

## Le destin des Balkans

### Balkan et UE

Les Balkans sont un enjeu essentiel

Parvenir à réconcilier des pays à l'histoire commune chahutée, mêlant seulement dix-huit millions d'habitants aux ethnies, religions, cultures, politiques et aspirations plurielles constitue un enjeu évident pour l'Union, pour sa sécurité, sa prospérité et son rayonnement. Le constat actuel des trajectoires européennes des six pays formant ce que l'on appelle les Balkans occidentaux n'est pas de nature à satisfaire, en 2025, qui que ce soit.

Inversement appartenir à l'UE est une aspiration générale des différents pays des Balkans.

Et pourtant, les adhésions trainent, alors que la perspective de leur adhésion est engagée depuis 1999. Ni l'UE, ni les différents pays ne semblent motivés pour les avancer : certains pays de l'UE s'interrogent du bien fondé à faire adhérer des pays qui ne seraient pas en mesure de converger suffisamment rapidement avec la communauté déjà constituée, ou, pire, qui pourraient se révéler être des forces de résistance dans une Union qui n'aurait pas su ou pu s'adapter à l'augmentation de ses membres.

D'autant que le fonctionnement actuel de l'Union européenne, suite à l'élargissement de 2004, déjà considéré comme un acte géopolitique majeur, n'est pas de nature à rassurer tous les gouvernements des Etats membres qui souhaitent préserver une Union européenne, fonctionnelle, unie, capable de jouer un rôle de protagoniste respecté dans un contexte international plus que jamais turbulent, voire même antagoniste

Inversement, l'évolution des 6 pays des Balkans Occidentaux n'est pas satisfaisante. Si on peut comprendre qu'il y ait des réticences à perdre une souveraineté récemment acquise pour obéir à des contraintes venues d'ailleurs, il y a aussi d'autres enjeux : tous ces pays n'ont pas intégré que l'UE est un espace collectif, qui défend des enjeux collectifs. Chacun de ces pays défend ses intérêts particuliers, et ne sont pas prêts à les limiter pour le bien du collectif. Plus grave, autoritarisme et corruption se renforcent dans les sphères dirigeantes.

Pourtant, depuis une dizaine d'années, l'UE semble se réintéresser aux Balkans , pour diverses raisons, les routes migratoires passant par les Balkans, et aussi l'investissement de nouveaux ou anciens acteurs (Russie, Chine, Turquie...)

## **Le TPIY**

Il a été créé par la résolution 857 du conseil de Sécurité des Nations unies , le 25 mai 1993, alors que la guerre faisait encore rage en Bosnie-Herzégovine – certains ont même voulu voir dans sa naissance l'expression de la « mauvaise conscience » d'une « communauté internationale » se proposant de juger des combats qu'elle était incapable d'arrêter. Il s'est terminé le 31 décembre 2017.

En plus des « violations des lois et coutumes de la guerre » constatées durant la guerre de Bosnie-Herzégovine (1992-1995), les exactions commises durant le conflit de Croatie (1991-1995) relevaient de la compétence du TPIY, naturellement élargie au conflit du Kosovo de 1998-1999.

Mais qui devait-il juger ? Les auteurs de « violations graves du droit humanitaire international », mais certainement pas tous les exécutants... . Ses actes d'accusation visaient principalement de hauts responsables politiques serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine. Elle a même inculpé Slobodan Milošević, alors président de Serbie, qui devint de ce fait le premier chef d'État en exercice mis en accusation par un tribunal international.

La nouvelle procureure générale, la suisse Carla Del Ponte, qui prit ses fonctions en 1999, poursuivit cette logique d'inculpations très politiques, mais elle veilla à élargir ses enquêtes à tous les crimes commis, pour éviter le reproche de partialité antiserbe

Au total, le TPIY a inculpé 161 personnes depuis sa première audience, le 8 novembre 1995. Durant une grosse décennie, son principal défi a été d'obtenir l'arrestation et le transfert des prévenus à la prison internationale de Scheveningen. Cette longue traque s'est souvent apparentée à d'interminables marchandages avec les autorités des pays d'origine des inculpés, parfaitement informées de la cavale de leurs ressortissants.

Au tournant des années 2000, tous les États de la région semblaient pourtant vouloir tourner la page du nationalisme autoritaire et se rallier à la perspective de l'intégration européenne, et l'Union leur fixa une condition particulière, celle d'une « coopération pleine et entière ». Celle-ci n'allait pas de soi. D'imposantes manifestations eurent lieu en Croatie pour défendre non seulement « l'honneur » des généraux inculpés en

2002-2003, mais aussi la justesse de leur action. L'UE a lié l'avancée de leur processus d'intégration aux procès faisant ainsi croire que la justice n'était pas une fin en soi, mais un simple « prix à payer » pour entrer dans le club européen.

Les gouvernements qui se sont succédé, à Belgrade comme à Zagreb, ont généralement financé la défense de « leurs » accusés, y compris celle de Ratko Mladić dans le cas de la Serbie, en considérant que ces derniers étaient des fonctionnaires, civils ou militaires, et qu'ils étaient accusés de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions. La présomption d'innocence devant prévaloir avant leur jugement, il aurait donc été légitime que leurs États respectifs financent leur défense, voire subviennent aux besoins de leurs familles.

Ce type de préoccupations « humanitaires » s'est généralement poursuivi après la reconnaissance de culpabilité et la condamnation des accusés, tandis que ceux qui ont été libérés, qu'ils soient acquittés ou qu'ils aient accompli leur peine, sont revenus sous les vivats dans leurs pays respectifs.

La Croatie, qui a rejoint l'Union européenne en 2013, veut par exemple s'en tenir à une version de l'histoire bien différente, en présentant l'ensemble des événements qui se sont produits sur le territoire croate, entre 1991 et 1995, comme une « guerre de libération » et de résistance à « l'agression serbe » – y compris l'épisode de la reconquête de la Krajina, en août 1995, qui s'est soldé par le départ de plus de deux cent mille civils serbes et de nombreuses exactions. Cette version de l'histoire est enseignée dans les écoles, elle demeure un obstacle majeur à une pleine réintégration symbolique de la minorité serbe dans la communauté nationale croate, mais elle a été directement remise en cause par le verdict du 29 novembre 2017.

La réalité est la suivante : il n'y a pas, dans la région, de désir sincère de reconnaître les crimes commis pendant la guerre et d'aller de l'avant, surtout pas chez les dirigeants politiques. Malheureusement, la majorité croit au discours des criminels de guerre, qui se cachent derrière la responsabilité collective. Ils prétendent que ce n'est pas eux qu'on juge, mais leur peuple.

Le TPIY avait précisément été institué pour contrer ces logiques de responsabilité collective. Comment a-t-il pu en arriver à un tel échec ? Le Tribunal a souvent manqué de pédagogie, sa procédure, inspirée par le droit anglo-saxon, permettant des négociations entre les accusés. La cour était souvent incompréhensible pour les victimes, tandis que sa politique pénale n'a pas contribué à clarifier les enjeux. Durant les années 2012 et 2013, le TPIY a semblé ainsi devenir une étrange « machine à acquitter » parce qu'il a, de fait, renoncé durant cette période à retenir la notion de responsabilité de commandement,

qui était pourtant à la base de sa mission, lui permettant de ne pas juger seulement des « petits poissons ». Ce revirement s'explique fondamentalement par l'engagement personnel du juge américain Teodor Meron, qui présidait alors le Tribunal et a exercé des pressions avérées sur ses collègues. Ces acquittements ont beaucoup contribué à ôter encore plus sa légitimité à la justice internationale, chacun d'eux étant aussitôt salué dans les pays d'origine des accusés.

