

## Les Balkans Occidentaux et l'intégration européenne

samedi 10 janvier 2009, par [Georges-Marie CHENU](#)

**Citer cet article / To cite this version :**

[Georges-Marie CHENU](#), **Les Balkans Occidentaux et l'intégration européenne**,

*Diploweb.com : la revue géopolitique, 10 janvier 2009.*

**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 un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . 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](mailto: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.

**Géopolitique des Balkans et de l'Union européenne. Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Macédoine, Kosovo et Albanie veulent adhérer à l'Union européenne, mais les progrès réalisés récemment sont parfois décevants. Que faire ?**

**Le débat repose sur deux conceptions de l'intégration communautaire. L'une optimiste et mécanique attribue à l'adoption des normes européennes un effet bénéfique sur le comportement des responsables et la participation de la population. Plus vite les pays candidats franchiront les étapes du processus d'intégration, plus vite ils entreront dans une sphère vertueuse qui guidera les gouvernements et éduquera les citoyens. Cette vision irénique est contestée par les Réalistes qui doutent des vertus éducatives de la seule marche vers l'Europe. L'eupéanisation des institutions et des législations nationales ne suffit pas, expliquent-ils, à changer des pratiques sociales, politiques, administratives et judiciaires très anciennes. Et cela d'autant plus que les dirigeants locaux ont appris, au cours des siècles, à simuler pour préserver leur manière de vivre.**

DEBUT 2009, l'intégration des Balkans Occidentaux semble marquer le pas. Selon le « Centre Européen de Politique » de Bruxelles [1] et la Commission européenne, les progrès réalisés sont dans l'ensemble décevants pour les 7 pays qui veulent rejoindre l'Union européenne : Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Macédoine, Kosovo et Albanie.

## **Les obstacles à l'intégration communautaire**

La liste des retards les plus flagrants semble longue.

La justice reste inefficace et proche du Pouvoir. Le Parlement sélectionne, en effet, les procureurs. La police est politisée et peu professionnelle. Le dialogue démocratique demeure insuffisant entre le gouvernement et les partis comme entre les partis eux-mêmes. La privatisation des entreprises d'État est inachevée. Ses principaux bénéficiaires sont souvent des proches du pouvoir qui, leur fortune - parfois considérable - faite se comportent en *Tycoons*. Pour protéger leurs activités, ils accordent des soutiens financiers à des personnalités politiques influentes. Ce sont ainsi les *Tycoons* serbes qui ont encouragé le Président Boris Tadic à constituer un gouvernement pro-européen et pro-occidental. Certes, les normes de l'acquis communautaire sont, pour partie, incorporées dans les législations nationales, mais leur application effective reste limitée. Les médias conservent une faculté d'investigation réduite. Il faut relever, cependant, que les journaux du Kosovo ont dénoncé des actes de corruption. Le niveau professionnel des fonctionnaires étant en règle générale très faible, les capacités d'absorption des administrations sont limitées. Résultat : des dotations budgétaires et des aides extérieures ne sont pas utilisées.

Deux maux sont particulièrement inquiétants : **la corruption** [2] et **la criminalité organisée**.

Plus de 50% des personnes sondées déclarent avoir « payé » pour des services administratifs ou médicaux habituels ou pour décourager des policiers. Dans les marchés publics - écoles, bâtiments administratifs, routes [3], etc. - les « dessous-de-table » sont habituels, de l'ordre de 15 à 25%. [4] La construction de l'autoroute de désenclavement du Kosovo à partir de l'Albanie (axe Durrës - Kukes - Morinë) aurait donné lieu à des irrégularités flagrantes et à d'importants

détournements (environ 200 millions d'euros). En Serbie, en Croatie et au Kosovo, la corruption se développe aussi dans les universités : des professeurs vendent des diplômes.

