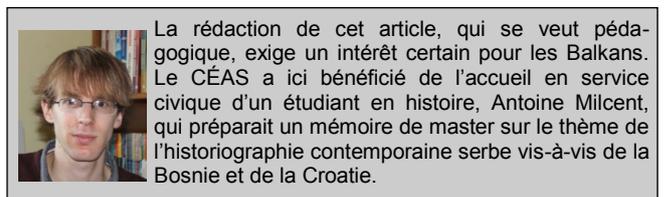


L'élargissement européen est-il en panne ? L'Europe face aux Balkans occidentaux

Les pays des Balkans ne faisant pas encore partie de l'Union européenne, ils forment depuis quelques années une zone géographique que les médias et institutions internationales définissent avec un nom spécifique : les Balkans occidentaux. Il s'agit, en clair, des pays qui formaient la Yougoslavie, la Slovénie mise à part, mais augmentés de l'Albanie. Autant de pays qui voyaient, après les élargissements de 2004 et 2007, l'Union européenne arriver à leurs portes. Mais est-il toujours question d'élargissement aujourd'hui et qu'en est-il des relations entre ces pays et l'Union ?

Ces derniers mois, les médias français ont eu trois occasions de parler des Balkans occidentaux : en Bosnie-Herzégovine, la formation d'un gouvernement central en février, seize mois après les élections ; toujours en Bosnie-Herzégovine, les vingt ans du début de la guerre, en avril ; enfin, en Serbie, les élections en mai, déterminantes pour les prochaines années de ce pays. Sans aucune comparaison, les commémorations de l'anniversaire de la guerre en Bosnie-Herzégovine l'emportent de loin dans les médias français. Ce fait est assez symptomatique de notre difficulté de voir les Balkans autrement que par le prisme du passé et de ses drames. Pourtant, ces pays aspirent à aller de l'avant et à devenir membres de l'Union européenne.



La rédaction de cet article, qui se veut pédagogique, exige un intérêt certain pour les Balkans. Le CÉAS a ici bénéficié de l'accueil en service civique d'un étudiant en histoire, Antoine Milcent, qui préparait un mémoire de master sur le thème de l'historiographie contemporaine serbe vis-à-vis de la Bosnie et de la Croatie.

On sait déjà depuis quelques mois que la Croatie va faire partie de l'Union européenne à partir de l'été 2013. Elle a obtenu le feu vert des vingt-sept pays membres en décembre 2011. Quelques jours avant la décision des vingt-sept, les élections législatives avaient clairement écarté du pouvoir le parti nationaliste HDZ. Miné par la crise et des affaires de corruption actuellement en jugement, le HDZ est écarté, du fait de l'évolution de la société, au profit d'une coalition de centre gauche. La finalisation d'un État de droit et la lutte contre la corruption ont fait partie des derniers chapitres de négociation en 2011, ainsi que la fin des subventions de l'État aux chantiers navals de Split – aujourd'hui privatisés ou en cours de privatisation. La Croatie avait également subi des pressions de la part de la Slovénie, membre depuis 2004, à propos d'un conflit frontalier maritime. Ayant en partie intégré la connotation péjorative du terme « Balkans » ailleurs en Europe, beaucoup de Slovènes et même certains Croates affirment, soit que leur pays n'a jamais fait partie des Balkans, soit qu'il en sort en entrant dans l'Union européenne, comme si les deux étaient incompatibles...

La présence des autres pays, dont la plupart ont été acteurs des dernières guerres en Europe, paraît d'ailleurs indispensable pour compléter le projet de paix de l'Union européenne. Qu'en est-il aujourd'hui de leur avenir européen alors que la Commission reconnaît à tous une « *vocation à faire partie de*

En pages 2 et 3, pour chaque pays, les atouts et freins à l'intégration à l'Union européenne ; en page 4, des cartes ethniques des Balkans.

Afin de ne pas alourdir le tableau avec des problèmes qui sont en réalité communs à tous les pays, nous pouvons mentionner, qu'outre des freins à l'intégration propres à chaque pays, tous sont confrontés, à des degrés divers, à des discriminations, non seulement ethniques, mais également sexistes, tandis que les orientations homosexuelles, notamment, se heurtent d'une manière générale à l'hostilité. La corruption, difficile à apprécier, atteint un niveau critique dans chaque pays et les institutions politiques sont encore trop souvent utilisées pour servir des intérêts personnels, ce qui est lié au manque de renouvellement général des élites politiques.