Alors que deux décennies se sont écoulées depuis la fin des conflits, la plupart des dirigeants des Balkans sont impatients de tourner la page des guerres, bien encombrantes pour certains d'entre eux. Ils espèrent que la fermeture de Tribunal permettra de couler la chape de plomb de l'oubli sur l'ensemble des crimes commis durant les guerres d'éclatement yougoslave.

L'UE impose pour l'adhésion des politiques mémorielles, mais en fait elles servent à exalter les nations et à oublier leurs crimes. Les citoyens demandent des commissions Réconciliation et Vérité, mais ce n'est pas la politique de l'UE

## **Les voies migratoires**

Les voies migratoires des Balkans sont épuisantes, longues, mais plus sûres que celles qui passent par la mer, en particulier celles qui passent par voie maritime de la Turquie vers la Grèce, où les garde frontières repoussent les bateaux, voir contribuent à leur naufrage. . Elles reprennent les routes très anciennes de l' empire Romain et du Moyen Age reliant l'Europe occidentale et l'Europe orientale. Elles ont été reprises par les trafiquants de la drogue venue d'Afghanistan, qui ont créé des relais, corrompu des policiers. Les passeurs n'ont eu qu'à reprendre ces routes.

En 2015, un million de réfugiés syriens les empruntent, entraînant la fermeture de la Hongrie, de la Slovaquie, qui édifie des barrières de barbelés, puis la fermeture progressive des frontières européennes. L'UE a versé de très grosses sommes à la Turquie pour fermer ses frontières. Mais ces passages continuent, avec même des réfugiés ou migrants d'Afrique sub saharienne : Grèce, puis Macédoine du Nord, puis Serbie, puis Croatie ou Hongrie. Ou bien Grèce , Albanie, Monténégro, puis Bosnie-Herzégovine et Croatie . certains pays laissent filer sans apporter la moindre aide (seules des ONG aident), mais Serbie, Bosnie Herzégovine, Croatie sont difficiles à traverser, avec des pratiques policières très violentes, même si la Croatie, après des condamnations du Conseil de l'Europe , et son adhésion à l'espace Schengen depuis 2023, a des pratiques un peu plus mesurées. La Hongrie est un blocage redoutable.

L'entremêlement du droit européen, des accords bilatéraux entre pays des Balkans rend les choses très compliquées.

Depuis 2022, l'agence Frontex, qui n'opérait jusqu'alors qu'aux bornes extérieures de l'UE, a accru son engagement dans les Balkans, se déployant aux frontières des Etats candidats, comme l'Albanie, le Monténégro ou la Serbie. Le positionnement d'agents européens s'accompagne d'un vaste plan d'aide financière aux pays des Balkans, afin qu'ils se dotent des moyens technologiques les plus avancés de contrôle de leurs frontières. La gestion des migrations génère en effet des flux financiers très importants : aux transferts de fonds réalisés par les réseaux de passeurs s'ajoute le juteux marché de la sécurité – et les aides européennes financent essentiellement l'achat de matériels produits par des entreprises européennes.

L'objectif principal de l'engagement européen demeure toutefois d'utiliser les pays candidats des Balkans occidentaux comme un sas d'entrée (et de sortie) de l'Union : les violences policières aux frontières ne doivent pas seulement se comprendre comme la manifestation d'un sadisme policier mais aussi comme une forme de régulation des flux, étant entendu que l'immense majorité des candidats à l'exil finiront par atteindre l'UE après avoir séjourné quelques semaines, quelques mois voire quelques années dans le purgatoire balkanique.

L'idée d'officialiser cette fonction de « zone tampon » des Balkans et d'externaliser les procédures de contrôle et de demande d'asile traîne depuis 2015.

Giorgia Meloni a essayé de délocaliser des demandeurs d'asile d'Italie en Albanie. L'accord signé avec l'Albanie prévoyait que deux centres fermés seraient créés pour l'accueil des demandeurs d'asile en Italie, l'un près du port de Shengjin, sur la côte Adriatique, l'autre dans l'ancienne base aérienne de Gjader. Le droit italien serait en vigueur dans ces centres, présentés comme de véritables enclaves italiennes délocalisées sur le sol albanais, qui pourraient traiter jusqu'à 39 000 personnes, venant de pays « surs » où on pourrait les renvoyer une fois leurs demandes d'asiles refusées, chaque année.

Les migrants en question ne sont officiellement pas censés toucher le sol albanais. Leurs demandes d'asile doivent être traitées selon des procédures de droit italien, exactement comme s'ils avaient débarqué sur la Péninsule. L'expulsion des personnes déboutées est également censée être décidée lors de leur séjour dans ces centres.

Plusieurs dizaines de millions ont été dépensés pour ces deux centres, au coût de fonctionnement de 160 millions d'euros par an. Mais ils sont vides : 132 réfugiés recueillis en haute mer y ont séjourné, dont 32 ont

été rapatriés en Italie sur injonction de justice italienne , car vulnérables ou ne venant pas de pays sûrs.

Cet accord (inspiré de la gestion par l'Australie de ses demandeurs d'asile, enfermés pour de longues années dans des camps situés dans les petits États insulaires du Pacifique tels Nauru, dans des conditions de vie très difficiles) pourrait créer un précédent majeur, beaucoup de pays européens n'étant pas hostiles à l'idée de délocaliser leurs demandeurs d'asile. Berlin avait pour sa part manifesté son intérêt pour ce qui a été qualifié de « *modèle* » quand quinze États membres ont appelé l'Union européenne à s'en

Giorgia Meloni a également bénéficié sur l'accord albanais de la bienveillance de la présidente de la commission européenne, Ursula von der Leyen. Cette dernière était d'ailleurs présente avec la présidente du conseil et neuf autres chefs de gouvernement européens lors de réunions octobre en marge du Conseil européen, et consacrée à des « *solutions innovantes* » contre l'immigration illégale.

Cela abouti à la circulaire « règlement du retour » adoptée le 8 décembre 2025, prévoyant que le "pays de retour" d'étrangers en situation irrégulière peut être un pays avec lequel il existe un accord ou un arrangement en vertu duquel la personne en séjour irrégulier dans les États membres est acceptée. Il fixe également les conditions applicables à la conclusion de ces accords ou arrangements. Par exemple, ils ne pourront être conclus qu'avec un pays tiers qui respecte les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme conformément au droit international, y compris le principe de non-refoulement. Ils prévoient en outre les procédures applicables au retour d'une personne en séjour irrégulier, les conditions de son séjour dans le pays tiers et les conséquences en cas de non-respect de l'accord ou de l'arrangement. Ces plateformes de retour pourront fonctionner à la fois comme des centres en vue du retour ultérieur vers le pays de retour final ou comme la destination finale.

cette pratique existait déjà . L'Albanie s'est fait une spécialité de l'accueil de populations encombrantes pour le compte des pays occidentaux.

L'Organisation des moudjahidines du peuple d'Iran, opposants de longue date au régime des Mollahs y dispose ainsi depuis 2014 de sa principale base en Europe, une petite ville fermée située non loin de Durrès, abritant plusieurs milliers de personnes. Ces opposants iraniens ont été exfiltrés



d'Irak par les Etats- Unis. De même, comme le Kosovo et la Macédoine du Nord, l'Albanie a accueilli plusieurs centaines d'anciens collaborateurs des forces internationales en Afghanistan après la chute de Kaboul aux mains des talibans, en aout 2021.

c'est une véritable redéfinition de la carte de l'Europe qui s'opère au nom de la gestion des flux migratoires. Alors l'on évoque de plus en plus ouvertement l'éventualité d'une relance d'un processus d'intégration par étapes , et d'une Europe à plusieurs vitesses, les pays candidats ne risquent-ils pas de se voir durablement assigner une fonction de glacis de la forteresse Europe.