Alors que dans les Balkans la criminalité ordinaire est plus faible [5] que dans le reste du continent la criminalité de groupe y est plus développée (Rapport de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, ONUDC, mai 2008). À travers la Macédoine, le Sud de la Serbie et le Kosovo, passe une des routes terrestres de la drogue à destination de l'Union européenne. Des réseaux d'immigration clandestine s'alimentent en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Serbie, etc. Des trafics d'êtres humains s'organisent ainsi aux frontières de l'U.E. Des blanchiments d'argent se montent à Tirana, Podgorica, Belgrade, Banja Luka, etc. Quelques membres des gouvernements sont parfois très proches des mafias.

## Les difficultés politiques en Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo

À ces retards et à ces plaies s'ajoutent des difficultés politiques spécifiques en Bosnie-Herzégovine, en Serbie et au Kosovo, trois pays occupant une position cruciale dans la région.

Corsetée et divisée par les Accords de Dayton (1995) la **Bosnie-Herzégovine** a besoin d'unification pour devenir un État gouvernable. Malgré un Accord de stabilisation et d'association (ASA), étape essentielle sur la route de l'U.E, concédée en 2008 par Bruxelles et une promesse d'assouplissement des visas, les réformes se heurtent aux jeux politiques de Sarajevo. (capitale de la B-H et de la Fédération) et au « cavalier seul » de Banja Luka (capitale de la Republika Srpska). Les débats portent sur des points sensibles dont le recensement, la dévolution des biens et la réforme constitutionnelle. Pour surmonter les blocages, les trois partis nationalistes majoritaires, invités par la communauté internationale, sont parvenus à une entente de principe (Accord de Prud : 8 novembre 2008). Néanmoins, son application demeure incertaine car Milorad Dodik, premier ministre de la Republika Srpska, a déclaré, peu après, qu'il s'opposerait à toute diminution des pouvoirs de l'entité qu'il dirige en oligarchie avec une poignée de complices.

La **Serbie** esquisse quelques pas en avant : sélection d'une direction politique pro-européenne et pro-occidentale ; livraison de Radovan Karadzic au Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie (TPIY), adoption de lois « européennes », acceptation du remplacement partiel de la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) par une mission européenne (EULEX). Toutefois, Belgrade n'est parvenue fin 2008 à s'emparer ni du général Radko Mladic ni de Goran Hadzic. De plus, elle ne transmet pas tous les documents militaires demandés par les juges internationaux. Ne pouvant ou ne voulant pas rompre avec un nationalisme mythique, les autorités nouvelles poursuivent deux objectifs qui ne sont guère compatibles : maintenir la fiction d'un Kosovo province serbe et adhérer à l'Europe communautaire. [6] Jusqu'à la livraison des deux fugitifs, l'ASA signé en avril 2008 dans un climat électoral, restera gelé. Ainsi en a décidé le Conseil européen du 8 décembre 2008. Des compensations pourraient être accordées dans les domaines des relations commerciales et des visas. Toutefois, le parlement serbe ne se hâte guère pour adopter les lois permettant un meilleur accès à l'espace Schengen.

Après avoir déclaré unilatéralement son indépendance le 17 février 2008, le **Kosovo** découvre une société internationale méfiante et distante. Ses dirigeants, qui ont tout à apprendre en ce

domaine, n'ont su convaincre ni le Conseil de sécurité, ni l'Assemblée générale de l'ONU, ni l'ensemble de l'U.E. Fin 2008, cinq membres de l'Union européenne - Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie et Chypre - refusent de reconnaître l'indépendance du Kosovo. Le premier ministre, Hakim Thaçi, n'a pas encore fait le choix stratégique de mobiliser toutes les forces nationales pour une mise en valeur systématique des ressources naturelles qui créerait des emplois et rendrait plus attractif le nouvel État.

## Mise en perspective

Bilan décevant mais qui ne surprend pas !