Atouts pour l'intégration

Freins



Serbie

(7 120 700 habitants)

Depuis une décennie, les forces démocratiques, dans les différents gouvernements, ont fait une partie des efforts nécessaires pour poser les bases d'un État de droit et de la réconciliation régionale, notamment avec la Croatie. La coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a été marquée, en juillet 2011, par l'arrestation et l'extradition de Ratko Mladić, puis de Goran Hadžić vers La Haye.

Un dialogue a enfin été entamé en 2010 avec les « autorités » kosovares et un accord important a été trouvé sur la représentation du Kosovo aux forums régionaux.

Grâce à cela, la Serbie a obtenu le statut de candidat à l'Union européenne en mars 2012 et seul le refus de la Lituanie l'empêche encore de signer un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union, autre préalable à l'entretien de relations plus importantes avec celle-ci.

Si les démocrates ont mené les différents gouvernements, les nationalistes y ont aussi eu leur place. La crise et la lassitude des Serbes les ont totalement remis en selle. Tomislav Nikolić, un ancien extrémiste reconverti en pseudo-pro-européen, a été élu président en mai 2012. Et si les démocrates réussissent à former un gouvernement, le parti socialiste (nationaliste) sera cette fois, à ses côtés, une force de poids et non plus d'appoint.

Enfin, si la non-reconnaissance du Kosovo ne peut pas fermer les portes de l'Union européenne à la Serbie, puisque cinq des vingt-sept pays membres ont fait le même choix (Chypre, Grèce, Espagne, Roumanie, Slovaquie), cela reste un problème (notamment en face de la position allemande).

Par ailleurs, la Serbie refuse d'arrêter de financer ses municipalités, écoles et hôpitaux du nord du Kosovo, une zone de peuplement serbe, ce que différents gouvernements européens jugent inacceptable. De ce point de vue, la Serbie est un cas unique, le seul pays à vouloir adhérer à l'Union européenne tout en étant dans un conflit diplomatique ouvert avec elle, et alors que tous les États membres ne lui reconnaissent pas le même territoire.



Bosnie-Herzégovine

(4 622 170 habitants)

Du fait de la mémoire de la guerre, des horreurs commises et des errements de l'Europe à l'époque, la Bosnie-Herzégovine fait figure de symbole. Il s'agit du pays par excellence envers lequel l'Union européenne a une responsabilité. Ce pays, considéré comme une victime de la guerre a une image positive dans les opinions européennes. Les vingt-sept pays membres ont signé l'ASA avec la Bosnie-Herzégovine.

La constitution d'un gouvernement, en décembre 2011, a remis en route quelques réformes comme, par exemple, la décision d'organiser un recensement de la population en 2013, laquelle était attendue par l'Union européenne. Les vingt-sept peuvent ainsi réfléchir à l'octroi du statut de candidat à ce pays.

De plus, l'Union européenne y est déjà présente d'une certaine manière, non seulement par différentes missions, mais aussi par sa monnaie : depuis 1995, les Bosniens paient en marks convertibles.

Les accords de Dayton ont mis fin à la guerre entre les trois principaux peuples du pays en 1995, et ont mis en place un système dans lequel les Serbes, Croates et Bosniaques sont considérés comme des nationalités constitutives. Les autres, désignés d'ailleurs par le terme de... « Autre », ont un statut différent.

Cela engendre une discrimination, par exemple pour l'accès aux emplois publics. C'est cela qui empêche l'entrée en vigueur de l'ASA, malgré les vingt-sept signatures. D'une manière générale, ce système, assurant à chacune des trois nationalités de participer aux décisions, se fait au détriment d'une Bosnie-Herzégovine dans laquelle la citoyenneté l'emporterait sur la nationalité et rend le pays presque ingouvernable.

La paix s'est aussi bâtie sur une décentralisation très forte en deux entités distinctes : la *Republika Srpska* (République serbe) d'un côté, et la *Federacija* (Fédération croato-musulmane) de l'autre. La première ne cache pas ses velléités indépendantistes ; la seconde, dont les élites politiques sont également imprégnées de nationalisme, est elle-même divisée en une dizaine de cantons autonomes. On peut donc compter les ministres par centaines en Bosnie-Herzégovine. De plus, certaines administrations fonctionnent encore sur une base ethnique (à l'école, les enfants sont séparés selon leur nationalité ; il y a un bureau de Poste croate et un bosniaque...).