### **Quel imaginaire sur les Balkans ?**

La crise de l'UE et de son élargissement ont réactivé les imaginaires et les clichés sur les frontières de l'est de l'Europe en général, et sur les Balkans en particulier. Considérés depuis le XIXe siècle avec mépris comme la « Turquie d'Europe », soit un espace sous domination « orientale » et, à ce titre, non parfaitement civilisé, ou encore comme le point de départ systématique de troubles ayant entraîné malgré eux les « vrais » Européens dans les pires tourmentes.

Alors que les promesses de l'UE de voir les pays des Balkans intégrer son giron n'ont pas toujours été tenues, c'est une fonction particulière qui leur a désormais été confiée : garder les frontières de l'Europe, et s'affranchir ainsi de leurs derniers résidus de « balkanité » afin de pouvoir enfin prétendre à l'« européanisation ».

Depuis la fin des guerres des années 1990, on pensait que les petits pays qui les composent, réputés « instables », intégreraient peu à peu l'Union européenne et adopteraient les critères de « bonne gouvernance » des États occidentaux, en deviendraient des reflets, certes pauvres et provinciaux, mais désormais incapables de produire des tragédies risquant d'embraser le continent. Ce processus, s'est enrayé au fur et à mesure que s'aggravait la crise de l'UE elle-même, et le Brexit lui a peut-être porté un coup fatal : peut-on encore parler d'élargissement à l'heure du rétrécissement européen ?

l'Europe a dévolu la charge de défendre ses frontières aux « sauvages » pays des Balkans face à la menace des « barbares » venus de l'Est. On retrouve ainsi un très ancien imaginaire construit dans l'Antiquité. Dans le monde gréco- romain, les « barbares » représentaient un danger constant pour la civilisation et le seul mode de relations envisageable avec eux était la guerre. Par contraste, les « sauvages » étaient bloqués à un

stade primitif de leur développement et il était possible de les éduquer. C'est même ce qui définit la civilisation : sa capacité à apprivoiser les « sauvages ». Bien entendu, ces derniers resteront toujours en position inférieure, mais possibilité leur est donnée d'appartenir, ne serait-ce qu'en périphérie, au monde civilisé .

la slovenie a adhéré à l'UE en 2004 La Bulgarie et la Roumanie ont intégré l'UE en 2007, la Croatie en 2013, tandis que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie sont candidats reconnus à l'intégration – le Kosovo n'ayant, pour sa part, qu'un statut de « candidat potentiel » : à ce titre, tous ces pays doivent jouer un rôle essentiel de « gardiens » des frontières de l'Europe, à l'instar des peuples « fédérés » qui défendaient le limes de l'Empire romain. Leur nature demeure intrinsèquement différente de celle des « vrais » pays Européens, mais ils ne sont pas irréductiblement réfractaires à un lent et difficile processus de « civilisation », qualifié d'« européanisation ». L'intégration des pays d'Europe centrale, en 2004, a été présentée comme des retrouvailles de l'Europe avec elle-même, comme la réunion d'une famille que seuls les vents mauvais de l'histoire avaient pu séparer. Baltes, Hongrois, Polonais, Slovaques et autres Tchèques auraient eu en héritage une évidente identité européenne, seulement occultée par la « parenthèse » communiste, tandis qu'il convenait d'inculquer celle-ci aux voisins balkaniques. Il n'est pas anodin que les seuls pays balkaniques occidentaux intégrés à l'UE soient ceux qui n'ont jamais appartenu à l'Empire ottoman et sont catholiques : Sloveie et Croatie .

Il faut donc « débalkaniser les Balkans », changer leur nature, les débarrasser, en somme, de leur « sauvagerie ». Dans l'imaginaire occidental, les Balkans demeurent associés aux idées d'éclatement, de morcellement et de guerre. Mus par des haines supposées « ancestrales » et « ataviques », leurs peuples disposeraient même du pouvoir maléfique d'entraîner l'Europe à sa perte. Lors des commémorations du centenaire du début de la Première Guerre mondiale, une relecture fallacieuse de l'histoire tendit à s'imposer : l'attentat de Sarajevo, jusque là considéré comme un prétexte pour une entrée en guerre entre pays dont les antagonismes s'étaient accentués depuis les années précédentes, passait du statut de prétexte à celui de cause véritable de la grande boucherie.

Cette image noire des Balkans fut omniprésente au long des années 1990, l'argument essentialiste tenant lieu d'explication au terrible processus de « transition guerrière » qui ensanglanta l'ancienne Yougoslavie : nul besoin d'analyser les logiques politiques et historiques ayant conduit à la guerre, celle-ci était une sorte de « fatalité » inscrite dans le génome des peuples balkaniques.



. Le mythe de la « complexité » est venu parachever ce processus de mise à distance : l'« honnête homme » occidental est convaincu que l'histoire des Balkans est tellement incompréhensible qu'il serait vain, d'essayer de la connaître.

Cette vision négative a elle-même une histoire, construite dès le xix<sup>e</sup> siècle, alors que les Occidentaux découvraient une région qui sortait progressivement, et non sans difficultés, de l'orbite ottomane. Les Balkans ont été constitués comme un envers de l'Europe occidentale.

Cet imaginaire est toujours prégnant dans la vision actuelle des Balkans. C'est ce qui explique que, par peur de réactiver des tensions nationalistes, l'Ue ait tendance à la fois à tout lire sous l'angle ethnique -guerrier, et à céder aux chantages des dirigeants actuels qui utilisent tous le discours ultra nationaliste pour convaincre l'UE de négocier avec eux pour garantir la stabilité, en leur faisant des concessions .

L'aspect social , l'aspect économique, les services publics défaillants, les revendications des citoyens de plus en plus desireux de sortir de cette approche ethnico-nationaliste pour qu'on s'attaque à leur vrais problemes sont totalement ignorés par l'UE, ce qui arrange les dirigeants corrompus et autoritaires qui, sauf exception, sont au pouvoir dans les Balkans.

### **Des problèmes communs à tous**

-l'effondrement démographique tient de deux facteurs : l'effondrement de la natalité (parmi les plus faibles d'Europe) et l'émigration de travail (environ un tiers de la population par pays). Cette émigration peut etre temporaire : les 2 parents partent travailler, laissant les enfants à la garde des grands parents, et reviennent pour les vacances -c'est aussi la situation de la Roumanie et de la Bulgarie. Elle peut etre definitive, et là ce sont les jeunes qualifiés (médecins, enseignants, ingénieurs..) qui s'en vont, ce qui est problématique .

-la recession économique, partout, si le tourisme est un atout (avec meme du surtourisme), cela ne compense pas l'effondrement industriel et agricole

-les problèmes des services publics et des inegalités sociales. Un petit nombre, liés à des clans, s'accapare les ressources, les subventions, les aides de l'UE

-corruption , clientélisme mafieux , trafics en tous genres se trouvent partout. Les oppositions de candidats sont souvent des oppositions entre clans mafieux, la violence liée à ces trafics est endémique. Si ces dirigeants reviennent maintenant à etre de forts demandeurs d'adhésion à l'Ue, c'est aussi parce que leurs espaces nationaux sont trop petits pour des clans mafieux montant en puissance : l'espace européen est un terrain de jeu plus attractif et pouvant rapporter bien davantage.

## **Bosnie Herzegovine**

La menace d'une déstabilisation majeure est tangible en Bosnie-Herzégovine. Ce pays, toujours divisé en deux « entités », la Republika Srpska (RS) et la Fédération croato-bosniaque -où la partie croate a demandé et obtenu une modification des lois électorales à son profit-, est travaillé par les mêmes contradictions structurelles depuis la conclusion des accords de paix de Dayton, en 1994, les partis ethno-nationalistes cherchant à consolider leur domination par un renforcement des compétences des entités au détriment de l'État central.

Les partis ethno-nationalistes sont d'autant plus forts qu'ils ont un grand pays auquel s'adosser (Serbie et Croatie), ce qui n'est pas le cas de Bosniaques.