Pour les 7 pays la transition s'avère très difficile entre le communisme d'une part, la démocratie et le libéralisme d'autre part. Les repères idéologiques, les protections sociales et les appareils administratifs, en place depuis un demi-siècle, se sont soudainement effondrés. Ils avaient contribué à l'élaboration d'une manière collective de vivre qui assurait une protection au plus grand nombre. Au cours de la décennie 1990, les populations ont vécu une véritable révolution, suivie de l'introduction, dans l'urgence, de nouvelles normes exogènes, largement inconnues. Cette rupture rapide et radicale explique la tendance générale des habitants à se replier sur des solidarités de base : famille, clan, communauté ethnique, réseaux voire gangs. Réflexe de survie amplifié encore par le chômage.

Paradoxalement, les élections démocratiques, dont dépend le maintien aux pouvoirs des dirigeants et de leurs équipes, entretiennent une précarité supplémentaire, de nature politique, qui n'est pas compensée par la présence d'une administration neutre et stable.

## Interrelations multiscalaires

L'évolution de l'environnement mondial et régional complique les efforts nécessaires.

La crise mondiale diffuse de nouvelles causes d'inquiétudes. Les liens financiers et économiques des Balkans avec l'extérieur sont très étroits. Plus de 90% des banques en Croatie appartiennent à des instituts étrangers qui éprouvent des difficultés. Des banques étrangères occupent des positions dominantes dans les autres pays. On s'attend à de mauvaises surprises. La Caisse des retraites du Kosovo, dont les avoirs sont à l'étranger, reconnaît des pertes de l'ordre de 120 millions d'euros. Comme l'Europe souffre du ralentissement de l'activité aux États-Unis, les Balkans subiront les effets de la contraction économique européenne. Les exportations des 7 pays diminueront ainsi que les investissements privés extérieurs. Diminueront aussi les transferts des travailleurs immigrés lesquelles soutiennent les plus démunis restés au pays. Pour le Kosovo, cela représente environ 200 millions d'euros par an. La croissance régionale qui atteignait 5 à 6 % par an, perdra 2 à 3 points en 2009. Déjà, la Croatie et la Serbie révisent à la baisse leur budget. La Macédoine vient de prendre des mesures anti-crise. L'immobilier monténégrin de luxe est à court de financements.

L'irruption de la Russie de Poutine - Medvedev ramène les Balkans à des siècles en arrière, lorsqu'ils étaient un simple enjeu entre des grandes puissances. La volonté de redevenir un « partenaire qui compte » conduit Moscou à défendre systématiquement les positions de Belgrade sur le Kosovo, en faisant appel à la solidarité slave et via un argumentaire juridique à

application variable. La Russie mobilise la Serbie pour ses visées énergétiques vers l'Ouest de l'Europe. Le 24 décembre 2008, Gazprom a acheté à bas prix *Naphta Industrija Srbije* (NIS), la société nationale pétrolière serbe, et promis de faire passer par le nord de la Serbie le futur gazoduc *South Stream*, destiné à contourner l'Ukraine, et d'implanter à Banatski Dvor un réservoir souterrain de gaz. La Serbie recevra des *royalties* mais perdra une partie de son autonomie dans un secteur primordial pour l'UE. [7] Par ailleurs, le tourisme attire des Russes fortunés. La Riviera du Monténégro, autrefois un Royaume souverain très proche de la Russie tsariste, devient une « Côte d'Azur » pour millionnaires russes.