Enfin, les tensions ethniques restent assez vives pour que les institutions de contrôle, mises en place en 1995, soient toujours là. Il existe toujours un Haut-représentant de l'ONU ayant un droit de veto sur toute décision parlementaire bosnienne et des troupes internationales sont encore présentes dans le territoire. Cette énumération peut paraître infranchissable, mais il s'agit surtout de surmonter le blocage institutionnel.



Monténégro

(661 800 habitants)

Parmi les pays dits des « Balkans occidentaux », Croatie mise à part, le Monténégro semble être le pays le plus proche d'une adhésion à l'Union européenne. Il a obtenu son statut de candidat en 2008 et les négociations d'adhésion commenceront en 2012. Face à une attitude française assez froide, le Monténégro bénéficie du soutien allemand. L'ASA entre l'Union européenne et le Monténégro est entré en vigueur le 1^{er} mai 2010.

En 2006, le Monténégro a fait le choix de l'indépendance à 55 % lors d'un référendum. Le pays s'est alors défait de différents problèmes comme le Kosovo, mais aussi la coopération avec le TPIY qui, à l'époque, était ineffective du côté serbe. Du côté monténégrin, les liens entre une partie de l'élite politique et le régime de Milošević semblent moins problématiques.

Les liens entre une partie de l'élite politique – ayant mené le pays vers l'indépendance – et des groupes de criminalité organisée, voire mafieux, restent troubles, même si aucune procédure n'a pour l'instant abouti. L'Union européenne ne réagit pas à ces allégations.

Parmi les chapitres de négociation qui s'ouvriront, certains poseront problème plus que d'autres. Selon l'évaluation initiale de la Commission, les chapitres en lien avec la justice ou la protection des libertés seront sans doute ceux sur lesquels le pays aura le plus de difficultés à se conformer à l'acquis communautaire, de même que ceux liés à l'environnement, l'agriculture et la sécurité alimentaire. L'Union européenne est de plus en plus attentive à ces sujets.

Atouts pour l'intégration	Freins
<p>Le Kosovo est aujourd'hui dans une situation où il est difficile de lui trouver des atouts. Cependant, il faut reconnaître que du côté du Kosovo, comme de celui de l'Union européenne, il y a une profonde conscience de la vocation européenne de ce nouveau pays. L'hymne du Kosovo s'appelle « Europe » et son drapeau bleu avec des étoiles jaunes, est basé sur celui de l'Union européenne. Celle-ci est présente au Kosovo, notamment par le biais de sa mission pour l'établissement d'un État de droit (EULEX). Il est certain que le Kosovo continuera d'entretenir des liens très étroits avec l'Union européenne. Ce pays peut devenir un symbole de la réussite ou de l'échec de sa politique extérieure.</p> <p>Enfin, le Kosovo bénéficie, pour l'instant, du soutien des grands pays d'Europe (en dehors de l'Espagne), parmi lesquels l'Allemagne, qui est particulièrement engagée au Kosovo. Il bénéficie aussi du soutien du Parlement européen qui a tenté d'inciter les cinq pays membres qui n'ont pas reconnu l'indépendance du Kosovo, à le faire par une résolution, à l'été 2010.</p>	<p>Le fait que le Kosovo ne soit pas reconnu en tant qu'État par les Nations Unies ni, surtout, par la totalité des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, est un handicap déterminant. Il est quasiment impossible d'envisager une intégration dans les dix ans à venir. Le Kosovo est également sous une quasi-tutelle, de plus en plus mal acceptée sur place. L'Union européenne et les Nations Unies interviennent dans le domaine de la sécurité, de la police, de la justice. Et l'élection de la dernière présidente de la République du Kosovo est liée à l'intervention en sous-main de l'ambassadeur des États-Unis.</p> <p>L'autre gros point faible du Kosovo est son élite politique. Il s'agit toujours de l'élite issue de la guérilla de 1998-1999 (UÇK, prononcé ou-tché-ka). Des membres des différents partis importants sont régulièrement cités dans des affaires de crimes de guerre. Si, pour l'instant, aucun procès important ne va jusqu'au bout, les témoins en font les frais : quelques dizaines sont morts ces dernières années. Le Premier ministre du Kosovo est lui-même soupçonné d'avoir participé à un éventuel trafic d'organes sur des prisonniers serbes, assassinés pendant et après la guerre. Les suspicions existent aussi en matière de crimes politiques. Alors que les citoyens des autres pays des Balkans ont obtenu, ces dernières années, le droit de circuler dans l'espace Schengen, simplement avec leur passeport, le Kosovo n'a pas encore réussi à convaincre les membres de l'Union européenne d'autoriser ses résidents à y circuler sans visa.</p> <p>Enfin, le nord du Kosovo (environ 15 % du territoire), presque exclusivement peuplé de Serbes, échappe totalement au contrôle central de Pristina. Sa population rejette unanimement les institutions kosovares au profit de celles de Belgrade, ou de leurs propres organisations. Les Serbes du nord tentent de trouver des routes alternatives vers la Serbie, sans postes de douanes protégés par les formes internationales. C'est donc pour ce pays, non reconnu comme tel par tous, que le chemin de l'Union européenne semble le plus long.</p>