Bien plus qu'un territoire divisé, la Bosnie-Herzégovine est surtout un espace où les intérêts des forces nationalistes, au pouvoir depuis 30 ans, l'emportent sur les intérêts des Bosniens et rencontrent ceux de la Croatie et de la Serbie voisines. Ces deux pays, agresseurs de la Bosnie-Herzégovine lors du conflit (1992-1995) qui a fait environ 100 000 morts et déplacé plus d'un million de personnes, continuent de s'immiscer dans les affaires du pays en soutenant les visées sécessionnistes des Serbes et des Croates de Bosnie.

Outre ces voisins, de nombreuses forces internationales se rencontrent sur ce petit territoire : l'Union européenne (UE) par le biais de sa délégation à Sarajevo, la capitale du pays, ainsi que les États-Unis et le Royaume-Uni, alignés sur des buts et des stratégies similaires. Ces forces politiques et ces gouvernements sont garants de l'intégrité territoriale du pays, puisqu'ils sont garants des accords de Dayton et se croisent au sein du Peace Implementation Council (PIC) avec la Russie, laquelle soutient les sécessionnistes serbes et croates.

L'organisation politique est d'une complexité folle, avec une organisation par canton (influence des négociateurs US qui ont géré seuls les accords de Dayton, et qui ont cantonné la Bosnie Herzegovine )

Les accords de paix de Dayton ont été signés à Paris le 14 décembre 1995, mettant fin à quatre ans de guerre. La Bosnie-Herzégovine se retrouve divisée en deux entités administratives, la Fédération croato-musulmane (Fédération) et la République serbe (RS) dont la capitale est Banja Luka.

Ces deux entités indépendantes l'une de l'autre sont chapeautées par des institutions nationales : une présidence fédérale avec une direction collégiale regroupant un Serbe, un Bosniaque, un Croate.

La Fédération est elle-même divisée en dix cantons, dotés chacun de gouvernements, entre lesquels il n'existe aucun mécanisme

d'harmonisation. Additionné à cela, le district de Brčko, situé au nord-est du pays et frontalier de la Croatie, interrompt la continuité territoriale de la RS.

La Constitution bosnienne, qui est l'annexe 4 des accords de Dayton, ajoute une couche de complexité, avec une organisation politique composée d'institutions élues directement par les Bosniens mais aussi d'institutions nommées de façon indirecte à l'aide de calculs de quotas ethniques complexes. C'est le cas de la Chambre des peuples, chambre haute du Parlement de Bosnie-Herzégovine. Elle est en charge de la validation des lois du pays et de vérifier qu'elles garantissent les intérêts vitaux nationaux des 3 peuples constituants : les Bosniaques, les Croates et les Serbes. Cette institution, toute puissante au niveau législatif, est le noeud le plus discriminatoire de l'organisation institutionnelle du pays. L'un des problèmes majeurs de la Constitution bosnienne est qu'elle n'assure pas l'égalité des droits de tous les citoyens, puisque les personnes issues de minorités (Juifs et Roms par exemple) ou les personnes ne se reconnaissant pas dans l'un des 3 peuples dits « constituants » ne peuvent prétendre aux plus hautes fonctions de l'État bosnien ou à certaines hautes fonctions dans chacune des entités. L'éthnisation des institutions exclut cette catégorie administrative appelée « les Autres » (Ostali), qui rassemble les Bosniens refusant toute catégorisation ethnique.

La présidence tripartite du pays est elle-même un exemple d'institution discriminatoire, puisque seuls des candidats issus des 3 peuples constituants peuvent prétendre y accéder. Il en va de même pour les fonctions les plus hautes au niveau des entités.

la Constitution du pays est placée sous l'autorité de la Cour Européenne des Droits Humains, dont les décisions sont considérées comme supérieures à celles des institutions judiciaires bosniennes.

Les trois partis ethno-nationalistes bosniens (croate, serbe, bosniaque) – se partagent le pouvoir à tous les niveaux de gouvernance du pays. Non seulement ils gouvernent sans discontinuer depuis des décennies, mais ils sont également parfaitement coordonnés dans leurs efforts pour se maintenir à la tête d'un pays qui leur rapporte des millions.

Le système clientéliste bosnien est particulièrement développé dans un pays où l'administration publique est le plus gros employeur. Chaque poste est non seulement soumis aux quotas ethniques mais encore aux appuis politiques. Sans appartenance politique claire, pas d'emploi. Il en va ainsi pour chaque secteur : éducation, santé, justice... Les partis politiques s'assurent de la fidélité d'un électorat qui n'a pas intérêt à voir des changements arriver s'il veut garder les postes. Familles et cercles privés des élites ethno-nationalistes remportent très souvent les appels

d'offres publiques et les contrats mirifiques avec tel gouvernement ou assemblée.

Les directions des grandes entreprises publiques sont réparties entre ces pouvoirs politico-criminels qui puisent directement dans ces ressources pour alimenter leur pouvoir et leur emprise sur le pays.

Il est fréquent de voir des ministres mis en examen pour des faits graves de corruption mais il est rare de les voir condamnés.

Alors que la protection de leurs intérêts occupe l'intégralité du temps et des actions des cercles ethno-nationalistes, le pays est laissé à l'abandon. Il n'y a pas de programmes politiques autres que ceux qui visent à entretenir les peurs et les tensions. Aucun plan de relance économique, aucune réforme de la protection sociale, aucune coordination entre les multiples niveaux de gouvernance qui empêchent la mise en route d'actions coordonnées au niveau environnemental par exemple. La justice étant également aux mains de ces cercles politiques, ils évoluent en toute impunité.

Outre ces pratiques du pouvoir par la corruption et le clientélisme, les forces ethno-nationalistes ont maintenu la Bosnie-Herzégovine dans un état de tension permanent depuis 1995.

Après l'attaque de l'Ukraine en 2022, le soutien pourtant connu de la longue date de la Russie aux partis ethno-nationalistes pose problème, car pouvant déstabiliser un espace au cœur du Sud Est européen.

L'année 2022 met au jour les conséquences des incohérences de la politique de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine : 27 ans de dialogue avec les représentants des forces ethno-nationalistes sans mandat, une politique d'apaisement à leur égard et une insistance inexplicable à ethniciser tous les aspects de la vie politique et civique bosnienne. L'un des aspects les plus délétères et négatifs de l'attitude de la communauté internationale est probablement cette continuité de dialogue avec un personnel politique dont les faits de corruption, de népotisme, voire de criminalité, sont avérés et prouvés par de multiples organisations locales. Le refus de considérer les fraudes électorales et d'accompagner de façon claire la mise en place de mesures de protection du vote et du dépouillement a également renforcé le désintérêt des Bosniens pour toute vie civique, tout espoir de pouvoir changer le cours de la vie politique de leur pays. Les oppositions citoyennes se sont retrouvées isolées dans leur démarche revendiquant la totale transparence du processus électoral.

Face à ces multiples dynamiques politiques refusant de les prendre en compte, les Bosniens quittent le pays en masse : sur une population de 3,3 millions d'habitants, 500 000 ont quitté la Bosnie-Herzégovine depuis 2013. Il s'agit du rythme de départ le plus élevé au monde. Le pays se vide, des régions entières se désertifient, la main-d'oeuvre manque, les

personnes éduquées et qualifiées sont parties et ce sont désormais les jeunes qui s'en vont. Des couples avec enfants quittent la Bosnie-Herzégovine et vendent leurs biens, signifiant qu'ils n'ont ni désir ni espoir d'y revenir. Les raisons de ces départs sont toujours les mêmes : aucune perspective, ni de justice, ni d'emploi, ni de la fin de la corruption ou du Si politique et de ses proches ; le sentiment d'être une variable négligeable. Pourtant, les Bosniens ont manifesté, protesté, fait grève, sans trouver de relais dans la communauté internationale ou dans les classes politiques locales.