Durant l'année 2008, les relations bilatérales entre les 7 pays des Balkans Occidentaux se sont dégradées. [8] Belgrade boude ses voisins proches (Croatie, Monténégro, Albanie) qui ont reconnu le Kosovo et suscite des vexations diplomatiques et administratives. Des polémiques publiques s'engagent. Certains responsables : Tadic, Jérémic, Dodik pour la partie serbe, Mésic et Sanader pour les Croates, Berisha pour les Albanais, participent volontiers à cette guérilla verbale. Les mandats d'arrêt internationaux lancés par Belgrade contre des leaders kosovars dont Hasim Thaci ont été confirmés. La Republika Srpska compte sur l'appui de la Serbie dans sa prise de distance à l'égard des Musulmans et des Croates de Bosnie-Herzégovine. À la périphérie, les relations sont médiocres entre la Slovénie et la Croatie à cause d'une portion du tracé maritime et terrestre de leur frontière commune. Zagreb, qui espère franchir en 2009 la dernière étape de son adhésion, doit convaincre Ljubljana. À cause du « Nom » que la Macédoine s'est donné, la Grèce, qui s'estime spoliée et même menacée, bloque l'accès de Skopje à l'OTAN et pourrait entraver sa marche vers l'Europe communautaire. Les procédures judiciaires, certaines réciproques, engagées par la Croatie, la Serbie et la Macédoine auprès de la Cour de Justice Internationale, alimenteront les polémiques dans les années à venir.

## **Entre espoirs et incertitudes**

Cette intégration laborieuse est cependant accompagnée de plusieurs résultats positifs.

Les plus importants sont de nature politique : stabilité des institutions démocratiques, alternance gouvernementale en Serbie, amélioration prévisible des règles électorales en Macédoine après de récentes violences. La Bosnie-Herzégovine, bien que très divisée, a voté dans le calme. La retenue paraît être de règle. La déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo n'a provoqué que des troubles ponctuels à Belgrade et Mitrovica. Toutefois ce calme relatif vient d'être troublé par des violences à caractère ethnique au nord du Kosovo. Malgré une interdiction de Belgrade et une contestation sur l'étiquetage des produits kosovars, des échanges commerciaux se poursuivent entre le Kosovo et la Serbie.

La Commission européenne loue les capacités professionnelles des agents chargés, en Croatie et en Serbie, des négociations européennes. Belgrade fait un bon usage des fonds européens pour développer un secteur associatif qui est tourné vers les droits de l'Homme et vers l'Europe communautaire. Après des scandales retentissants (assassinats, détournements de fonds) Zagreb, Belgrade et Prishtine se sont dotées de nouvelles institutions pour lutter plus efficacement contre le crime organisé et la corruption. D'ailleurs, stimulées par des journalistes et des personnalités membres des sociétés civiles, les opinions publiques commencent à interpeller leurs dirigeants et à leur demander des comptes. La justice serbe s'est attaquée à la mafia du bâtiment. À Zagreb, 23 personnes ont été inculpées, dont 9 universitaires. Le procureur de Tirana enquête sur le comportement du ministre en exercice

impliqué dans « l'autoroute de la corruption ». L'opposition kosovare critique la nomination dans les entreprises publiques de militants sans qualification professionnelle.

## Des raisons d'espérer

En 2009, nous avons des raisons d'espérer une amélioration de l'intégration européenne. Si les populations des 7 pays sont à la fois impatientes et sceptiques, leurs leaders ne voient pas d'autre solution d'avenir qu'en Europe. [9] Pas de véritable anti-occidentalisme sinon en Serbie où son partisan, Vojslav Kostunica, perd de l'audience. [10] Les 27 ne cessent de proclamer qu'ils sont prêts à accueillir tous les États postulants ayant accompli les rites de passage. Le commissaire Olli Rehn, en charge de l'élargissement, vient de déclarer que 2009 serait l'année des Balkans Occidentaux. Ceux-ci savent très bien ce qu'ils doivent faire. Les objectifs individuels ont été rappelés en 2008 par le Conseil européen et par la Commission. Les aides de l'U.E sont substantielles contrairement à ce que prétend l'excessif ministre des Affaires étrangères de Serbie. Les fonds de préparation à l'adhésion s'élèvent à 5, 7 milliards d'euros de 2007 à 2009, Turquie comprise. L'État le plus vulnérable de la région, le Kosovo, est l'objet d'une vaste opération de stabilisation et de modernisation lancée par l'UE. Pour édifier un État de droit, « EULEX » mettra au service des autorités kosovares 1 900 magistrats, policiers et douaniers épaulés par 1 100 collaborateurs locaux. C'est la plus importante coopération civile jamais entreprise. Son coût sera de 205 millions d'euros pour les 6 premiers mois. La conférence des donateurs du 11 juillet 2008 a dégagé 1,4 milliards d'euros pour les équipements et l'économie du Kosovo Cet effort de l'UE bénéficiera à tous les autres États et en premier lieu aux circonvoisins.