L'Albanie se trouve dans la situation opposée de la Serbie. Elle ne bénéficie pas du statut de candidat à l'Union européenne. Par contre, un ASA est en vigueur avec elle depuis trois ans. L'Albanie n'est pas en conflit diplomatique avec l'Union européenne. Au contraire, elle en serait plutôt l'alliée en ce qui concerne le Kosovo. Elle n'a aucune intention expansionniste sur ce territoire, ethniquement autant albanais que l'Albanie elle-même.

L'intégration européenne y est souvent vue comme la deuxième phase de l'intégration euro-atlantique. Le pays est membre plein de l'OTAN depuis 2009 et compte les États-Unis parmi ses alliés. Il est difficile d'apprécier à sa juste valeur le soutien américain, mais celui-ci ne manque pas de s'afficher comme un acteur influent en vue d'une potentielle intégration, sans, d'ailleurs, que l'Union européenne ne réagisse.

Le problème majeur de l'Albanie réside dans l'ambiance politique qui y règne. Lors des élections législatives de 2009, le système électoral donne un nombre de sièges plus important au parti démocrate pourtant arrivé deuxième, derrière le parti socialiste. Celui-ci, se plaignant en outre de fraude électorale, refuse de siéger et déclenche une crise politique en Albanie. En janvier 2011, lors d'une manifestation de ce parti, la garde républicaine tire et tue quatre personnes. Si, en Albanie, aucun parti politique d'importance n'affiche, plus qu'un autre, des idées nationalistes, le populisme et l'irresponsabilité politique qui, partout, éloignent de l'Europe, y existent tout autant.

De plus, l'Albanie a beaucoup de chances de voir accéder à l'Union européenne, avant elle, un ou plusieurs de ses pays voisins (Macédoine, Monténégro) ou proche (Serbie). Ceux-ci, ainsi que la Grèce, ne seraient pas forcément des alliés du fait de divergences de point de vue sur le Kosovo, mais aussi du fait des problèmes liés au traitement des minorités réciproques. Pourtant, aux yeux de l'Union européenne, les bonnes relations régionales sont primordiales.

La Macédoine, pays non membre de l'Union européenne, a obtenu son statut de candidat en 2005. Son ASA avec l'Union est entré en vigueur en 2004. Si le nationalisme est aussi implanté en Macédoine, le pays n'a pas eu à se défaire d'une élite nationaliste criminalisée par une guerre d'indépendance. En effet, il a gagné son indépendance en 1992 sans conflit armé.

Les relations avec l'Union européenne sont bonnes. Les problèmes que le pays pourrait rencontrer lors des négociations sont différents des autres anciennes Républiques yougoslaves comme la Serbie ou le Monténégro, mais pas plus nombreux. La Macédoine est, par exemple, beaucoup plus au point sur le plan environnemental. Les problèmes viennent, en fait, plus des relations régionales.

Le territoire de la Macédoine est historiquement très convoité. Aujourd'hui encore, les relations entre ce pays et la Bulgarie d'une part, la Serbie d'autre part (qui ne sera sans doute pas dans l'Union avant elle) sont bonnes mais fragiles du fait de contentieux historiques, linguistiques, ou d'organisations religieuses. Depuis des années, c'est la Grèce qui empêche le pays d'avancer vers l'Union européenne. La Grèce refuse que la Macédoine garde ce nom qui est également le nom d'une province du nord de la Grèce. Ce « conflit du nom », aussi lié au drapeau et à certains passages de la Constitution qui passent aux yeux des Grecs comme une volonté d'ingérence, mine les relations entre les deux pays.