La politique de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine après la guerre s'est exclusivement concentrée sur les institutions du pays : leur construction, leur renforcement, leur fonctionnalité. L'autre préoccupation majeure est la question de la stabilité, de la sécurité. Les rhétoriques de la réconciliation et l'imposition de politiques mémorielles sans rapport avec l'histoire locale ont laissé de côté toute préoccupation sociale, comme le droit du travail, le système de santé, le système d'éducation ou la protection de l'environnement. En faisant des leaders nationalistes ses interlocuteurs privilégiés, la communauté internationale leur a donné une légitimité parfois contestée par les urnes et par différents mouvements sociaux qui n'ont jamais recueilli l'attention des acteurs politiques étrangers.

## **Serbie**

Si le gouvernement a condamné l'invasion de l'Ukraine, il ne s'est associé à aucune des sanctions imposées à la Russie et à la Biélorussie. Ce refus de s'associer aux sanctions occidentales n'est pas le produit de la position pro-russe du gouvernement, d'autres raisons expliquent cette position.

La première est liée à l'histoire récente de la Serbie. La Serbie a une position particulière vis-à-vis des sanctions, vu que ce pays a lui-même souffert de sanctions dans les années 1990. Une autre raison est la dépendance totale de la Serbie vis-à-vis des sources d'énergie russe, notamment pour le gaz. Une grande partie de l'opinion publique est aussi pour une position de neutralité, plutôt d'ailleurs que pour un soutien à la Russie, et a une opinion favorable de la Russie.

Depuis la fin des années 2000, la Serbie entretient de constantes bonnes relations avec la Russie et la Chine. La politique étrangère de la Serbie reposait sur quatre piliers : de bonnes relations avec l'UE, les États-Unis, la Chine et la Russie, politique de multi alignement classique dans le Sud Global. Si la Serbie a noué de bonnes relations, non seulement avec l'UE et certains de ses pays membres d'un côté, avec la Chine et la Russie de

l'autre, mais aussi avec la Turquie et les Émirats arabes unis, c'est pour éviter une trop grande dépendance vis-à-vis d'un seul pays, ou de l'UE. Le refus de Belgrade de s'associer aux sanctions a mis en lumière le fossé séparant Belgrade de Bruxelles, et ce sur une question primordiale pour l'Europe. Celle-ci n'a pas exercé une énorme pression sur la Serbie pour qu'elle rectifie sa position. L'UE n'a pas ostracisé la Serbie et le processus d'adhésion n'a en fait pas souffert.

## **Kosovo,**

Le 17 février 2008, le Kosovo déclarait formellement son indépendance. Aussitôt reconnu par la plupart des pays du monde occidental, le plus jeune État d'Europe avait déjà affronté de nombreuses difficultés. Une décennie plus tôt, le Kosovo avait été saigné à blanc par une guerre totale menée depuis Belgrade par le régime criminel de Slobodan Milošević. Le pays, qui avait désespérément besoin de se reconstruire, avait ensuite reçu un soutien décisif de la part de l'UE et de la communauté internationale, et avait engagé, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU), des négociations avec la Serbie afin de régler la question de son statut international.

après plus de dix ans de négociations arbitrées par Bruxelles et vingt ans de promesses d'adhésion à l'UE, la contestation serbe de l'État du Kosovo n'a pas reculé. Belgrade a investi de nombreux moyens politiques et diplomatiques pour promouvoir sur la scène internationale la non-reconnaissance du Kosovo . comme État souverain , pour soutenir les institutions serbes parallèles présentes au Kosovo et maintenir des foyers d'instabilité dans les régions peuplées par des minorités serbes ; ainsi que pour asseoir son rôle sur la scène géopolitique régionale (de concert avec la Russie).

Le refus de cinq États membres de reconnaître le Kosovo empêche l'UE d'adopter une position commune claire sur la question, comme sur celle de l'adhésion à l'UE – un objectif qui semble continuellement échapper à tous les pays de la région.

Plusieurs raisons expliquent les résultats décevants du dialogue. Il y a tout d'abord le manque de vision stratégique derrière ce processus, lequel en est principalement venu, au fil des ans, à gérer les problèmes urgents et à contenir les crises.

La primauté accordée au statu quo par peur d'une aggravation de la situation sur le terrain est confirmée par le faible poids dont dispose l'UE sur la problématique de l'adhésion

. Le pays est entré dans le dialogue assez mal préparé, en même temps qu'il développait ses institutions, et son but dans ces négociations n'a cessé de fluctuer .

## La chine

Si les Balkans sont plutôt tournés vers l'UE et l'Occident, ils conservent des relations économiques, politiques et culturelles actives avec des pays qui n'entrent pas dans la catégorie des démocraties libérales, comme la Russie, la Chine, la Turquie ou les États du Golfe. Ces acteurs non occidentaux sont souvent vus comme des moyens de combler certaines « lacunes », de compléter la coopération avec les partenaires occidentaux, par exemple pour attirer des capitaux étrangers, accroître les exportations ou financer certaines infrastructures. Mais cette coopération est aussi perçue comme sapant des valeurs fondamentales nécessaires pour intégrer l'UE : démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, bonne gouvernance...

Bien que tous les pays des Balkans occidentaux (BO) aient développé des coopérations avec la Chine avant 1990, et qu'ils aient entretenu pour la plupart des relations amicales avec Pékin avant la dissolution de la Yougoslavie et la chute du communisme en Albanie, on a pu observer ces dernières années une mobilisation particulière de la Chine dans la région.

Cette mobilisation correspond aux multiples initiatives de Pékin pour élargir sa présence internationale, comme la Belt and Road Initiative (BRI) de 2013 ou la plateforme de coopération entre la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) en 2012.

Tous les pays des BO sont membres de ce cadre de coopération Chine-PECO depuis ses débuts et le demeurent

La Serbie et la Macédoine du Nord ont en outre signé un mémorandum d'accord pour rejoindre la BRI en 2015, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro l'ayant rejointe lors de son premier forum de 2013 .

Les activités organisées dans le cadre de la coopération entre la Chine et les BO ont évolué, se diversifiant notamment dans les domaines de la culture, de l'éducation, des sciences, des transports, de la santé, de l'autonomie locale, etc.

Le potentiel économique de la Chine en matière de commerce, de tourisme, d'investissement et, plus largement, quant aux flux de capitaux demeure le moteur principal de cette coopération, surtout du côté des pays des BO.

Les cinq pays des BO ont initialement nourri de grands espoirs à l'égard de leur coopération avec la Chine et de leur participation aux initiatives chinoises, mais ils n'ont pas tous réussi à en retirer des bénéfices substantiels.

Étant donné la taille du marché chinois, tous les pays des BO ont manifesté l'ambition d'augmenter leurs exportations vers la Chine. Le



commerce, mesuré par l'augmentation du total des échanges bilatéraux de biens, représente l'aspect de la coopération le plus promu par la Chine. Mais si les échanges commerciaux ont sans conteste augmenté, il en va de même pour le déficit commercial de tous les pays des BO. Ils ont importé de plus en plus de biens de consommation chinois – électronique, chaussures, textiles, jouets et machines diverses – dont les prix étaient faibles en comparaison de ceux des fabricants occidentaux.

Tandis que les importations depuis la Chine sont constituées de produits finis et de biens à plus forte valeur ajoutée, les exportations vers la Chine se composent largement de matières premières et extractibles (chrome, cuivre, minéraux, cuivre, bois, aluminium, plomb).

L'extraction et la transformation de ces produits sont très polluantes, avec une perspective d'épuisement de précieuses ressources naturelles, comme c'est le cas avec l'exploitation forestière en Bosnie. .

Les activités économiques chinoises dans les BO sont souvent désignées comme des « investissements », créant l'impression fautive selon laquelle la Chine serait un investisseur important dans la région dont l'influence économique pourrait facilement se muer en influence politique, détournant les pays des BO de la voie européenne.

