vucic, ainsi que **son jeu double, voire triple en matière de politique étrangère.** Sous couvert de mener une "diplomatie multi vectorielle", le président serbe courtise à la fois Chine et Russie, compromettant ainsi son alignement sur la PESC, autre condition essentielle de l'adhésion. Si Belgrade a condamné l'invasion de l'Ukraine et soutient son indépendance et son intégrité territoriale, elle refuse toutefois d'appliquer les sanctions européennes contre la Russie. Les deux pays entretiennent des liens anciens consolidés sur la "fraternité slave", la foi orthodoxe, les bombardements alliés lors de la guerre d'indépendance du Kosovo, mais également sur la dépendance du pays au gaz russe. Le jeu de Vucic reste cependant trouble, des renseignements indiquant que de nombreuses munitions serbes seraient utilisées par les forces armées ukrainiennes [7].

La Serbie est le pays de la région avec l'opinion publique la moins favorable à l'adhésion à l'UE.

Si la Serbie est dépendante du gaz russe, Bruxelles mais aussi Berlin risquent de bientôt devenir dépendants au lithium serbe. Le président Vucic a en effet annoncé son intention de relancer le projet d'exploitation par la compagnie minière Rio Tinto de gisements de lithium dans la vallée de Jadar. Cette décision a déclenché des manifestations monstres, qui ont échoué à stopper ce projet soutenu par l'Union européenne et les États-Unis. En effet, avec la directive visant l'interdiction de la vente de voitures diesel neuves d'ici 2030, l'UE va devoir trouver une alternative aux batteries chinoises. Une semaine après avoir annoncé la reprise du projet, A. Vucic recevait à Belgrade la président de la Commission pour signer un mémorandum d'accord sur les matières critiques, en présence du chancelier allemand Olaf Scholz. Le président serbe a également accueilli en grande pompe son homologue Xi Jinping en mai 2024, et a signé en octobre 2023 un accord de libre-échange avec la Chine pourtant strictement incompatible avec l'accession de la Serbie à l'Union européenne.

Enfin, **la Serbie est le pays de la région avec l'opinion publique la moins favorable à l'adhésion à l'Union européenne.** Le narratif russe et le ressentiment contre le camp occidental hérité des guerres de Yougoslavie contribuent à la division de l'opinion publique. Si le gouvernement affirme que l'adhésion reste sa priorité, l'opposition met en doute cette position et l'accuse de chercher à **attirer les fonds européens sans faire de réels efforts pour réformer** le pays. La sincérité de l'engagement européen peine à convaincre par ailleurs les pays nordiques, les baltes et les Pays-Bas, qui s'opposent à l'ouverture de nouveaux chapitres.

L'adhésion à termes des pays des Balkans occidentaux nécessitera davantage d'efforts, tant de leur part que de Bruxelles

L'invasion russe de l'Ukraine est venue poser la question de l'Union dans des termes nouveaux. Depuis février 2022, de nombreux progrès ont été faits, dont l'ouverture des négociations avec la Bosnie-Herzégovine, l'ouverture de nouveaux chapitres avec l'Albanie et la fermeture provisoire de plusieurs chapitres de négociations pour le Monténégro et l'Albanie. Les États des Balkans occidentaux connaissent des niveaux d'avancement très différents, alors que Bruxelles insiste pour que le processus reste basé sur le mérite. **L'équilibre est fragile** entre maintenir un processus d'adhésion exigeant pour garantir l'entrée de pays méritants et compatibles et s'assurer que ce processus ne soit pas décourageant voire considéré comme injuste par les pays candidats.

Tandis que les pays de la région s'efforcent avec plus ou moins de conviction de mériter ce statut, **[l'Union européenne](#) devrait à son tour examiner sa capacité à accueillir à terme autant de nouveaux États.** L'élargissement de l'UE pose également la question des réformes nécessaires pour maintenir une efficacité des processus de décision et l'élaboration de politiques communes. L'élargissement de **[l'Union européenne](#)** ne doit pas être uniquement être présenté comme un défi mais aussi comme un instrument privilégié pour contrer les influences

extérieures et renforcer la sécurité du continent. Malgré les défis qui restent nombreux et de taille, l'accueil des pays balkaniques au sein de l'UE semble inéluctable et mérite des efforts conséquents de part et d'autre.

Copyright Janvier 2025- Carras/Diploweb.com

P.-S.

L'auteure s'exprime à titre personnel. Apolline Carras a étudié les Relations internationales et le russe à l'université de Genève puis à l'Institut national des Langues et Civilisations orientales. Elle s'intéresse tout particulièrement aux pays d'Europe centrale et orientale, à leur place au sein de l'Union européenne, aux enjeux de l'élargissement et aux conflits mémoriels. Dans le cadre de ses études, elle a notamment effectué deux stages longs en Géorgie et en Moldavie, alors que ces pays déposaient leur candidature à l'UE.

Notes

[1] <https://www.nytimes.com/2024/10/21/world/europe/moldova-eu-referendum-vote-result.html>

[2] NDLR : A ces huit pays de l'ancien bloc de l'Est entrés le 1er mai 2004 dans l'Union européenne s'ajoutent deux îles méditerranéennes : Malte et Chypre (divisée).

[3] Source : Communiqué de presse de la Commission européenne, 8 novembre 2023 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_5604

[4] <https://montenegrobusiness.eu/montenegro-eyes-eu-membership-by-2028-a-new-horizon-for-the-western-balkans/>

[5] <https://sarajevotimes.com/montenegro-adopted-the-resolution-on-genocide-in-jasenovac-dachau-and-mauthausen-camps/>

[6] <https://www.politico.eu/article/eu-commission-braces-tougher-relationship-china-trade-kaja-kallas/>

[7] <https://www.ft.com/content/136ed721-fd50-4815-8314-d9df8dc67fd6>