**Les problèmes pourraient venir des 27** qui ne donnent pas le même contenu concret à la « conditionnalité équitable et rigoureuse » qui encadre chaque processus d'intégration ainsi qu'au respect des exigences du TPIY. Un petit nombre de pays membres sont partisans de la fermeté par souci de cohérence, de solidité et de crédibilité de l'Union européenne. Les Pays-Bas, qui se placent du côté des victimes et non des États, font un préalable absolu de la livraison des criminels en fuite. Leur intransigeance renforce l'autorité du Tribunal et celle de l'U.E. Pour les partisans de la souplesse, les efforts réalisés par les pays candidats comptent autant que les résultats obtenus. En 2009, la Présidence sera occupée par la République tchèque puis la Suède qui plaident en faveur d'une accélération des procédures et plus de « compréhension » en matière criminelle. Elles ciblent la Serbie qu'il faudrait ménager - le ministre des affaires étrangères de la Tchéquie demande que les Serbes ne soient pas les otages de Mladic - au motif qu'elle occupera toujours une position déterminante dans la région. Argument qui n'est ni certain ni convaincant.

Le débat repose sur deux conceptions de l'intégration. L'une optimiste et mécanique attribue à l'adoption des normes européennes un effet bénéfique sur le comportement des responsables et la participation de la population. Plus vite les pays candidats franchiront les étapes du processus d'intégration, plus vite ils entreront dans une sphère vertueuse qui guidera les gouvernements et éduquera les citoyens. Cette vision irénique est contestée par les Réalistes qui doutent des vertus éducatives de la seule marche vers l'Europe. L'eupéanisation des institutions et des législations nationales ne suffit pas, expliquent-ils, à changer des pratiques sociales, politiques, administratives et judiciaires très anciennes. Et cela d'autant plus que les dirigeants locaux ont appris, au cours des siècles, à simuler pour préserver leur manière de vivre. Et de citer les contre-exemples de la Grèce et de la Slovaquie qui utilisent leur veto

européen en matière d'intégration pour régler des différents bilatéraux. Les Réalistes demandent que les leaders des Balkans de l'Ouest, qui veulent faire entrer leur pays dans l'Europe, fassent un véritable choix politique et donnent des preuves de leur sincérité. Dans cet ordre d'idée, l'arrestation de Mladic et de Hadzic est d'une grande importance. Elle signifierait, pour la Serbie et toute la région, un « lâcher-prise » avec le passé. Sur le plan pratique, les Réalistes demandent que l'U.E. suive la recommandation que lui donnait la Commission, en 2006, à savoir que « l'élargissement s'effectue dans un respect absolu des conditions à remplir à chaque étape du processus d'adhésion » [11].

## Initiatives

Avant que ces divergences internes à l'Europe communautaire ne soient surmontées, la dynamique européenne ne doit pas perdre de son allant. Dans plusieurs domaines précis, les 27 peuvent prendre des initiatives.

. Dix ans après l'arrêt des combats, on compte toujours 17 158 personnes disparues, dont 12 817 en Bosnie-Herzégovine, 2 374 en Croatie et 1969 au Kosovo. [12] Les circonstances de leur mort et les lieux de leur sépulture sont inconnus. Une augmentation substantielle des moyens de recherche, conduite par Bruxelles, répondrait aux attentes des familles et préparerait la pacification indispensable des esprits.