En fait, bien que d'importants flux de capitaux chinois existent sous forme de prêts, les investissements commerciaux chinois dans les BO accusent un large retard par rapport à ceux dont bénéficient d'autres pays d'Europe centrale et orientale ou d'Europe de l'Ouest. La région des BO reçoit environ 3 % de l'ensemble des investissements commerciaux chinois des PECO.

Seulement 0,1 % du stock total des investissements directs à l'étranger (IDE) dans les BO pour la période 2013-2018 est en provenance de la Chine, alors que 72,5 % est en provenance de l'UE . En 2022, le stock total des IDE chinois en reste à un pourcentage marginal dans presque tous les pays des BO : entre 0,1 %, en Albanie et en Bosnie-Herzégovine et 2 %, au Monténégro et en Macédoine du Nord, la Serbie faisant figure d'exception avec 15 %.

la plupart des investissements sont des acquisitions d'entreprises étrangères disposant de filiales dans les BO.

La Chine représentait le plus grand marché mondial de touristes se rendant à l'étranger. La priorité de tous les pays des BO a donc été de s'octroyer une part toujours plus grosse de ce « gâteau », avec différentes tactiques pour y parvenir. En 2017, l'Albanie a signé un accord créant un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée d'où un doublement du nombre de touristes en 2017 et une hausse importante les années suivantes . En Bosnie-Herzégovine, le nombre de touristes chinois

a été multiplié par six entre 2010 et 2016 puis a continué de monter en flèche sur la période 2018-2019, quand Sarajevo a supprimé les visas pour les citoyens chinois ; la Chine est ainsi devenue le deuxième pays d'origine des touristes . La Serbie présente une situation similaire, affichant une croissance constante des touristes depuis 2011, suivie d'un énorme bond en 2016 et 2017, lorsque, une ligne aérienne directe a été inaugurée entre Belgrade et Pékin . Le Monténégro et la Macédoine du Nord ont également vu leur nombre de touristes chinois croître. Le Monténégro a aussi introduit un régime de visa favorable aux touristes chinois en 2019<sup>13</sup> ; la Macédoine du Nord étant le seul pays de la région restant pleinement aligné sur la politique européenne en matière de visa. Dans le cadre de la coopération chinoise au développement, un financement est alloué aux pays des BO sous la forme de subventions et de prêts préférentiels à des taux d'intérêt s'élevant jusqu'à 3 %. Chaque pays des BO reçoit des subventions d'un montant compris entre 1 et 2 millions d'euros par an, qui prennent la forme de dons en équipements et de travaux de rénovation et de construction mineurs. Les domaines prioritaires de financement incluent l'éducation et la santé, bien que la Serbie et la Bosnie-Herzégovine aient enregistré plusieurs dons d'équipements militaires. La Serbie est le seul pays à avoir signé un accord avec l'Agence chinoise de coopération internationale pour le développement en 2019

Les prêts sont destinés à de grands projets d'infrastructure (GPI) (voies ferrées, autoroutes..)

pour nombre de ces projets , le financement chinois constituait l'unique option disponible, les dossiers n'étant pas considérés comme viables au niveau économique et/ou environnemental par les institutions financières et bailleurs de fonds occidentaux. Le choix des dirigeants serbes de collaborer avec la Chine en suivant son modèle a contribué à faire de la Serbie le leader incontesté de la région, Belgrade recevant les trois quarts des prêts chinois pour la région.

tous les pays des BO présentent de sérieuses carences structurelles en matière d'état de droit, de gestion des finances publiques ou de lutte contre la corruption. Cet état de fait se reflète dans les rapports entre les entreprises et les investisseurs étrangers, dissuadant ces derniers de s'installer sur les marchés disponibles. C'est un aspect susceptible, d'attirer les entités chinoises : les normes juridiques flexibles et les pratiques opaques dessinent un modèle qu'elles comprennent et ont éprouvé dans d'autres pays, y compris en Chine et dans des parties du monde moins développées, pour y gagner une position privilégiée dans leurs rapports aux autorités.

La présence chinoise dans les BO est portée par plusieurs objectifs convergents.

L'objectif stratégique est de s'assurer des alliés dans le cadre de forums internationaux, où ils soutiendront les positions de la Chine sur des enjeux qui lui sont essentiels : Taïwan, le Xinjiang, les litiges en mer de Chine méridionale...

L'objectif géo-économique est que les BO représentent un carrefour important pour les Nouvelles routes de la soie, un noeud majeur sur les voies commerciales, logistiques et les axes de transport.

L'objectif commercial prend en compte le fait que les pays des BO sont largement alignés sur les normes européennes et ont un accès privilégié (libre-échange) au marché unique européen, ce qui permet aux entreprises chinoises de développer leurs portefeuilles.

Le dernier objectif est idéologique : les BO constituent un espace dans lequel la Chine peut promouvoir son modèle de gouvernance comme exemple susceptible d'inspirer d'autres pays.

Il est donc important pour la Chine de maintenir une présence dans la région, en essayant de répondre, au moins partiellement, aux attentes des pays des BO. Au niveau local, il est pourtant souvent difficile de réconcilier les priorités chinoises et les demandes des BO car ces derniers semblent finalement peu intéresser les entreprises chinoises d'un point de vue économique. Le faible niveau d'investissement chinois dans les BO est en partie lié à l'offre d'investissement de la région : ces pays sont une destination idéale pour les secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre et cherchent à attirer des investissements de création ou de reconversion de friches industrielles, alors que les investisseurs chinois ne sont pas intéressés par une main-d'oeuvre moins chère mais par des opportunités à haut rendement et à forte intensité de capital, par exemple des investissements dans les marques et les nouvelles technologies.

Toutefois, les investissements chinois à l'échelle mondiale ne sont pas seulement motivés par les bénéfices et les avantages économiques, Le gouvernement chinois influence les préférences des entreprises chinoises en matière d'investissements et les encourage à choisir des investissements qui n'ont peut-être pas un rendement rapide ou élevé mais servent un dessein de long terme : la réalisation des priorités nationales. Cet aspect est clair dans les BO où, ces dernières années, la Serbie, le plus grand allié régional de la Chine, a connu une recrudescence des investissements chinois, tandis que l'Albanie, qui penche de plus en plus vers l'Occident, a vécu un déclin des IDE chinois et même le désengagement de plusieurs entreprises chinoises .

Dans le domaine du tourisme, les considérations politiques interagissent

aussi avec les retombées économiques. Si la politique des visas joue un rôle important, les relations politiques entre la Chine et un pays donné sont déterminantes. la Chine récompense ou punit tel ou tel pays pour son comportement dans la relation bilatérale, à partir d'instruments économiques.

Cette dynamique est devenue de plus en plus apparente dans le contexte actuel de polarisation stratégique, les relations entre les BO et la Chine dépendant grandement des relations entre la Chine et l'Occident. sont divisées dans leurs préférences respectives pour l'« Occident » et l'« Orient ».

### **La Turquie**

Il ne s'agit pas de reconstruire l'empire ottoman. Mais l'approche d'Erdogan est une approche de soft power : rappeler l'histoire, la culture communes pour reprendre de l'influence, proposer la coopération des entreprises de BTP turques..

### **La Russie**

C'est un acteur important, en particulier par l'entremise des dirigeants serbes et de l'entité serbe de Bosnie, qui utilisent les médias pour manipuler l'opinion publique en faveur de la Russie , que ce soit par rapport à l'Ukraine, mais aussi pour reprendre le narratif de Poutine (paranoïa contre l'Occident qui veut vous éliminer) qui reprend un narratif victimaire classique chez les Serbes depuis le début du XXeme siècle. . La Serbie entrant en l'UE défendrait probablement les intérêts de la Russie, mais sans en avoir le poids de la Hongrie. Mais économiquement, la Russie ne peut concurrencer ni la Chine, ni l'UE.

