

La France, l'Allemagne et les Balkans : perspectives d'une intégration dans l'Union européenne

JAY DHARMADHIKARI ET MANUEL FEIFEL *

La notion de « Balkans » ou d' « Etats balkaniques » est sujette à interprétations géographiques, tout autant que politiques, sociales, culturelles ou linguistiques. Elle renvoie à la représentation collective des conflits ethniques, des massacres et de l'exportation des divisions locales à l'ensemble de l'Europe, des guerres balkaniques (1912-1913) jusqu'aux conflits en ex-Yougoslavie, de 1991 à 1999. L'appellation consacrée d'Europe du Sud-est, qui prédomine encore en 1999 au moment de la guerre du Kosovo, s'efface au Sommet de Zagreb en 2000 au profit de celle des « Balkans occidentaux » pour désigner les Etats de la région ayant vocation à adhérer, dans un délai non défini, à l'Union européenne. Cette perspective européenne, réaffirmée sans discontinuation depuis le Sommet de Thessalonique en 2003, concerne aujourd'hui sept Etats : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo, la Serbie, le Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (appelée par convention « ARYM », selon l'expression consacrée depuis son adhésion à l'ONU en 1993, dans l'attente d'une résolution du litige qui l'oppose à la Grèce entre autres sur son nom). Espérant sans doute raccrocher sa candidature à l'UE à celle des pays des Balkans occidentaux, la Turquie se définit parfois en tant qu'Etat balkanique ; plus certaine du devenir de la sienne, la Croatie n'utilise pas cette dénomination. La Bulgarie, traversée par la chaîne montagneuse des Balkans, est au sens géographique un Etat balkanique, mais elle est membre de l'UE depuis 2007.

Lors de la proclamation de l'indépendance slovène, croate puis bosniaque en 1991-92, la France et l'Allemagne ont vu diverger leur politique balkanique, Berlin reconnaissant les Etats issus des

* Jay Dharmadhikari est diplomate français. Manuel Feifel est attaché à la représentation du gouvernement du Québec à Berlin. Le texte n'engage que ses auteurs.

sécessions yougoslaves, Paris s'y refusant. La division franco-allemande entraîne derrière elle celle de l'Union européenne naissante et son impuissance politique face à une crise yougoslave que vient endiguer l'intervention diplomatique et militaire américaine en Bosnie-Herzégovine (1995) et au Kosovo (1999). Dix ans après la fin de la guerre contre la Serbie et le renversement de Slobodan Milošević (2000), l'Union européenne reste divisée sur le Kosovo, cinq de ses Etats-membres refusant de reconnaître l'indépendance proclamée par l'ex-province serbe en 2008, dans des conditions que la Cour internationale de Justice n'a d'ailleurs pas estimées contraires au droit international dans son avis consultatif du 22 juillet 2010. L'UE reste également en retrait face aux questions de souveraineté et de sécurité les plus importantes dans les Balkans occidentaux qu'elle peine à appréhender (construction étatique et stabilité de la Bosnie-Herzégovine, identité de l'ARYM, frontières et statuts des minorités dans toutes les ex-républiques yougoslaves), alors même que la région lui a permis de développer avec succès ses premières expériences d'acteur politique (PESC) puis de projection de forces militaires ou civiles (PESD/PSDC).

La perspective ou vocation européenne des Balkans occidentaux, rappelée lors de la réunion ministérielle de Sarajevo le 2 juin 2010, présente un objectif commun pour les sept Etats de la région. Les critères de l'adhésion à l'UE restent fondamentalement ceux fixés à Copenhague en 1993 mais la méthode et les attentes ont évolué depuis lors, à l'aune de l'expérience des précédents élargissements de 2004 et 2007. Par conséquent, l'approche est plus prudente mais reste avant tout politique : un consensus, auquel se joignent Paris et Berlin, se dessine en faveur d'une adhésion « par régates », en fonction des mérites de chacun, et non plus en bloc, comme pour l'élargissement de 2004. La Croatie, dont la candidature est plus avancée, devrait ainsi adhérer à l'UE avant les autres Etats. Le règlement des questions de souveraineté, comme en Bosnie-Herzégovine, et les contentieux bilatéraux (statut du Kosovo, ARYM, questions des frontières notamment) n'ont, pour Paris et Berlin, pas vocation à être réglés au sein de l'UE. Sans être une pré-condition à l'adhésion, comme l'indique le ministre français des Affaires étrangères lors de son déplacement à Belgrade en mars 2010, le règlement de la coexistence serbo-kosovare doit nécessairement cheminer parallèlement avec le processus d'adhésion et aboutir à un compromis : il s'agit pour Paris, comme pour Berlin, d'une incitation pour les deux parties à régler les questions essentielles à leur coexistence en tant qu'Etats membres de l'UE afin de créer un environnement politique favorable à l'avancée du dossier de leur candidature.

Les différentes étapes par lesquelles passe la candidature à l'UE constituent un processus plus politique que technique, comme en témoigne par exemple la décision prise par le Conseil de l'UE en octobre 2010 de transmettre le dossier serbe pour

avis à la Commission européenne, qui a essentiellement reposé sur une appréciation difficilement négociée par les ministres des Affaires étrangères s'agissant des conditions de coopération de la Serbie avec ses voisins et avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Outre ses attentes quant à l'assistance de Belgrade à la poursuite des criminels de guerre en jugement ou encore en fuite, l'UE favorise l'émergence d'interdépendances et de solidarités effectives entre les Etats candidats, dans la lignée de la méthode Monnet, par le développement d'une coopération régionale dont le principal instrument est le Conseil de coopération régionale (CCR), héritier depuis 2008 du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Forte des compétences du Traité de Lisbonne et de l'appui apporté par l'Assemblée générale des Nations unies par la résolution 64/298 du 9 septembre 2010, la Haute Représentante de l'UE a, par ailleurs, proposé ses services de facilitation dans le cadre d'un éventuel dialogue politique entre la Serbie et le Kosovo, en vue d'atteindre cette coexistence attendue pour leur adhésion à l'UE.