. Puisque l'Europe des 27 est très engagée dans les Balkans occidentaux, ses dirigeants, chefs d'État et membres des gouvernements, ont des raisons particulières de s'y rendre plus souvent qu'ils ne le font actuellement. Des visites régulières et amicales, pour comprendre, écouter et expliquer, vérifier les résultats et apprécier le niveau des « agents de l'U.E. » sur place, rapprocheraient les décideurs entre eux et entretiendraient le « désir d'Europe ». Ces prises de contacts aideraient à supporter une attente qui prendra plusieurs années.

. Des efforts plus importants devraient être entrepris par l'ensemble des 27 en direction de ceux qui, sur place, militent en faveur de l'Union européenne et de ses valeurs. Trop souvent leurs associations ou leurs partis se heurtent, dans leur pays, à l'hostilité de groupes nationalistes et à la méfiance des Autorités qui n'apprécient guère leurs demandes de transparence et de rigueur. C'est à ces militants qu'il convient de donner les moyens de lutter contre l'euroscpticisme qui se développe.

. En dernier lieu, il est primordial que l'U.E. clarifie les objectifs et les modalités de l'élargissement. Il doit être affirmé hautement que profiter du caractère collégial des procédures pour forcer un candidat à céder dans un différend bilatéral, est contraire à l'idéal européen. Il existe un moyen d'empêcher ce détournement, c'est le recours à l'arbitrage en cas de contentieux bilatéral.

**Même affaiblie par la crise, même divisée sur ses méthodes, l'U.E. peut se faire désirer !** En ce moment, ce dont elle a le plus besoin c'est d'imagination et de volonté.

*Manuscrit clos le 9 janvier 2009.*

*Copyright janvier 2009 - Chenu / [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)*

---

## Plus

. Voir un article de Georges-Marie Chenu, "**Balkans occidentaux : espace géopolitique convoité**" publié sur le *Diploweb.com* le 9 décembre 2012 [Voir](#)

---

## P.-S.

Diplomate, Ministre plénipotentiaire hors cadre

---

## Notes

[1] Rosa Balfour (dir.), « The Balkans in Europe : containment or transformation », juillet 2008.

[2] Rapport de « Gallup Monitor » du 5 novembre 2008.

[3] L'épaisseur des enrobés n'est pas toujours conforme aux spécifications contractuelles.

[4] Un récent sondage de « Gallup international » classe 6 pays de la région selon leur taux de corruption : 32% en Albanie, 10% en Serbie et en Macédoine, 9% en Croatie, 7% en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.

[5] La sociologie explique cette constatation inattendue : population âgée, rareté des jeunes et faible écart de richesse.

[6] Après le Conseil du 8 décembre 2008, Javier Solana, le responsable de la PESC, a répondu à la presse « La question [de la reconnaissance du Kosovo par la Serbie] doit être laissée pour une phase ultérieure de l'intégration. »

[7] Gazprom demande que le monopole de NIS dure jusqu'en 2014, alors que Belgrade a pris l'engagement vis à vis de Bruxelles de le supprimer à la fin de 2010.

[8] Lors de sa dernière réunion à Zagreb (8 novembre 2008) l'Initiative du Mont Igman (association de 150 ONG actives dans toute la région), des participants ont fait part de leur préoccupation devant ce climat alourdi « dont certains aspects rappelaient le début des années 1990 ».

[9] Le Monténégro a fait acte de candidature le 16 décembre 2008.

[10] Le soutien apporté par 22 membres de l'UE à l'indépendance du Kosovo, a fait baisser le nombre des Serbes favorables à l'adhésion : 71,5% en octobre 2007 et 63,9% en avril 2008 (Sondage de l'Agence Publikum). Il pourrait encore baisser avec l'entrée d'EULEX dans le nord du Kosovo (9 décembre 2008). Le président Tadic a besoin d'un soutien



supérieur à 50% pour maintenir le cap européen.

[11] Voir à ce sujet la communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur la stratégie d'élargissement ; Annexe 1° sur « Les capacités de l'UE à intégrer de nouveaux membres » (COM-2006-649).

[12] Selon le Bureau de la Croix internationale de Belgrade en juin 2008 (dépêche Beta).