### **L'adhésion actuellement**

Les procédures d'adhésion à l'Ue ont été modifiées : elles sont par étapes, avec des chapitres à clore, et des étapes donnant lieu à des versements progressifs des fonds européens. Grâce aux cycles successifs de l'instrument d'aide de préadhésion (IPA) -l'actuel IPA III couvre la période

2021-2027, des fonds sont octroyés pour renforcer leur bon fonctionnement démocratique, leur état de droit, développer leurs économies de marché et les familiariser au volumineux « acquis communautaire ».

Où en sont les trajectoires européennes de chacun des Etats balkaniques, quelle est leur évolution politique, quels sont les nombreux obstacles qui se dressent encore avant leur adhésion, les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2024, permettent de poser un premier diagnostic.

Premier à débiter les négociations en juin 2012, le Monténégro a bien ouvert 33 chapitres, mais n'en a clos provisoirement à ce jour que 6. La situation politique demeure fragile à Podgorica, avec une coalition gouvernementale peu homogène et encore fréquemment perméable aux soubresauts serbes.

La Commission européenne, qui espère toujours que le petit pays de 600 000 habitants sera le premier en mesure de clore les négociations et de devenir le 28 membre de l'Union d'ici 2030, considère que les critères provisoires « fondamentaux » des chapitres 23 et 24 relatifs aux droits fondamentaux et à la justice, liberté et sécurité, sont quasiment satisfaits, permettant prochainement la clôture d'autres chapitres. Le Monténégro représente désormais un espoir pour tous ceux qui souhaitent démontrer que la politique d'élargissement demeure opérationnelle.

En négociation depuis janvier 2014, la Serbie n'a ouvert que 22 des 35 chapitres de son cadre des négociations, avec seulement 2 provisoirement clos. Le gouvernement serbe, dont la communication ne cesse de proclamer que « l'objectif stratégique du pays » est de devenir membre de l'Union européenne car d'une « importance vitale pour le progrès du pays », souhaite ouvrir dès que possible le groupe de chapitres 3 (compétitivité et croissance inclusive). Mais les négociations sont suspendues depuis février 2022, par manque de solidarité avec l'Union dans la mise en oeuvre des sanctions à l'égard de la Russie. Réélu confortablement en avril 2022 pour un deuxième mandat de cinq ans dans un contexte électoral critiqué par les observateurs, le Président Vucic contrôle d'une main de fer le gouvernement et son pays (économie, justice, média) ne laissant que peu d'espace démocratique aux oppositions. Fragmentées, celles-ci ne parviennent à s'exprimer qu'à travers des manifestations aussi massives que spontanées organisées après des événements spécifiques (contre l'éventuelle exploitation d'une mine de lithium, après une tuerie dans un collège suite à l'effondrement

d'un toit de gare à peine rénové), même si les mouvements étudiants sont , depuis novembre 2024, continus, s'élargissent , et demandent à la fois des institutions démocratiques, une justice transparente, et un réexamen des crimes du passé .

Ce qui bloque fondamentalement l'adhésion de la Serbie, c'est la non reconnaissance du Kosovo, même si le traité de libre échange avec la Chine de juillet 2024 et les liens maintenus avec la Russie, tout comme les atteintes à la démocratie sont contestés dans le très sévère rapport de novembre 2025 . Mais l'UE a lancé simultanément depuis 2024 un programme d'aides et de subventions au gouvernement serbe. La Serbie est trop importante pour ne pas chercher à l'arrimer le plus vite possible à l'UE.

L'Albanie, dont la trajectoire européenne vient d'être découplée de celle de la Macédoine du Nord, a débuté formellement en octobre 2024 ses négociations d'adhésion avec l'ouverture du groupe des chapitres « fondamentaux » puis en décembre celui dédié aux relations extérieures. Après une ambitieuse réforme de la justice dont beaucoup ont salué le courage même si sa mise en œuvre nécessite encore des efforts, l'objectif du gouvernement d'envisager une adhésion en 2030 est clairement assumé. La situation politique continue d'être très polarisée, avec des accusations de corruption patentée de part et d'autre.

pour la première fois, aux élections de 2025, la nombreuse diaspora albanaise (potentiellement plus d'un million d'électeurs) ont pu voter dans leur pays de résidence. Le socialiste au pouvoir, depuis 2013, Edi Rama, europhile et francophile a obtenu plus de 50 % des voix sur un programme centré sur l'adhésion à l'UE.

la Macédoine du Nord a obtenu le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union en décembre 2005. Bloquée pendant plus d'une vingtaine d'années par la Grèce, stoppée temporairement par la France, puis soumise au chantage de la Bulgarie, qui a refusé longtemps l'adhésion et la reconnaissance de la Macédoine, la trajectoire européenne de ce pays pluriethnique, encaimé, symbolise les ambiguïtés de l'Union et sa faiblesse à faire coïncider déclarations et résultats.

, bien qu'initié par la France durant sa présidence du Conseil de l'Union européenne ( juin 2022), puis endossé par le Conseil européen, le compromis permettant d'obtenir un arrangement acrobatique de la part d'un fragile gouvernement de coalition bulgare se révèle aujourd'hui une parfaite source de jeux politiques démagogiques à Skopje et à Sofia.

La nouvelle Présidente de la République macédonienne comme le nouveau chef du gouvernement, tous deux du parti nationaliste et

terroriste VMRO-DPME, issus d'élections concomitantes en mai 2024, n'ont cessé de le bafouer.

Faute d'introduire dans le préambule de sa constitution la mention qu'une composante bulgare serait constitutive de la nation macédonienne, la Macédoine du Nord n'a pu convoquer la deuxième Conférence Intergouvernementale pour débiter à proprement parler les négociations. Même l'accord d'Ohrid (2001) qui établit une coexistence pacifique entre les différentes communautés dont la minorité albanaise (25 %) semble fragilisé par le nouveau gouvernement.

Le cheminement européen de la Bosnie-Herzégovine est de loin le plus complexe à décrire et le plus emblématique de tous les faux-semblants entretenus de part et d'autre. Le Conseil européen a bien ouvert les négociations d'accession en mars 2024, bien que le pays n'ait pas encore mis en oeuvre les recommandations de la Commission européenne qui lui avaient été faites en octobre 2022, ni du reste les 14 priorités clefs de la même Commission européenne endossées par le Conseil en 2019 et réitérées par le Conseil européen en juin 2022. Par conséquent, le cadre des négociations n'a pas encore été adopté même si un clair message politique de soutien est envoyé par les 27. En effet, suite à la décision politique d'ouvrir les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie en décembre 2023, la volonté est de ne pas décourager le pays, scindé en deux entités centrifuges. L'accord constitutif de Dayton (1995) se révèle désormais inadapté à la situation, en particulier face aux provocations séparatistes du Président de la République serbe de Bosnie, Milorad Dodik. Le Conseil européen insiste pour que des réformes constitutionnelles et institutionnelles plus inclusives des trois principales communautés soient entreprises et que les deux entités s'accordent sur le respect de l'intégrité du territoire, sur l'égalité entre tous les citoyens, du respect des droits de l'Homme et de celui des minorités, de l'État de droit, etc... La perspective européenne du pays n'est pas claire.