Un des risques majeurs inhérents d'un processus à l'horizon lointain et incertain, en dépit de la réaffirmation de la vocation européenne, est évidemment celui d'une « fatigue de l'adhésion », susceptible de détourner les Etats des Balkans occidentaux du cheminement souhaité par l'UE. Ce risque est d'autant plus présent aujourd'hui que la crise économique et financière à partir de 2008 a incité un nombre croissant de décideurs européens à considérer l'élargissement au sud-est comme bien moins urgent que ne l'avait été celui à l'est et au sud en 2004 et 2007, alors qu'au même moment la région balkanique était touchée de plein fouet par les effets de la crise et voyait s'agrandir le fossé des mesures à mettre en œuvre dans le cadre des critères de Copenhague. Les dirigeants balkaniques ont pu hésiter à mettre en balance les influences respectives des acteurs extérieurs (Etats-Unis, Russie, Turquie, Arabie Saoudite, etc.) ; un certain nombre de ces derniers trouvent cependant un avantage objectif à un rapprochement de l'UE et des Balkans occidentaux que ce soit pour promouvoir sa propre candidature (Turquie) ou espérer contrebalancer par une adhésion de certains Etats balkaniques des équilibres intra-européens qu'elle ne juge pas nécessairement favorables à ses intérêts (Russie).

Dans ce contexte, après avoir constaté les éléments de convergence forts entre Paris et Berlin, on peut légitimement s'interroger sur les moyens dont disposent la France et l'Allemagne afin de contrer le risque de « fatigue d'adhésion » dans la région et asseoir ainsi la crédibilité de la perspective européenne des Balkans occidentaux qu'elles entendent promouvoir. Puisqu'un consensus se dégage au sein de l'UE pour garder l'accent sur les critères de Copenhague, il paraît exclu de vouloir accélérer le processus d'adhésion par une nouvelle impulsion politique des deux Etats. Or, afin d'éviter les risques d'un détournement de certains pays du

cheminement vers l'UE ainsi que le danger d'une nouvelle déstabilisation de la région, le processus d'adhésion pourrait gagner à être redynamisé. La meilleure réponse à la « fatigue de l'adhésion » demeure en effet un certain effort de clarification par l'UE des étapes à franchir et des pré-requis à destination des gouvernements mais également des populations, afin de favoriser une appropriation du processus d'adhésion par le plus grand nombre.

Paris et Berlin pourraient ainsi travailler à une « feuille de route des Balkans occidentaux vers l'adhésion européenne » qu'ils pourraient proposer à la Haute Représentante de l'UE, dont quelques étapes essentielles pourraient être :

- dans un premier temps, le suivi de l'assouplissement du régime des visas pour tous les pays de la région, à l'exception du Kosovo, qui apparaît comme une étape essentielle pour favoriser les échanges humains et donner une dimension concrète au processus d'adhésion ;
- dans un deuxième temps, afin de souligner la crédibilité de la perspective européenne pour l'ensemble des pays des Balkans occidentaux, Paris et Berlin pourraient se faire les promoteurs de l'attribution rapide de statut de candidat officiel à l'adhésion à l'UE pour l'ensemble des Etats. Paris et Berlin étant de plus en plus soupçonnés dans les Balkans d'utiliser les critères d'adhésion comme un prétexte pour ralentir, voire empêcher, leur adhésion à l'UE, un tel positionnement en faveur de l'intégration européenne enverrait sans aucun doute un signal fort aux populations et aux dirigeants de la région de la volonté des deux Etats de progresser vers l'adhésion.
- s'agissant du Kosovo, la libéralisation du régime des visas, puis l'accord sur le statut de candidat, devraient rester un instrument d'incitation à la négociation à la disposition de l'UE, en contrepartie d'autres éléments intéressant la Serbie (accords douaniers ou de promotion des investissements, accords tripartites avec des Etats non membres de l'UE, etc.), dans le cadre des négociations directes serbo-kosovares. Compte tenu des divisions des Etats membres de l'UE sur le Kosovo, seuls les progrès réalisés dans le cadre de ces négociations apparaît en effet susceptible de fournir le consensus nécessaire à l'adoption de ces mesures.

Le signal donné pourrait être renforcé par un positionnement franco-allemand particulièrement visible : suivant

l'exemple du déplacement conjoint du secrétaire d'État français chargé des Affaires européennes et de son homologue allemand en Grèce en juin 2010, les ministres des affaires étrangères français et allemand pourraient réaliser un déplacement conjoint dans un certain nombre de pays-clé des Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo) afin de porter les messages de l'UE. Un tel déplacement marquerait un symbole d'une triple nature : il soulignerait l'importance que continuent d'accorder la France et l'Allemagne à la région ; il pourrait mettre en avant l'exemple d'une réconciliation exemplaire ayant dépassé les blessures des deux Guerres mondiales et les contentieux bilatéraux potentiellement explosifs ; il illustrerait de manière palpable que les deux pays ont la capacité et la volonté de porter des messages communs dans une zone de première importance pour l'UE. Les deux ministres pourraient choisir d'associer leur collègue polonais, pour une visite en format Weimar, et/ou autrichien, compte tenu de l'implication de Vienne dans les dossiers balkaniques, sans que les messages ci-dessus ne s'en trouvent dilués.