Les relations avec la minorité ethnique albanaise (25 % de la population) sont un autre problème, même si certains de ces aspects, comme l'usage de la langue, ont été en partie réglés lors des accords d'Ohrid qui ont suivi le conflit de 2001. Les relations interethniques restent une difficulté dans ce pays où les Macédoniens ne formaient que 62 % de la population en 2002.



Kosovo
(1 733 872 habitants)

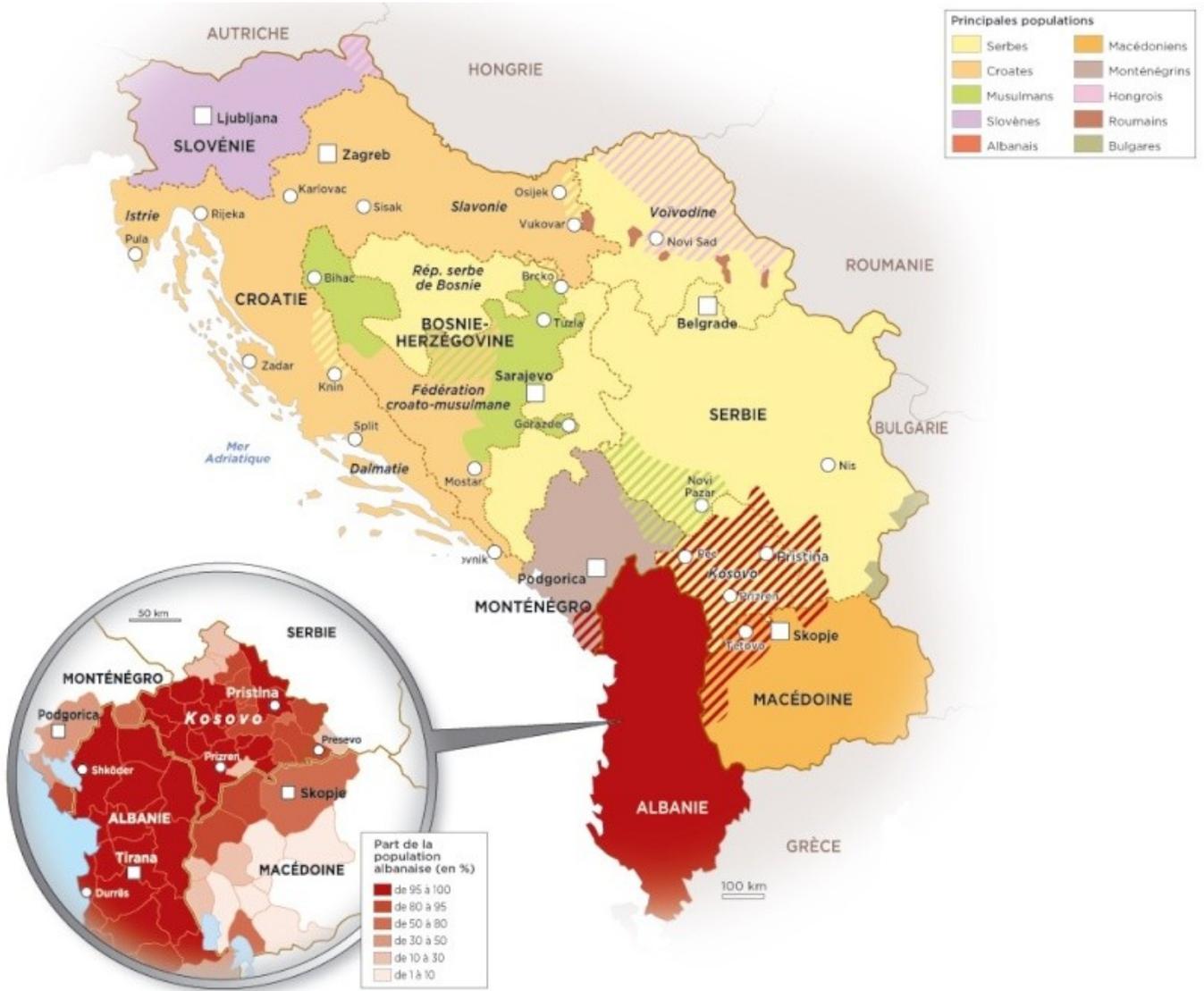


Albanie
(2 831 740 habitants)



Macédoine
(2 083 370 habitants)

Carte ethnique des Balkans (source : Avenir de l'Europe)



Les divisions administratives de la Bosnie-Herzégovine

Majorité serbe et albanaise au Kosovo