La situation du Kosovo est tout aussi frustrante, puisque cinq Etats membres de l'Union européenne (Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie) continuent de ne pas reconnaître son existence et bien peu semble entrepris pour les faire évoluer dans un avenir proche. La Commission européenne reste par ailleurs étonnamment discrète sur ce point. Le Kosovo a cependant introduit sa demande d'adhésion à l'Union en décembre 2022. Le Kosovo refuse de créer une « Association des municipalités à majorité serbe au Nord du Kosovo », bien que faisant partie d'un engagement d'un accord signé à Bruxelles il y a quelques années par les deux pays. Or l'actuel Premier ministre Albin Kurti refuse de mettre en place une telle association ou toute autre organe autogéré



par la communauté serbe, craignant une évolution similaire (indépendantiste et disruptive) à celle de la République serbe en Bosnie-Herzégovine

Une fois que la décision sera avalisée par le Conseil européen, la Commission procédera à une évaluation de la situation et transmettra son avis aux Etats membres qui devront décider. En attendant, la libéralisation du régime des visas pour le Kosovo est entrée en vigueur en janvier 2024, satisfaisant ainsi une demande d'une douzaine d'années et qui permet aux Kosovars de se déplacer dans l'espace Schengen pour de courts séjours sans avoir besoin de visa.

faut-il attendre que les pays résolvent leurs différends bilatéraux qu'il s'agisse d'une question territoriale, mémorielle, ethnique, culturelle ou toute autre, avant de pouvoir commencer formellement les négociations d'adhésion ou faut-il européeniser les disputes bilatérales pour tenter d'en accélérer la résolution ? Cette dernière piste présuppose que l'Union européenne dispose de suffisamment de leviers d'action pour inciter les pays à trouver un accord pérenne entre eux.

Les faits observés dans la péninsule balkanique peinent à valider aujourd'hui une telle capacité médiatrice de l'Union. Il y a eu des dizaines de visites, réunions, mais le résultat est particulièrement navrant.

Faut-il en déduire que l'Union doit s'abstenir de se proposer comme force médiatrice de toutes disputes bilatérales ? Il semble que c'est bien ce que l'on constate avec les situations d'irritation voire conflictuelles entre un membre de l'Union et un pays aspirant à le devenir. Les exemples sont nombreux (Slovénie-Croatie, Grèce-Macédoine avant l'accord de Prespa, Grèce-Albanie, Bulgarie-Macédoine du Nord, Croatie-Monténégro, etc.) qui proposent une situation de fait asymétrique, où le principe implicite de solidarité entre les membres de l'Union est rarement démenti. Chaque désaccord est spécifique, qu'il s'agisse d'une question identitaire, mémorielle, territoriale ou relative à la protection de minorités ou de tutelle religieuse, mais l'Union européenne et les Etats membres rechignent à s'immiscer lorsqu'un des leurs est impliqué dans un différend, même si les raisons avancées sont loin d'être convaincantes (Bulgarie face à la Macédoine du Nord en particulier).

L'eupéanisation d'une dispute bilatérale entre deux pays non membres de l'Union n'est donc pas une garantie d'accélérer sa résolution.

Dans les Balkans occidentaux, il est possible que de nouveaux désaccords pourraient surgir d'un passé pas suffisamment cicatrisé, interférant le cours des négociations et risquant de retarder voire de bloquer le cheminement européen de tel ou tel candidat. Car l'unanimité

de tous les États membres reste de mise à chaque étape du processus, d'ouverture et de fermeture de chacun des chapitres. Enfin, les changements politiques peuvent également mettre à mal un accord finalisé et ratifié, considéré comme un progrès historique par la communauté internationale et remettre en cause ce qui était considéré comme acquis. D'où la demande de plus en plus explicite d'introduire le vote à la majorité qualifiée tout au long du processus des négociations, pour l'ouverture comme pour la fermeture des chapitres et non plus l'unanimité systématique des 27 comme les Traités le requiert à présent.

Une nouvelle méthodologie d'adhésion avait été adoptée en 2020 afin d'obtenir des futurs candidats les réformes souscrites et des résultats consolidés. Pour rendre les négociations plus dynamiques, il était décidé d'établir un pilotage politique plus attentif et régulier du processus (considéré trop technocratique) par les États membres, la possibilité de délivrer des bénéfices concrets aux citoyens tout au long de l'avancement des négociations et l'introduction explicite de la conditionnalité permettant, faute de progrès, d'arrêter les négociations.

Cinq ans après son adoption (février 2020), la nouvelle méthodologie n'a pas obtenu les résultats escomptés, si ce n'est de faciliter l'émergence et l'acceptation de la notion « d'adhésion graduelle »,

Plusieurs versions de l'adhésion graduelle ont été proposées comprenant toutes différentes étapes, depuis l'accession initiale, à l'accession intermédiaire, au statut d'État associé pour finir avec une adhésion conventionnelle.

Il est même suggéré à la Commission européenne d'élaborer un agenda 2030, de manière à mobiliser tous les acteurs dans cette réactualisation de la politique d'élargissement, avec la création d'un statut d'État associé. Un statut intermédiaire qui permettrait au pays en négociation d'obtenir ainsi une réelle (même si partielle) implication au processus décisionnel européen, de recevoir des contributions financières significativement augmentées et de participer à des politiques sectorielles sans attendre l'adhésion conventionnelle. Toutes ces suggestions n'effacent en aucune manière l'importance du maintien des efforts à effectuer en matière d'État de droit et renouvelle le principe que toute adhésion continuera d'être fondée sur la base du mérite.

Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux a été annoncé en novembre 2023. Celui-ci se déploiera en attendant que le prochain cadre financier pluriannuel 2028-34, en préparation, puisse matérialiser la nouvelle détermination « géopolitique » et consacrer davantage de ressources pour tous les candidats.

Mais on peut s'interroger sur cette politique d'élargissement. D'une part les fonds IPA (13 milliards € pour la période 2021-27) ne sont pas utilisés correctement, avec de nombreux cas de corruption, des capacités administratives de gestion insuffisantes et la faiblesse de certains projets proposés ou en retard dans leur mise en oeuvre dans les délais contractualisés. Parfois, le taux d'absorption de ces fonds ne dépasse pas les 60 %. Mais d'autre part, même dans le meilleur des cas de leur utilisation, le montant de ces fonds ne peut en aucun cas être comparés aux montants des fonds structurels et de cohésion que les pays de l'Union européenne, limitrophes notamment, perçoivent de leur côté. Par voie de conséquence, l'objectif de la convergence économique et sociale, pour préparer leur adhésion, faciliter leur insertion dans le marché intérieur et dans les nombreuses politiques communautaires est forcément illusoire. Pire, les divergences se sont amplifiées chaque année passant.

Le plan de croissance proposé par la Commission européenne cherche donc à limiter modestement l'amplification de cet écart, en attendant la mise en place du prochain cadre financier pluriannuel. Quatre orientations le composent : faciliter l'intégration économique des Balkans au sein du marché unique européen, favoriser la coopération régionale, accélérer la mise en oeuvre des réformes fondamentales et accroître l'assistance financière aux Balkans. Dès l'annonce de son montant de 6 milliards € (2 en paiements directs et 4 en prêts à taux préférentiel), beaucoup ont considéré l'enveloppe trop limitée pour inverser les tendances divergentes observées et les points de fragilité au sein des Etats.

Pour obtenir les financements ou les prêts et en suivant les quatre piliers structurant le plan, chaque pays a dû soumettre à la Commission des agendas nationaux de réforme détaillant les mesures envisagées en matière d'État de droit et des autres « fondamentaux », pour promouvoir les transitions verte et digitale, le développement du capital humain et l'environnement entrepreneurial.

En octobre 2024, seulement cinq plans nationaux ont été approuvés car la Bosnie-Herzégovine n'avait pas réussi à adopter et à envoyer à Bruxelles le sien. Les paiements s'effectuent deux fois par an jusqu'en 2027, selon les plans des réformes et de leurs mises en oeuvre.

Les dirigeants des Balkans peinent à renoncer à l'exercice de leur souveraineté considérant leur « nation » comme l'horizon indépassable. Trop encore confondent la simple coopération entre des États et l'intégration fonctionnelle au sein d'une Union.

La volonté d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », le respect exigeant des valeurs telles que définies dans l'article de nos textes fondateurs et l'orientation géostratégique partagée sont autant d'impératifs qui ne semblent plus spontanément acceptés

